



Joan

**SUBIRATS\***

\* Instituto de Gobierno y Políticas Públicas  
Universidad Autónoma de Barcelona.  
E-mail: joan.subirats@uab.es



PRESENTADO: 15.03.17

ACEPTADO: 01.05.17

# LA CIUDAD COMO ESPACIO DE IDENTIDAD, DE EXCLUSIÓN E INCLUSIÓN

9

## Resumen

Este artículo se propone desarrollar la noción de exclusión desde la perspectiva del lazo social. También aborda la reversión de estos procesos a partir de políticas sociales concreta. Se describen y recomiendan vínculos entre los poderes públicos y de las entidades o asociaciones que trabajan en la inclusión, basados en el pasaje de lo individual a lo colectivo. Se parte de los ámbitos privados (niños, familias) hasta los espacios públicos (vecindario, comunidad, barrio, ciudad) y las instituciones y entidades (escuelas, empresas, asociaciones, poderes públicos). Por último, el artículo habla de co-producción de los procesos de inclusión, en la que unos y otros asumen el riesgo de recrear lazos, de recuperar vínculos por múltiples vías.

**Palabras Clave:** Exclusión; Lazo Social; Identidad, Co-producción.

## Summary

*This article aims to develop the notion of exclusion from the perspective of the social bond. It also addresses the reversal of these processes based on concrete social policies. They describe and recommend links between public authorities and entities or associations working on inclusion, based on the passage from the individual to the collective. It starts from private areas (children, families) to public spaces (neighborhood, community, neighborhood, city) and institutions and entities (schools, companies, associations, public authorities). Finally, the article talks about co-production of inclusion processes, in which both assume the risk of recreating bonds, of recovering links through multiple channels.*

**Key words:** Exclusion; Social Bond; Identity; Co-Production.

## INTRODUCCIÓN

Las ciudades mantienen una fuerza muy notable en la nueva configuración universal. Podría parecer que en un mundo cada vez más interconectado, donde las relaciones y los intercambios económicos se han mundializado, y donde parecen existir fuertes tendencias a la homogeneización cultural, quedaría cada vez menos espacio para hablar de diferenciación, de comunidad y de identidad local. Pero, más bien constatamos que, quizás primero como reacción, pero después de una manera más consciente, renacen y se configuran identidades locales y territoriales que buscan su propia manera de ser universales. De hecho, se considera que, simultáneamente al irrefrenable proceso globalizador, estamos asistiendo a la sustitución del viejo fordismo productivo, poco valorizador de la geografía y la ecología, por nuevos modelos de desarrollo endógenos y sostenible, mucho más apegados al territorio. La dinámica global-local no es pues una forma de resistencia localista a la mundialización. Es una dinámica “natural” que obliga a situar los problemas locales en un contexto global ineludible, pero que también exige dialogar con la globalidad desde las coordenadas propias y específicas de cada comunidad local. Las nuevas realidades exigen sin duda pensar globalmente y actuar localmente, pero también pensar localmente y actuar globalmente. Por tanto, en la nueva realidad globalizada, los vínculos identitarios pueden ser entendidos más como un activo social que como en un lastre que impida las interacciones y los intercambios. Pero, ello exige que estos elementos de identidad no sean vistos como excluyentes con otras conexiones y vínculos de las personas y grupos presentes en cada comunidad. Probablemente cada vez hay menos espacio para comunidades locales aisladas y recluidas en sus peculiaridades, pero tampoco parece que exista mucho futuro para conglomerados locales artificialmente creados, sin un sentido específico de pertenencia.

La ciudad, decía Robert Hughes en una conferencia en Barcelona, es la condensación más intensa de cultura que la humanidad ha conocido. Richard Sennet afirmaba: “Las ciudades pueden estar mal gestionadas, repletas de delitos, sucias o decadentes. A pesar de ello, mucha gente piensa que incluso en la peor de las ciudades imaginables, vale la pena vivir. ¿Por qué?. Porque las ciudades tienen la capacidad de hacernos sentir mucho más complejos como seres humanos”. La ciudad es relación, es diversidad, es

aprender a convivir con lo que es distinto a ti. La homogeneidad adormece, la diversidad estimula y expande la imaginación. Y la ciudad es diversidad. Por tanto, la ciudad permite que convivan muchas más identidades, que exista mucha más riqueza de pertenencias. La sensación de estar en comunidad, pero al mismo tiempo ser extraño cuando se desea, de evitar que te etiqueten y te identifiquen arbitrariamente, otorga a la ciudad toda su fascinación y atractivo. El problema es que esa misma diversidad, heterogeneidad, puede provocar desasosiego, inquietud. Emmanuel Levinas habla de la ciudad como un espacio en el que es posible que se dé la “vecindad de los extraños”, expresando probablemente así la mezcla deseable de comunidad y sociedad que toda ciudad debería contener para evitar tanto la intolerancia de las identidades excluyentes, como la extrañeidad o frialdad de una convivencia sin lazos. Decía Xavier Rubert, “La ciudad de donde surgió la idea de urbanidad se caracteriza por un equilibrio no muy fácil de mantener entre diversos elementos: entre concepción y anonimato, entre especialidad e identidad, entre espacio y tiempo, entre forma y memoria, entre reconocimiento y distancia”. La “ciudad”, en este sentido, debería ser suficientemente grande y suficientemente limitada para evitar que la gente te *conozca*, pero lo suficientemente pequeña y reconocible para que permita que te *reconozcan*.

