

Més enllà de la democràcia representativa

Suïssa, Porto Alegre i Minneapolis: tres casos de participació i deliberació democràtica

A primer cop d'ull, segurament ningú posaria al mateix sac tres societats tan diferents com Suïssa, Porto Alegre i Minneapolis. El paradís dels bancs al costat del bressol del Fòrum Social Mundial, i entremig, la «ciutat dels llacs» nord-americana. Però més enllà dels tòpics, les tres ens mostren exemples de participació ciutadana que no només reverteix en la qualitat democràtica, sinó que sobretot, afavoreix la transformació social.

Introducció

Conceptes com representació i democràcia, els quals actualment semblen naturalment vinculats, no sempre ho han estat. En realitat, històricament els dos tenen un rerefons i una naturalesa molt diferent. D'una banda, la democràcia va néixer a l'antiga Grècia i es definia per ser essencialment participativa. En canvi, la representació és un concepte polític que prové del període medieval i que està relacionat amb els parlaments estamentals de les monarquies de l'època. No fou fins després de la Guerra Civil anglesa, al segle XVII, que els dos conceptes van començar a caminar junts gràcies a la introducció d'una monarquia parlamentària. Tanmateix, ambdós termes han viscut una constant tensió que arriba fins els nostres dies. Mentre podem identificar la democràcia com el règim on el poble —el *demos*— participa en els processos de presa de decisions comunes —exerceix el *kratos* o poder—, la representació generalment implica limitar aquesta participació a la tria de les persones que, en nom del poble, prendran les decisions.

Des de la Segona Guerra Mundial fins ara, la democràcia liberal i representativa està sent adoptada per cada cop més estats. Tanmateix, mentre aquesta expansió continua, el descontentament i la desafecció respecte aquest tipus de democràcia ha augmentat a les societats occidentals.¹ Això està trencant, cada cop més, amb l'argument tradicional del liberalisme, basat en la creença que



Sergi Morales
 Doctorand en Ciència Política
 a la Katholieke Universiteit Leuven
 sergi.morales@hiw.kuleuven.be

1 CASTELLS, *Redes de indignación y esperanza*, p. 288-294.

» La participació política és la conducta de part dels membres d'una comunitat adreçada a influir, directa o indirectament, sobre la formulació, adopció o implementació de decisions governamentals

la democràcia pot funcionar només a través de bons procediments i mecanismes institucionals per equilibrar els interessos individuals de la gent però sense que es requereixi d'una ciutadania gaire interessada per la vida pública. Més participació, igualtat política en la presa de decisions i transparència són, cada cop més, demandes situades a l'agenda pública per diversos moviments i agents socials per tal de canviar les nostres democràcies.² Tanmateix, per què és rellevant la participació ciutadana? Què la pot fer millor que simplement escollir representants que pensin en el bé comú, deliberin al respecte i prenguin decisions? És més representatiu que participi i decideixi la ciutadania en una assemblea de, posem per cas, 300 persones que els representants escollits amb milers de vots? Totes aquestes són preguntes raonables que ens podem plantejar quan parlem de democràcia participativa. No tractarem de respondre-les totes sistemàticament, però sí que les encararem mitjançant casos pràctics.

La meva intenció és fer una anàlisi de tres casos de democràcia liberal que han pretès anar més enllà de la representació. Tanmateix, l'objectiu no és en cap cas fer una comparació en-

tre aquests. La voluntat de l'article és descriure tres situacions diferents de democràcia participativa, exposar els seus contextos, en què consisteixen i quins són els seus resultats, siguin aquests positius o negatius. Tanmateix, sí que hi ha una coincidència entre ells: la democràcia participativa és una manera de concebre la democràcia que pretén anar més enllà de la representativitat del *demos*. En concret, s'entén la participació política com la conducta de part dels membres d'una comunitat política adreçada a influir, directa o indirectament, sobre la formulació, adopció o implementació de decisions governamentals.³ Per tal d'influir políticament es poden utilitzar tot un seguit d'eines diverses, de les quals la més coneguda és el vot. Tanmateix, en aquest cas no té tant a veure amb el vot dirigit per escollir uns representants, sinó amb el vot com a instrument per decidir sobre matèries concretes. D'altra banda, existeixen altres eines, algunes de les quals són força conegudes: manifestacions, el contacte i la pressió a representants polítics, fer donacions... Però, a nivell institucional, ens trobem un altre recurs participatiu que ha estat utilitzat molt sovint al llarg de la història i que en alguns llocs s'està començant a

emprar per tal de renovar la democràcia representativa: les assemblees. En aquest sentit, hi ha teòrics i científics polítics que també aposten per l'ús de mètodes no només participatius —com podria ser un referèndum—, sinó també deliberatius —com les assemblees. És a dir, on la ciutadania participi d'un debat públic a través del qual es puguin modificar les posicions polítiques de la gent mitjançant el diàleg. Precisament les eines que s'usen en els tres casos d'aquest article són el vot directe —Suïssa— i les assemblees —en els casos de Porto Alegre a Brasil i Minneapolis als EUA.

La democràcia directa a Suïssa

Suïssa és un estat federal format per 26 cantons, fundat en la seva forma actual el 1848, i moltes vegades exemple de gestió de la seva diversitat cultural i religiosa. També gaudeix d'un règim democràtic parlamentari i consociatiu, és a dir, basat en el consens, on, malgrat tenir eleccions competitives, la majoria de partits rellevants són sempre membres del Govern federal. Precisament per aquest darrer fet, Suïssa és el paradigma de l'anomenada democràcia consensual, contraposat al model majoritari anglès, on el partit més votat obté gairebé sempre la majoria dels

2 Per exemple, el 15-M a l'Estat espanyol o *Occupy Wall Street* als EUA.

3 FISHKIN, *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*.

A Suïssa, tot i que moltes decisions es prenen a través de representants polítics, hi ha molt de marge per a la intervenció ciutadana, especialment en les decisions més rellevants



representants i, per tant, el govern. A més a més, també es coneix Suïssa per ser un dels millors exemples de democràcia directa al món. En aquest país habitualment es pregunta a la seva ciutadania respecte temes molt diversos relacionats amb la política i el govern. Tanmateix, quines eines tenen realment els suïssos per influir a l'esfera pública? I quins avantatges i desavantatges podem detectar des de la ciència política?

Existeixen, fonamentalment, dues eines de democràcia directa a Suïssa: el referèndum i la iniciativa popular. En primer lloc, el referèndum, que es va instituir el 1874, permet el vot popular sobre decisions parlamentàries per tal que la ciutadania tingui la darrera paraula sobre totes les propostes de les cambres legislatives federals. Tanmateix, existeixen dos tipus de referèndums: els que s'han de fer obligatòriament per reformar la Constitució o per signar tractats internacionals —i que, a més, necessiten de dobles majories: la majoria dels suïssos en general i la majoria dels cantons— i els referèndums opcionals sobre matèries legislatives.⁴

4 Aquests requereixen 50.000 signatures, a recollir abans que passin 90 dies després de l'aprovació d'una llei al legislatiu. Si s'aconsegueix, es fa un referèndum on l'opció guanyadora és la que aconsegueix la majoria de vots —en aquest cas no es requereix d'una majoria de cantons. En el cas que no es recullin les signatures, la decisió parlamentària esdevé llei.

L'ús del referèndum també es dona d'una manera més profunda en els àmbits cantonals i locals. En segon lloc, existeix la iniciativa popular, instaurada el 1891, que consisteix en la capacitat de la ciutadania de poder proposar o demanar canvis constitucionals i legislatius. Prèviament, però, s'han de recollir 100.000 signatures a nivell federal, per, posteriorment, poder ser sotmeses a la votació de la ciutadania suïssa i que, per tal d'aprovar-se, requereixen de doble majoria. Les iniciatives populars no poden ser modificades pels governs, i menys si s'aproven via referèndum. Tot i així, el govern sí que pot fer una contraproposta i negociar amb els promotors de la iniciativa popular. En cas que no s'accepti la contraproposta, es pot arribar a votar entre les dues opcions. Aquest instrument participatiu també es pot utilitzar a nivell cantonal i local, tot i que la seva regulació varia segons el territori. Aquestes dues eines ens permeten atorgar a Suïssa el nom de democràcia directa, ja que, tot i que moltes decisions es prenen a través de representants polítics escollits per la ciutadania, hi ha molt marge per a la intervenció ciutadana, especialment en les decisions més rellevants.⁵