## EL FACTOR LUGAR

No parece haber dudas en relación al importante impacto provocado en las ciudades por los grandes procesos de cambio que han atravesado con más o menos virulencia todos los ámbitos de convivencia social a lo largo y ancho del mundo en estos últimos años, en campos como el trabajo, la familia o la estructura social. Por otro lado, la expansión de lo que podríamos calificar como “espacio urbano” ha sido y sigue siendo en todo el mundo imparable. Las ciudades concentran problemas y oportunidades, y en ellas conviven procesos crecientes de individualización con dinámicas de segmentación social que tienden a separar funciones y personas.

La propia expansión de lo urbano ha dislocado el binomio clásico “ciudad-urbano”. La especificidad de la ciudad era la capacidad de contener en unos límites precisos, un sinfín de posibilidades y de

recursos. Dentro de sus confines todo era posible. Lo que ha ido sucediendo es que lo que podríamos denominar como el éxito de la ciudad ha implicado, poco a poco, que sus límites hayan sido desbordados. Lo que puede fácilmente comprobarse, es que son las áreas urbanas, y las dinámicas de interacción que en ellas se despliegan, las que hoy localizan (fijan, concentran) el sistema de flujos mundial, y sirven de contrapíe a la aparente desvinculación territorial de las nuevas dinámicas económicas.

En efecto, el lugar importa. Podría parecer que la mencionada superación de los límites tradicionales de la ciudad y la tendencia a “generalizar la urbano”, pudiera permitirnos diagnosticar una cierta “muerte de los lugares”. La globalización y la difusión tecnológica, permitiría hablar de un mundo “plano”, en el que los costes de localización y deslocalización serían mucho menores que antaño. La distancia dejaría pues de ser un problema. Las tecnologías de la comunicación habrían “aplanado”, habrían acercado todo el mundo. Los flujos (de comunicación, de relación, de intercambio,...) estarían pues reemplazando a los lugares. Pero, nos hemos ido dando cuenta que si bien ello es en parte cierto, también lo es el hecho que la capacidad de innovación y de diversificación (siguiendo a Jacobs), ha tendido a seguir concentrándose, no ya sólo en las ciudades en sentido estricto, pero sí en ciertos territorios que engloban ciudades.

La mundialización económica presenta dos caras. En una se trivializa el lugar. No es demasiado importante dónde se producen los bienes (deslocalización industrial y manufacturera), y en ciertos casos tampoco es significativo desde dónde se gestionan o se generan los servicios demandados (deslocalización de ciertos servicios). Pero, al mismo tiempo, tenemos muchas evidencias que las actividades de alto valor añadido tienden a concentrarse en un reducido número de lugares, quizás con novedades significativas en relación al mapa típico de ciudades-estrella de hace veinte años, pero sin que ello produzca una difuminación del valor emplazamiento territorial como concentración fuerte de recursos en innovación, diseño, finanzas y medios de comunicación. Podríamos decir que, paradójicamente, cuanto más móviles son las cosas, más determinantes son los lugares en que esas cosas se piensan y se gestionan. Como dice

Peter Hall, el mundo se aplanan y al mismo tiempo se hace más “puntiagudo”.

Todo ello convierte a la dimensión urbana en algo muy distinto a lo que tradicionalmente la vinculaba a la realidad de las ciudades. La condición urbana se relacionaba con la dimensión cívico-física de las ciudades. Si la ciudad se había convertido históricamente en el espacio limitado que permitía prácticas ilimitadas (Mongin), estamos cada vez más en presencia de entornos urbanos que se nos presentan como ilimitados (en sus contornos), pero que sólo permiten prácticas limitadas en alguno de sus pliegues internos. Se generaliza la condición urbana, pero las grandes virtualidades que hacía atractiva esa condición, no se dan de la misma manera en todos sus pliegues. Crece lo urbano y crece la segmentación de sus espacios, funciones y gentes.

Lo cierto es que el entrelazamiento de problemas y temas que afectan a la vida de las personas suceden, surgen y se despliegan en un territorio específico, en un espacio determinado. Se ha argumentado (Fainstein-Fainstein) que la variable territorial es muy significativa a la hora de establecer la distribución de las oportunidades vitales y de consumo, y que es justamente en esas coordenadas territoriales donde se produce la tensión entre las funciones de las áreas urbanas como medio residencial para la población y los usos de esas mismas áreas como palancas de acumulación para otros sectores. Y es en esa tensión donde encontramos las situaciones en que se generan lógicas y situaciones de exclusión a las que nos referiremos más adelante.

Por otro lado, y como ya hemos anticipado, los grandes cambios sociales obligan a transformar las políticas públicas en general y las locales en particular. Podemos afirmar que el bienestar hoy va pasando de ser una reivindicación global para convertirse cada vez más en una demanda personal y comunitaria, articulada alrededor de la vida cotidiana y en los espacios de proximidad. Los problemas y las expectativas vividas a través de las organizaciones sociales primarias requieren soluciones concretas, pero sobre todo soluciones de proximidad. Cada vez se hace más difícil desde ámbitos centrales de gobierno dar respuestas universales y de calidad a las demandas de una población menos indiferenciada,

más consciente de sus necesidades específicas. Y esto hace que el foco de tensión se traslade hacia niveles más próximos al ciudadano, asumiendo así los gobiernos y servicios descentralizados una nueva dimensión como distribuidores de bienestar comunitario, pasando de una concepción en la que el bienestar era entendido como una seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (universalismo-redistribución), a ser entendido como una nueva forma de ver las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-participación). Y no es casualidad que precisamente cuando tratamos de abordar la complejidad de temas y factores que se interrelacionan en las situaciones de exclusión, la vinculación a la comunidad, al territorio, sea clave.

Las políticas públicas locales se han ido configurando alrededor de los ejes de desarrollo económico, ordenación del territorio y servicios a las personas, añadiendo una dimensión transversal de sostenibilidad ambiental. En todos estos ámbitos las transformaciones han sido muy grandes. El problema es su excesiva dependencia de una esfera de gobierno caracterizada por su bajo nivel de recursos y por su posición periférica en un entramado de gobierno multinivel. Por ello, nuestra hipótesis es que es necesario reforzar y repensar las políticas urbanas como marco en el que situar actuaciones integrales, pensadas e implementadas desde la proximidad, integrando la multiplicidad de mecanismos de intervención multinivel, actuaciones como las que requiere la exclusión social urbana.

## ACERCÁNDONOS AL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN SOCIAL

Cuando hoy en el mundo se habla de exclusión social no se está negando en absoluto la continua existencia de problemas de falta de medios económicos, de problemas vinculados con la pobreza. Pero, no siempre la falta de recursos económicos genera automáticamente exclusión. Podemos encontrar a personas y colectivos con muy pocos recursos económicos que viven en comunidades donde aparecen buenos niveles de solidaridad, dentro de la escasez. Sin embargo, existen personas que, pese a disponer de unos mínimos económicos, son víctimas de la soledad, de la marginación o se resienten de la falta de conexiones o vínculos

sociales. Con el concepto de exclusión se pretende abarcar distintos aspectos de la desigualdad, algunos propios de la falta de recursos económicos, pero también otros que pueden tener la misma importancia, o incluso más.

Tradicionalmente se ha venido considerando que los espacios de socialización básicos eran la familia, la escuela, el barrio o la comunidad en la que uno habitaba, y el trabajo. En todos y cada uno de estos ámbitos o esferas de convivencia, los cambios y las transformaciones han sido muy significativos.

En la esfera productiva, el impacto de los grandes cambios tecnológicos ha modificado totalmente las coordenadas del industrialismo. Palabras como flexibilización, adaptabilidad o movilidad han reemplazado a especialización, estabilidad o continuidad. La sociedad del conocimiento busca el valor diferencial, la fuente del beneficio y de la productividad en el capital intelectual frente a las lógicas anteriores centradas en el capital físico y humano. Como señaló Ulrich Beck, lo que está en juego es la propia concepción del trabajo como elemento estructurante de la vida, de la inserción y del conjunto de relaciones sociales. Asistimos a un doble fenómeno, más demanda de alta especialización, de mayor valor añadido del trabajo productivo, pero, al mismo tiempo, más necesidad y demanda de trabajos de bajo valor añadido, vinculados a los servicios o la manipulación final de productos. En general, hemos asistido a una creciente precarización de los puestos de trabajo disponibles o creados en estos últimos años en Europa. En definitiva, el capital se nos ha hecho global y permanentemente movilizable y movilizad, mientras el trabajo es cada vez menos permanente y está más condicionado por la volatilidad del espacio productivo. Como dice Zygmunt Bauman, si antes teníamos una vida y un trabajo, ahora tenemos muchos trabajos que configuran muchas experiencias vitales. Y todo ello contribuye a aminorar la capacidad que tenía la continuidad del espacio productivo industrial para generar vínculos, lazos, mecanismos de solidaridad y reciprocidad, como bien nos ha recordado Richard Sennett.

Desde el punto de vista de las relaciones de familia y de género, los cambios no son menores. El ámbito de convivencia primaria no presenta ya el mismo aspecto que tenía en la época industrial. Los hombres trabajaban fuera del hogar, mientras las mujeres asumían sus responsabilidades

reproductoras, cuidando marido, hijos y ancianos. Las mujeres no precisaban formación específica, y su posición era dependiente económica y socialmente. El escenario es hoy muy distinto. La equiparación formativa entre hombres y mujeres es muy alta. La incorporación de las mujeres al mundo laboral aumenta sin cesar, a pesar de las evidentes discriminaciones que se mantienen. Pero, al lado de lo muy positivos que resultan esos cambios para devolver a las mujeres toda su dignidad personal, lo cierto es que los roles en el seno del hogar apenas si se han modificado. Y, con todo ello, se provocan nuevas inestabilidades sociales, nuevos filones de exclusión, en los que la variable género resulta determinante.

Ese conjunto de cambios y de profundas transformaciones en las esferas productiva, social y familiar no han encontrado a los poderes públicos en su mejor momento. El mercado se ha globalizado, el poder político sigue en buena parte anclado al territorio. En ese contexto institucional, las políticas públicas que fueron concretando la filosofía del estado del bienestar, se han ido volviendo poco operativas, poco capaces de incorporar las nuevas demandas, las nuevas sensibilidades, o tienen una posición débil ante nuevos problemas. Las políticas de bienestar se construyeron desde lógicas de respuesta a demandas que se presumían homogéneas y diferenciadas, y se gestionaron de manera rígida y burocrática. Mientras, hoy tenemos un escenario en el que las demandas, por las razones apuntadas más arriba, son cada vez más heterogéneas, llenas de multiplicidad en su forma de presentarse, y sólo pueden ser abordadas desde formas de gestión flexibles y desburocratizadas. Y es ahí donde han aparecido con fuerza las entidades del tercer sector, las asociaciones y organizaciones no gubernamentales, que de manera especializada pero integral, logran acercarse a las nuevas problemáticas, a las personas de toda condición, con mayor capacidad de adaptación de las respuestas a las concretas situaciones de cada quién.

### INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL COMO EJES DE PROCESOS VITALES INCONSTANTES

Este contexto complejo y lleno de preguntas sin respuesta es el nuevo marco en el que podemos

inscribir el concepto de exclusión social. Concepto que engloba a la pobreza pero va más allá. Cada persona, cada situación es distinta, pero existen parámetros que las acercan unas a otras. Cada caso, cada historia, nos acerca a una situación concreta. Una situación que es el resultado de un proceso de pérdida de vínculos personales y sociales, que provoca que a una persona o a un colectivo le resulte muy difícil acceder a los recursos, las oportunidades y las posibilidades de los que dispone el conjunto de la sociedad. No hay personas excluidas, sino momentos o situaciones de exclusión. Acumulación de riesgos y vulnerabilidades que conllevan que en un momento determinado esa persona quede fuera de los canales habituales, y que le cueste mucho salir de ahí sin ayuda, sin contar con recursos de los que no dispone.