Com és fàcilment d'esperar, la democràcia directa ha tingut diversos efectes sobre el funcionament del sis-

5 LINDERS, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*.

tema polític suís. En primer lloc, el fet que gairebé tot sigui susceptible de ser proposat, modificat o eradicat a través d'una iniciativa popular, ha portat a un menor control de les elits polítiques sobre l'agenda pública. La gent és capaç de posar en el centre de debat temes que, fins i tot, poden ser incòmodes per a les elits. D'aquesta manera, la capacitat de pressió de les minories és molt alta, especialment aquelles amb prou força per convocar un referèndum o una iniciativa popular. Eines que, al mateix temps, també poden ser utilitzades per les minories per tal de fer-se veure, influir sobre la presa de decisions o, fins i tot, sobre les actituds de la ciutadania. Els recursos de la democràcia directa suïssa, doncs, el que acaben incentivant és la recerca d'acords entre totes les parts, per tal d'evitar els xantatges constants de minories influents. Aquest efecte «inclusiu» es fa evident en el sistema polític suís tant pel fet que la majoria de partits són sempre al govern, com, al mateix temps, perquè es creen comissions amb representació dels diversos grups d'interès, com podrien ser sindicats o patronals, en totes les tramitacions parlamentàries. Tot això amb l'objectiu que tots els agents importants sempre formin part dels acords polítics i socials. En aquest sentit, i com bé assenyala el científic social Wolf Linder (1944), la conse-

» La conseqüència més important de la democràcia directa al sistema polític suís és que esdevé una eina de compartició de poder entre partits, grups d'interès i la ciutadania

qüència més important de la democràcia directa al sistema polític suís és que esdevé una eina de compartició de poder⁶ entre partits, grups d'interès i la ciutadania. L'incentiu al consens i a la cooperació esdevé molt alt, i es procura que tothom obtingui algun benefici dels acords. El referèndum actua indirectament com a límit per l'acció dels partits polítics i altres organitzacions. Com he dit, alguns veuen aquest punt com la millor conseqüència de la democràcia directa suïssa, però, alhora, altres ho perceben com una eina de les elits organitzades i no pas de la ciutadania en general. No tothom té prou capacitat ni diners per organitzar-se i convocar un referèndum o una iniciativa popular. Al mateix temps, però, es pot interpretar això com un incentiu a l'organització de la ciutadania per tenir prou influència en la presa de decisions polítiques.

En segon lloc, a Suïssa la democràcia directa és un instrument d'aprenentatge polític per la ciutadania, base d'una cultura política que els és pròpia i que uneix els suïssos a través del seu model participatiu en una mena d'orgull patriòtic i comunitari al voltant de la seva manera d'entendre la democràcia.⁷

Reivindiquen clarament el seu model com una mena d'escola ciutadana de la democràcia, que, al mateix temps, vinculen amb la seva comunitat política. Podríem dir que forma part de la seva identitat nacional. Tanmateix, això també influeix decisivament en les seves institucions. La rellevància de les eleccions a representants i partits — decisives en la majoria de democràcies occidentals— és molt menor que no pas les votacions temàtiques via referèndum, ja que en aquest cas la majoria de partits estan sempre al govern i arriben a acords i consensos. És un model democràtic on la competència entre partits és molt menor i que tendeix a la cooperació. D'altra banda, donar més pes a les eleccions segurament podria implicar menys votacions temàtiques i donaria pas a un major poder dels partits i a les seves agendes, cosa que, fins ara, no sembla interessar gaire als suïssos.⁸ Precisament, el fet que tots els partits i actors polítics tendixin a competir poc i a cooperar ha portat a criticar la democràcia suïssa i a tllar-la d'immobilista i de poc donada a les innovacions. Segurament la crítica no és desencertada, ja que l'incentiu

al pacte entre actors és prou gran com per dificultar força els canvis. Però això no els fa impossibles, sinó simplement més lents en el temps.