La exclusión social, como realidad de hecho, no es algo básicamente nuevo. Puede inscribirse en la trayectoria histórica de las desigualdades sociales. ¿Qué hay entonces de nuevo? Muy en síntesis, lo nuevo es que ya no tenemos sólo la clásica desigualdad de “los de arriba” y “los de abajo”, “los que tienen” y “los que no tienen”, sino que además tenemos situaciones diversificadas de “los de dentro”, “los de fuera”. Los que tienen vínculos, lazos, relaciones que les permiten superar conflictos y riesgos, y aquellos otros que no disponen de esos amortiguadores de vulnerabilidad, y padecen más directamente las consecuencias de ello.

Hablamos de situaciones que no afectan sólo a grupos predeterminados concretos. Más bien al contrario, afectan de forma cambiante a personas y colectivos. La distribución de riesgos sociales – en un contexto marcado por aumentos de inseguridades de todo tipo– se vuelve mucho más compleja y generalizada. El riesgo de ruptura familiar en un contexto de cambio en las relaciones de género, el riesgo de descualificación en un marco de cambio tecnológico acelerado, el riesgo de precariedad e infrasalarización en un contexto de cambio en la naturaleza del vínculo laboral, el riesgo de caer en drogodependencias de las que es difícil salir... Todo ello y otros muchos ejemplos, pueden trasladar hacia zonas de vulnerabilidad a la exclusión a personas y colectivos variables, en momentos muy diversos de su ciclo de vida. Las fronteras de la exclusión son móviles y fluidas; los



índices de riesgo presentan extensiones sociales e intensidades personales altamente cambiantes.

Hablamos pues de situaciones que no se explican con arreglo a una sola causa. Ni tampoco sus desventajas vienen solas. Todo ello conduce hacia la imposibilidad de un tratamiento unidimensional y sectorial de la exclusión social o de la marginación. Nadie tiene inscrito en su destino personal el ser o no excluido. La exclusión es susceptible de ser abordada desde los valores, desde la acción colectiva, desde la práctica institucional y desde las políticas públicas.

### ¿EXCLUSIÓN URBANA? ¿JUSTICIA ESPACIAL?

Desde distintas perspectivas se viene utilizando el concepto de “justicia” para referirse a temas y dilemas que no relacionaríamos directamente con lo que convencionalmente entendemos por justicia. Acostumbramos a referirnos a la justicia cuando señalamos el ámbito en que se dirimen conflictos de intereses y/o competencias entre personas, entidades, empresas e instituciones. Pero el término no agota ahí su contenido. Como recuerdan distintos diccionarios, justicia se refiere también a “trato justo” o a una distribución equitativa de premios y castigos. En esta última acepción es evidente su conexión directa con la política, que precisamente encuentra su núcleo esencial en las consecuencias de toda decisión pública, que acaba siempre conllevando ganadores y perdedores. Toda acción pública puede ser objeto de evaluación utilizando parámetros de equidad y de trato que incorporen el cumplimiento de derechos, el reconocimiento de diferencias o la dignidad de las personas. Libertad, igualdad y justicia son valores constantemente en liza cuando nos referimos a la calidad de una democracia.

Todo esto viene a cuento por el creciente uso de conceptos como “justicia ambiental” o “justicia espacial”, que han sido considerados por algunos autores y escuelas de pensamiento, como directamente conectados con los debates y problemas a los que enfrentan actualmente las ciudades. El concepto empieza a divulgarse en los Estados Unidos a finales de los años 70, tras diversos

conflictos ambientales relacionados con los vertidos contaminantes que algunas empresas realizaban en núcleos urbanos, y empezó a relacionarse protección de la salud, temas medioambientales y desigualdades sociales, denunciando el impacto negativo de diversas infraestructuras (autopistas, vertederos,...) o actividades (refinerías, industrias de reciclaje...), y todo ello en zonas en las que predominaba población negra o latina. El término justicia espacial lo ha popularizado el geógrafo recientemente desaparecido Edward W. Soja. Soja fue señalando, con diversos ejemplos de la realidad norteamericana, la capacidad de producir “geografías injustas”. Es decir, el cómo de la actividad mercantil, institucional o simplemente humana en los espacios urbanos, pueden derivarse (muchas veces sin intencionalidad manifiesta), efectos de injusticia social duraderos que afecten al abanico de oportunidades vitales de los que los padecen. Es decir, que acaben generándose estructuras duraderas de ventajas y desventajas distribuidas de manera desigual.

Ambas perspectivas apuntan a una misma conclusión: el espacio no es algo vacío y neutral; está sometido y contiene efectos de decisiones, de políticas, de ideologías y de otros componentes que tienen efectos significativos en nuestras vidas y que nos obligan a incorporar esa mirada en los debates sobre el presente y el futuro de nuestras ciudades y metrópolis. Las geografías, los espacios en los que vivimos, las decisiones que se tomaron en relación a nuestro hábitat, tienen impactos y pueden intensificar y ampliar vulnerabilidades, empeorar las condiciones de vida, las exclusiones que se padecen por el color de la piel, por razón del género, de la edad o de la nacionalidad. La vida, como apuntan estas perspectivas de análisis, es al mismo tiempo temporal, espacial, ambiental y social. Y, por tanto, conviene incorporar esa complejidad en los análisis, diagnósticos y propuestas que desarrollemos entorno a la vida actual y futura en las ciudades.

El “dónde” es muy significativo, sin que ello nos deba hacer caer en una especie de “determinismo ambiental”. Y, en este sentido, el derecho y la política tienen necesidad del “dónde”. Todos somos conscientes que las desigualdades en el interior de las ciudades tienen efectos y son al mismo tiempo causa de muchos problemas que afectan a

personas y colectivos. Si cruzamos datos de renta y su distribución territorial, con niveles de salud, educación o niveles de abstención, veremos habitualmente un alto grado de correlación. En la medida en que logremos avanzar con los análisis de la distribución de costes, beneficios, oportunidades vitales y estrategias de acción e innovación en nuestros barrios y ciudades, habremos avanzado en poder señalar la importancia estratégica de determinados bienes comunes ambientales que consideremos esenciales. Esenciales para poder hablar de dignidad, de reconocimiento, de democracia, en definitiva.

### ¿DÓNDE BUSCAMOS LOS PORQUÉS?

Es evidente, por tanto, que existen factores que generan exclusión. Y no sólo desde una perspectiva territorial. De entrada, la diversificación étnica derivada de emigraciones de los países empobrecidos, generadora de un escenario de precarización múltiple (legal, económica, relacional y familiar). Por otro lado, la alteración de la pirámide de edades, con incremento de las tasas de dependencia demográfica, a menudo ligadas a estados de dependencia física. Y sin duda, la pluralidad de formas de convivencia familiar con incremento de la monoparentalidad en capas populares. Todo ello se suma y se añade a viejos problemas, que se presentan hoy con nuevas caras: drogodependencias, adicciones, reinserción después de periodos carcelarios...

El trabajo sigue siendo también un factor de inestabilidad y de vulnerabilidad. Y todavía más en las nuevas formas de flexibilidad-precariedad. Todo ello genera “nuevos perdedores”: desempleo juvenil de nuevo tipo, estructural y adulto de larga duración; trabajos de baja calidad sin vertiente formativa; y empleos de salario muy bajo y sin cobertura por convenio colectivo.

Por otro lado, las viejas políticas redistributivas resisten mal los nuevos acordes de desigualdad que suenan en este inicio de siglo. Se han ido consolidando, por una parte, fracturas de ciudadanía a partir del diseño poco inclusivo de las políticas de bienestar. Por ejemplo, la exclusión de la seguridad social de grupos con insuficiente vinculación al mecanismo contributivo, o la exclusión de sectores vulnerables al fracaso escolar en la enseñanza pública

de masas. Hemos ido constatando, por otra parte, el carácter fuertemente inequitativo que genera la falta de política de vivienda. Este conjunto de factores no operan de forma aislada entre sí. Se interrelacionan y, a menudo, se potencian mutuamente. De hecho, las dinámicas de exclusión social se desarrollan al calor de estas interrelaciones.

### ¿QUIÉN SE OCUPA DEL TEMA? RESPONSABILIDAD PÚBLICA Y PROTAGONISMO SOCIAL

Los servicios sociales de las administraciones públicas, se esfuerzan sobremanera, pero tienen problemas para asumir ese nuevo potencial de desigualdad de nuevo tipo. Es evidente que en sociedades complejas como las nuestras los resortes clave de lucha contra la exclusión deben ubicarse en la esfera pública. Las políticas sociales, los programas y los servicios impulsados desde múltiples niveles territoriales de gobierno se convierten en las piezas fundamentales de un proyecto de sociedad cohesionada. Ahora bien, las políticas sociales contra la exclusión deben abandonar cualquier pretensión monopolista, profesionalista o centralizadora. Su papel como palancas hacia el desarrollo social inclusivo será directamente proporcional a su capacidad de tejer sólidas redes de interacción con todo tipo de agentes comunitarios y asociativos, en el marco de sólidos procesos de deliberación sobre modelos sociales, y bien apegadas al territorio.

Como ya hemos adelantado, cuando hablamos de exclusión social a principios del siglo XXI estamos hablando de algo distinto a la pobreza de siempre. Y ello requiere dar un giro sustancial tanto a las concepciones con las que se analiza el fenómeno como a las políticas que pretendan darle respuesta. Requiere buscar las respuestas en dinámicas más “civiles”, menos dependientes de lo público o de organismos con planteamientos estrictamente de caridad. Requiere armar mecanismos de respuesta de carácter comunitario, que construyan autonomía, que reconstruyan relaciones, que recreen persona, y ahí el factor lugar, el factor territorio, el factor ciudad es clave.

Si ello es así, necesitamos armar un proceso colectivo que faculte el acceso a cada quién a formar parte del tejido de actores sociales, y por tanto, no se trata sólo de un camino en solitario

de cada uno hacia una hipotética inclusión. No se trata sólo de estar con los otros, se trata de estar entre los otros. Devolver a cada quién el control de su propia vida, significa devolverle sus responsabilidades, y ya que entendemos las relaciones vitales como relaciones sociales, de cooperación y conflicto, esa nueva asunción de responsabilidades no se plantea sólo como un sentirse responsable de uno mismo, sino sentirse responsable con y entre los otros.