Finalment, és necessari fer front a la que, segurament, és la major crítica a la democràcia directa suïssa: el volum de participació ciutadana. La majoria de votacions referendàries o d'iniciatives populars compta amb relativa poca participació, la qual acostuma a dependre, bàsicament, de l'interès que desporti allò que es vota. Aquesta manca de participació es dona especialment entre les classes més desfavorides. Com més difícil és el procediment o el tema a tractar, menys nivell hi ha de participació en les classes socials amb menys recursos. Són, doncs, representatius els resultats d'aquests referèndums? Aquesta pregunta és més normativa que no pas descriptiva, i existeixen arguments de tots colors que potser no s'escau en aquests moments d'exposar. Però, com bé demostra Linder al seu estudi sobre Suïssa,⁹ les votacions on més participen tots els sectors socials són aquelles que més interès creen. Això sol implicar, en general, que interessin més els temes més pròxims a la gent i als seus interessos. En aquest sentit, hi ha una eina de la democràcia participati-

6 LINDERS, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, p. 118.

7 LINDERS, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, p. 134-

135.

8 LINDERS, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, p. 134-135.

9 LINDERS, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, p. 93.

Amb els pressupostos participatius de Porto Alegre l'Estat ha perdut força en favor d'un espai públic on els representants electes han de respondre públicament d'allò que fan



va que no passa pels referèndums o les iniciatives populars i que és molt més propera al dia a dia de les persones: les assemblees municipals o de barri. En els següents dos exemples exposarem el perquè.

Els pressupostos participatius de Porto Alegre

Porto Alegre és una gran ciutat brasilera d'aproximadament 1.300.000 habitants, capital de la província de Rio Grande Do Sul. La seva relació amb la democràcia participativa començà el 1988, quan el Frente Popular, una coalició d'esquerres liderada pel Partido dos Trabalhadores (PT), va guanyar les eleccions municipals i l'alcaldia. Va ser aleshores quan el PT va decidir impulsar els *Orçamento Participativo* (OP), uns pressupostos participatius com a eina per assolir més justícia social a través de l'apoderament de les classes més desfavorides.

L'OP és un instrument de la ciutadania a través del qual decideixen sobre una part del pressupost municipal.¹⁰

¹⁰ La part subjecta a la participació de la gent ha evolucionat al llarg dels anys. Per exemple, es va passar del 2% del pressupost municipal el 1989 al 20% el 1994. BAIOCCHI, «Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment», p. 50.

En el cas de Porto Alegre, l'OP el porta a terme el poder executiu de la ciutat, liderat per un alcalde d'elecció directa. L'organització de l'OP es du a terme a través de l'anomenada piràmide participativa mitjançant un doble procediment que pretén obrir espais de debat i decisió de tota la ciutadania de la ciutat entorn del pressupost municipal: el territorial i el temàtic. El procediment territorial s'articula a través de tres nivells. En primer lloc, el nivell microlocal, que consisteix en reunions obertes a tothom que permeten als grups, organitzats per barris o fins i tot carrers, discutir qüestions del seu entorn que els preocupin i fer propostes a prioritzar. En aquesta fase, que acostuma a començar al març, hi ha molt poc control de les autoritats locals, tot i que hi solen assistir membres del govern municipal. Al mateix temps, aquestes trobades, a banda de marcar prioritats i d'avaluar la implementació de les decisions preses en anys anteriors, també serveixen per escollir delegats del barri, els quals seran els seus representants en la següent fase del procediment.

En segon lloc, es realitzen reunions dels delegats escollits prèviament, els quals s'agrupen depenent de cadascun dels setze sectors que formen la ciutat. En aquest cas, els projectes concrets proposats al nivell anterior són catalogats i classificats per deter-

minar les prioritats en cadascun dels sectors de la ciutat. Cada sector també escull de nou representants —dos per sector—, en aquest cas per a la tercera fase de l'OP.