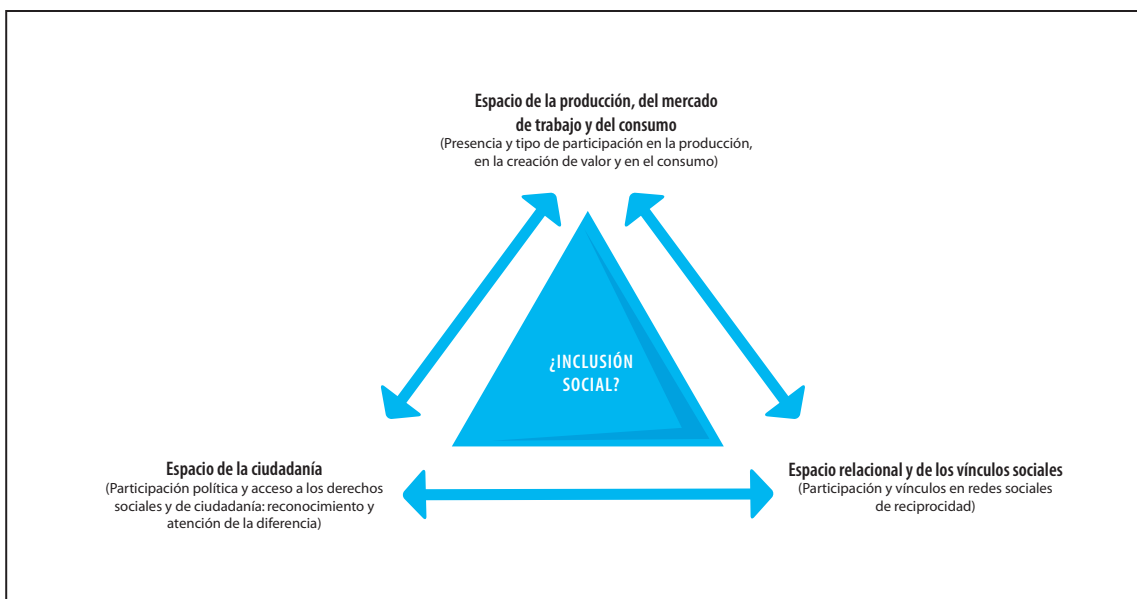
### INCLUSIÓN COMO AUTONOMÍA, COMO IGUALDAD, COMO RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD

No creo que nadie pueda ir por el mundo dando certificados de inclusión o de exclusión. Como hemos ido sugiriendo, no hay situaciones permanentes y estables en que una persona esté incluida o excluida. Con estos conceptos nos referimos más bien a situaciones personales que acumulan más o menos riesgos, más o menos vulnerabilidades, y que por tanto expresan un continuum en el que es posible identificar las situaciones concretas y no abstractas o formalizadas de cada uno de nosotros, con sus blancos, negros y toda la gama de grises. Cada uno desarrolla estrategias para salir de donde está, para mejorar su situación, para evitar un

exceso de precariedad o de riesgo. Desde nuestro punto de vista, se podrían destacar tres ejes sobre los que pivotan muchas de las situaciones de exclusión y de respuesta a la misma. El trabajo, las redes sociales y familiares de apoyo, la capacidad de estar implicado en el entorno social, de ser reconocido como lo que cada uno es, con sus características diferenciales y específicas. Hemos querido resumirlo en el gráfico que sigue.

Uno es igual cuando, siendo distinto, se siente reconocido como un igual. La inclusión social de cualquier persona o colectivo pasa pues, en primer lugar, por el acceso garantizado a *la ciudadanía y a los derechos económicos, políticos y sociales* correspondientes a la misma, así como las posibilidades de participación efectiva en la esfera política. Este acceso es especialmente problemático para algunos colectivos, como la población extranjera, sobre la que no solamente pesa la barrera a la participación económica regular en el mercado formal (que depende directamente de tener o no tener permisos de residencia y trabajo), sino también la negación del pleno derecho al sufragio activo y pasivo. Sin embargo, y al margen de estos casos, existen un sinnúmero de grupos y colectivos sociales que no tienen reconocidos sus derechos sociales o que, aún teniéndolos, los recursos a los que éstos les permiten acceder resul-

### Gráfico 1: Espacios y estrategias de inclusión social



Fuente: elaboración propia



tan inadecuados a sus características u opciones personales. Nos referimos, por ejemplo, al caso de las personas con discapacidades, con enfermedades mentales, con adicciones diversas, o con pasado penitenciario. En estos casos, el acceso a las políticas sociales debería estar pensado atendiendo esa especificidad.

En segundo lugar, la inclusión social de toda persona o grupo social pasa por la conexión y solidez de *las redes de reciprocidad social*, ya sean éstas de carácter afectivo, familiar, vecinal, comunitario u de otro tipo. Las redes sociales y familiares son un elemento constituyente de las dinámicas de inclusión y exclusión social. Y esta es una componente en la que el factor espacial es particularmente importante. Así, resulta importante señalar el hecho de que no sólo la falta de conexión con estas redes puede determinar en gran medida la exclusión o la inclusión social de una persona o colectivo, sino que también las características específicas y los sistemas de valores y de sentidos que éstas tengan son extremadamente relevantes. Aún así, la existencia de redes de solidaridad es un elemento clave en las estrategias que los grupos y las personas tienen a su alcance para paliar o dar solución a determinadas situaciones de carestía o de precariedad, y su inexistencia o su conflictividad puede agravar la gravedad de la situación y/o cronificarla. Este elemento es especialmente importante en los regímenes de bienestar mediterráneos como el español, donde la cobertura del sistema de protección social público es notablemente débil, por lo que las redes familiares y sociales juegan un papel fundamental en la redistribución de recursos y en la contención de la exclusión y la pobreza grave. Contar o no contar con esas redes puede llegar a ser decisivo, y de ahí la importancia del tejido asociativo como mecanismo de articulación y de recuperación de las redes.