Finalment, la tercera fase reuneix els delegats escollits al nivell anterior en l'anomenat Conselho Orçamento Participativo (COP). Aquest discuteix sobre les prioritats dels sectors de la ciutat ja decidides en les fases anteriors i els assigna les inversions municipals. Al COP també participen membres del govern municipal, tècnics i delegats del procediment temàtic, i no només els del territorial. En total, té uns 42 membres que es reuneixen unes dues vegades per setmana durant uns pocs mesos i que, durant el procés, segueixen mantenint contacte amb aquells als que representen. Aquest òrgan, al mateix temps, és el que ha de tenir una perspectiva més de ciutat i no només de sector i barris, procurant vetllar pel bé comú. Al mateix temps, l'Ajuntament ofereix suport formatiu i tècnic als membres del COP, per tal que puguin prendre les decisions el més informats possible.

D'altra banda, el procediment sectorial s'articula d'una manera molt similar al territorial, però en comptes de prevaldre el debat territorial es fa amb una visió més de ciutat en àmbits sectorials concrets —per exemple, promoció econòmica, educació o cultura. Una vegada



L'Orçamento Participativo ha aconseguit en certa manera crear un sentiment més arrelat de comunitat, especialment per aquells que tradicionalment n'havien estat exclosos

el COP té una proposta de pressupost, aquest es trasllada al Plenari municipal, el qual acostuma a aprovar totes les propostes sense modificar-les. Cal afegir que els càrrecs delegats solen tenir un límit de mandats, habitualment d'un any, tot i que es poden allargar fins a dos. Això incentiva el canvi i l'aprenentatge continu de les persones escollides per les assemblees per representar les seves propostes.

A banda dels procediments esmenats, l'OP es regeix generalment per tres paràmetres bàsics que guien la repartició pressupostària: la lògica majoritària-democràtica —fonamentada en les decisions majoritàries de les persones que participen de les assemblees—, la justícia redistributiva —que pretén bonificar els barris més pobres i menys poblats— i la lògica tècnica —que té en compte la viabilitat dels projectes proposats i prioritza els equipaments i infraestructures de base indispensables per a tota la ciutat, com, per exemple, asfaltar els carrers.¹¹

Tenint en compte els mecanismes exposats dels quals es compona l'OP, podem destacar tot un seguit de conseqüències que s'han pogut constatar a Porto Alegre després de molts anys d'experiència acumulada. En primer

lloc, ha trastocat el govern representatiu tradicional per instaurar un nou equilibri on hi té cabuda la democràcia directa.¹² Com a conseqüència, ha permès obrir un nou espai on la ciutadania, autònomament, pot participar de la gestió de l'espai públic. En aquest sentit, l'Estat ha perdut força en favor d'un espai públic on els representants electes han de respondre públicament d'allò que fan, on cal que justifiquin les seves accions davant d'aquells que representen. Això evita parcialment el control absolut de l'agenda pública per part de les elits o les classes socials més benestants.¹³ En segon lloc, l'OP ha aconseguit en certa manera crear un sentiment més arrelat de comunitat, especialment per aquells que tradicionalment n'havien estat exclosos. Les classes més desfavorides ara estan físicament més a prop dels altres —perquè, gràcies a l'OP, tenen carreteres i transport públic per arribar a la resta de la ciutat— i, alhora, participen en igualtat de condicions que la resta de la ciutadania.

En tercer lloc, s'ha posat el poder de l'Estat al servei de les classes més pobres i desfavorides, tendint a aug-

mentar la redistribució i disminuint el poder de les classes dominants. A més a més, s'ha tractat de destecnificar tot el procés participatiu, per fer-lo més accessible per a tothom. En aquest sentit, l'OP ha tingut efectes redistributius sobre les rendes, sobretot als barris més pobres i menys poblats. Hi ha una correlació clara entre els anys 1992 i 2000 entre els sectors amb rendes més baixes i una major inversió en aquests barris a través de l'OP.¹⁴

En quant al capital cultural i associatiu, hi ha certa tendència a una major participació de persones amb un nivell cultural alt —encara que no siguin persones amb molts recursos econòmics— i, sobretot, persones vinculades amb associacions o, millor encara, que tinguin experiència en el propi OP.¹⁵ La formació associativa aporta un capital cabdal a l'hora de prendre responsabilitats en la dinàmica participativa. Tanmateix, això també ha incentivat l'augment d'associacions de veïns, entre d'altres, per tal de poder millorar l'organització d'interessos de la ciutadania que vol influir en el procés de presa de decisions —tot i que, cal no oblidar, la participació també pot ser