Finalmente, el espacio de la producción económica y muy especialmente del *mercado de trabajo*, es el otro gran pilar que sustenta la inclusión social. El empleo es la vía principal de obtención de ingresos para la mayor parte de la población, la base con la que se calcula el grado de cobertura social de la población inactiva y también una de las principales vías de producción de sentido e identidad para los sujetos. Por lo tanto, el gra-

do y el tipo de participación en éste determinan de una forma muy clara y directa las condiciones objetivas de exclusión e inclusión social. En el contexto actual, existen múltiples segmentos de la población, que o bien quedan al margen del mercado de trabajo o bien tienen una débil inserción en él. Nos encontramos en un proceso de dualización del mercado laboral, en el cual se consolida por un lado la disminución del mercado laboral primario, constituido por los puestos de trabajo relativamente estables y protegidos; y por el otro el crecimiento desorbitado del mercado laboral secundario, que se caracteriza por una creciente precariedad, una alta rotación y la pérdida progresiva de derechos y coberturas sociales, y que está ocupado principalmente por jóvenes de baja y media cualificación, mujeres, inmigrantes extranjeros y trabajadores adultos precarizados. A todo ello hay que añadir el también creciente número de trabajadores que trabajan como falsos autónomos o en empleos informales, irregulares o directamente ilegales. Éstos, a la postre, obtienen menores ingresos, menor estabilidad y una cobertura más débil o inexistente por parte del sistema de pensiones y de protección social, por lo que requieren de manera muy significativa del apoyo de la familia u otras redes sociales.

Así, en términos generales, las carencias, ausencias o la posición que cada persona o grupo tenga en cada uno de estos tres espacios de la inclusión (o en más de uno a la vez), conllevan el desarrollo de procesos de precarización o vulnerabilidad que pueden conducir hacia situaciones de fuerte desigualdad o de exclusión social. Al contrario, quienes tengan mayores oportunidades de participar con unos determinados niveles de “calidad” en estas tres esferas, serán los colectivos con mayores cotas de inclusión. La presencia y la posición de los distintos segmentos de población en cada una de estas dimensiones determinarán, de entrada, su nivel y tipo de inclusión social y, con ello, sus principales riesgos de exclusión. Así, por ejemplo, la posición desaventajada que en términos generales padecen las mujeres en el mercado de trabajo, las hace más vulnerables a procesos de exclusión vinculados con la falta de participación o las condiciones de precariedad bajo las que se desarrollan en el campo de lo laboral.

Por otra parte, colectivos como el de la población inmigrada, se hallen o no regularizados e independientemente de que participen en el mercado de trabajo, se encuentran amenazados en términos de inclusión social por el escaso reconocimiento existente de sus derechos políticos como ciudadanos. Finalmente, el aislamiento social que pueden padecer muchas personas ancianas sin redes familiares o, determinados casos como la monomarentalidad, encarnan posiciones muy frágiles, incapaces de amortiguar mediante las redes de apoyo la presencia de otros factores de exclusión o desigualdades. Podemos insistir en algunos aspectos clave elegidos a partir del análisis de las experiencias recogidas en el texto.

Una de las formas habituales de encarar los fenómenos de exclusión es focalizar las posibles salidas en la búsqueda de empleo. La inserción a través del empleo se ha convertido en un elemento clave, y diríamos que inevitable, en la lucha contra la exclusión. Pero, sin negar que ése es y seguirá siendo un factor muy importante en el camino para reconstruir un estatus de ciudadano completo, hemos de recordar que si la exclusión tiene, como decíamos, una dimensión multifactorial y multidimensional, las formas de inserción han de ser plurales. En realidad, tenemos constancia de situaciones en las que a pesar de gozar de un empleo, no puede hablarse de inserción social, y, asimismo, se dan muchísimos casos en los que una plena inserción social no viene acompañada de empleo retribuido alguno, sin que ello signifique que esa persona o personas no hagan su “trabajo”.

### MEJOR DESDE CERCA. ESTABLECER LAZOS, CREAR VÍNCULOS

La inserción social no puede ser entendida como el acceso de personas o colectivos a una oferta preestablecida de prestaciones, empleos o recursos. En la concepción que defendemos, la inclusión se presenta como una dinámica que se apoya en las competencias de las personas. Y que se hace además en un contexto social y territorial determinado. La inserción se nutre de la activación de relaciones sociales de los afectados y de su entorno, y tiene sentido si consigue no sólo dar salidas individuales a

éste o aquél, sino que sus objetivos son los de mejorar el bienestar social de la colectividad en general. Si hablamos de flexibilidad, de integralidad, de implicación colectiva, de comunidad y de inteligencia emocional, deberemos acudir al ámbito local para encontrar el grado de proximidad necesario para que todo ello sea posible. Y es precisamente en el ámbito local en el que es más posible introducir dinámicas de colaboración público-sociedad civil, que permitan aprovechar los distintos recursos de unos y otros, y generar o potenciar los lazos comunitarios, el llamado capital social, tan decisivo a la hora de asegurar dinámicas de inclusión sostenibles en el tiempo y con garantías de generar autonomía y no dependencia, aunque ello no tenga por qué implicar la difuminación de responsabilidades de los poderes públicos.

Como hemos ya dicho, la lucha por la inclusión tiene mucho que ver con la creación de lazos de relación social. Dice Iris Marion Young que, de manera natural, la gente quiere vivir con los que son similares a ellos, y que precisamente por esto es muy importante evitar la generación de fronteras internas en ciudades y barrios, y ahí es cuando tanto la configuración de espacios públicos como la posibilidad de establecer vínculos y lazos comunitarios es significativo. La labor de los profesionales dedicados al tema, de los poderes públicos y de las entidades o asociaciones que trabajan en la inclusión debería basarse, pensamos, en entrar en relación con la persona o el colectivo, ayudar a que se reconozca, a que reconcilie con su imagen, a trabajar con las relaciones de la persona con los demás, partiendo de los ámbitos más privados (niños, familias,...), hasta los espacios públicos (vecindario, comunidad, barrio, ciudad) y las instituciones y entidades (escuelas, empresas, asociaciones, poderes públicos,...). De esta manera, la inclusión implica reconstruir su condición de actor social. Todo ello exige conocer los recursos del medio, para movilizarlos y aprovecharlos. De esta manera, no sólo se consigue que el proceso de inclusión sea un proceso de reconstrucción de lazos y de relaciones, sino que sea también un proceso compartido, no estrictamente profesionalizado, y que además permita que el entorno social, la comunidad, reconozca los problemas que gener-

an exclusión, convirtiendo el problema de unos pocos en un debate público que a todos concierne. Por ello se habla de coproducción de los procesos de inclusión, en la que unos y otros asumen el riesgo de recrear lazos, de recuperar vínculos, sin que sea posible, en una dinámica como la que apuntamos, anticipar demasiado planes de acción y fijar resultados de antemano, ya que de la misma manera que la exclusión ha sido debida a una multiplicidad de hechos y de situaciones, también la inclusión deberá ser objeto de una búsqueda en la acción.

### SER IGUAL ES TRATAR DE QUE TODOS LO SEAMOS

La inclusión no puede ser concebida como una aventura personal, en la que el “combatiente” va pasando obstáculos hasta llegar a un punto predeterminado por los especialistas. Inclusión y exclusión son términos cambiantes que se van construyendo y reconstruyendo socialmente. Entendemos por tanto la inclusión como un proceso de construcción colectiva no exenta de riesgos. En ese proceso los poderes públicos actúan más como garantes que como gerentes. Se busca la autonomía, no la dependencia. Se busca construir un régimen de inclusión, y ello quiere decir entender la inclusión como un proceso colectivo, en el que un grupo de gente, relacionada informal y formalmente, desde posiciones públicas y no públicas, tratan de conseguir un entorno de cohesión social para su comunidad. Ello exige activar la colaboración, generar incentivos, construir consenso. Y aceptar los riesgos. Para todo ello, las personas y los colectivos han de tener la oportunidad de participar desde el principio en el diseño y puesta en práctica de las medidas de inclusión que les afecten. Si no les queda otra alternativa (no pueden “salir”), han de poder par-

ticipar (“hacerse oír”). Todo proceso de inclusión es un proyecto personal y colectivo, en el que los implicados, los profesionales encargados del acompañamiento, las instituciones implicadas en ello, y la comunidad en la que se inserta todo ello, participan, asumen riesgos y responsabilidades, y entienden el tema como un compromiso colectivo en el que todos pueden ganar y todos pueden perder.

Queremos resaltar el criterio de la implicación social, entendido en sentido amplio como la habilitación de verdaderos espacios de actuación para las administraciones públicas, la iniciativa social, el sector asociativo, las ONGs y, en la medida de lo posible, para el conjunto de ciudadanos y ciudadanas con voluntad de implicarse en un espacio colectivo de lucha contra las exclusiones.

Deberíamos insistir en la visión que el espacio público es un ámbito de corresponsabilidad entre el conjunto de instituciones públicas y representativas y la sociedad. Creemos que una sociedad que cuenta con un tejido asociativo fuerte es una sociedad que genera lazos de confianza y estos permiten avanzar en una concepción de los problemas públicos (en este caso de la inclusión) como algo compartido, y no únicamente de los poderes públicos. En el caso de las políticas de inclusión, este factor es, además, estratégico, ya que, como hemos repetido, no puede entenderse la inclusión sino es desde la proximidad, desde la integralidad de políticas y desde una lógica que permite y refuerza la implicación social en el proceso. De alguna manera y para resumir se podría decir que la implicación social debe estar en el corazón de las estrategias por una sociedad inclusiva, y ello muestra la significación del factor espacial o territorial. Todos seremos más iguales si entre todos nos lo proponemos, y exigimos nuestros derechos desde nuestras responsabilidades.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bauman, Z. (2002) *En busca de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bauman, Z. (2006) *Confianza y temor en la ciudad*, Arcadia, Barcelona.
- Beck, U. (1998) *Democracy without enemies*, Blackwell-Polity Press, Oxford.
- Brugué, Q.- Gomà, R. (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- Castells, M. (1974) *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI.
- Cochrane, A. (2007) *Understanding Urban Policy. A Critical Approach*, Oxford, Blackwell.
- Fainstein, N.-Fainstein, S. (eds.) (1982) *Urban policy under capitalism*, Beverly Hills, Sage.
- Peter Hall (1998) *Cities in Civilization: Culture, Technology, and Urban Order*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Harvey, D. (2003) "Right to the city", *International Journal of Urban Regional Research*, n.939.
- Lefebvre, H. (1996), *Writings on Cities*, Oxford University Press, Oxford.
- Levinas, E. (1993) *El tiempo y el otro*, Barcelona, Paidós.
- Munford, L., 1937, (2011) « *What is a city?* », (first published in *Architectural Record*) *The City Reader*, LeGales, P.-Stout, F. (eds), London and New York, Routledge, 2011, pp.91-95.
- Park, R. (1999) *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*, Ediciones Serbal, Barcelona.
- Polany, K. (2003) *La gran transformación*. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo, FCE, México.
- Sennett, R. (2000) *La corrosión del carácter*, Anagrama, Barcelona.
- Sennett, R. (2007) "Una ciudad flexible de extraños" *ARQ* (Santiago) [online]. 2007, n.66 [citado 2016-08-29], pp.19-23. Disponible en: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So717-69962007000200003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So717-69962007000200003&lng=es&nrm=iso)>
- Sennett, R., (2001), *Vida urbana e identidad personal*, Península, Barcelona.
- Subirats, J.-García, A. (eds.) (2015) *Innovación social y políticas urbanas*, Icaria, Barcelona.
- Young, I.M. (2000) *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press.