11 GRET i SINTOMER, *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*, p. 54-60.

12 GRET i SINTOMER, *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*, p. 33 i 34.

13 GRET i SINTOMER, *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*, p. 33-34.

14 GRET i SINTOMER, *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*, p. 67-68.

15 BAIOCCHI, «Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment», p. 55.

Els pressupostos participatius poden permetre adequar els interessos de la ciutadania a la gestió pública, l'hora que es dota de més transparència a la gestió



individual.¹⁶ A més a més, aquestes associacions s'han organitzat entre elles, creant *Conselhos Populares*, a través dels quals coordinen les seves activitats i defensen els interessos dels seus barris i de la ciutat. En aquest sentit, tot i la preeminència de persones d'associacions en els processos de decisió, les persones a títol individual participen i tenen incentius a organitzar-se, encara que sigui d'una manera informal, amb altres persones. Fins i tot si les associacions de barri no fossin, en última instància, representants dels interessos de la gent, no hi hauria cap impediment perquè la gent s'organitzés i tractés de representar interessos alternatius als establerts.¹⁷ A més a més, l'opinió majoritària és que les persones delegades solen complir amb els seus mandats i que beneficien els barris als que representen.¹⁸ En conclusió, el fet que aquest sigui el factor que provoca diferències participatives, i no pas la renda o l'educació, diu molt del propi procediment participatiu, un procediment que demostra la seva capacitat «educadora» entre les persones participants.

16 BAIOCCHI, «Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment», p. 55.

17 BAIOCCHI, «Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment», p. 64.

18 GRET i SINTOMER, *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*, p. 112.

En quart lloc, l'OP de Porto Alegre ha demostrat que l'aprofundiment democràtic no va lligat a una menor eficàcia en la gestió pública. S'ha començat a trencar la creença que una major participació implica arriscar-se a donar el poder a incompetents o ignorants. En comptes d'això, s'ha constatat que pot ser un element que permet adequar els interessos de la ciutadania a la gestió pública, alhora que s'ha dotat de més transparència a la gestió a través de normes de participació objectives i no arbitràries. Fins i tot diverses organitzacions internacionals han avaluat positivament l'OP, evidenciant que no perjudica la professionalitat de la gestió. Esdevé necessari, però, establir mecanismes clars que ajudin a que la millora democràtica no perjudiqui la gestió. Per exemple, a Porto Alegre s'han mirat d'evitar les «xerrameques» o debats interminables a les assemblees de decisió. Com? A través de processos pactats prèviament i amb regles de debat i decisió determinades i transparents.¹⁹ D'aquesta manera es pot continuar gestionant amb professionalitat l'Ajuntament, tot tenint en compte les decisions preses per la ciutadania.

19 GRET i SINTOMER, *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*, p. 98.





El *Neighborhood Revitalization Program* de Minneapolis involucra a la ciutadania en la planificació política i delega poders rellevants als seus barris a través de les organitzacions veïnals

El Programa de Revitalització de Barris de Minneapolis

Minneapolis és la ciutat més poblada de l'Estat de Minnesota, als EUA, amb una població de prop de tres milions de persones. La ciutat fa temps que està governada per un partit federat al Democratic Party, anomenat Minnesota Democratic-Farmer-Labor Party, i que va ser el que va impulsar el Programa de Revitalització de Barris (NRP, acrònim de *Neighborhood Revitalization Program*) de la ciutat el 1990. El NRP involucra la seva ciutadania en la planificació política i delega poders rellevants als seus barris a través de les organitzacions veïnals.²⁰ Aquest va sorgir per la determinació del municipi de revitalitzar els seus 81 barris. El programa divideix els barris en tres categories: «protegir», «revitalitzar» i «redirigir», en una escala d'incidència i despesa progressiva, on sobretot es pretén ajudar els barris catalogats en les dues últimes categories. Estava previst inicialment que el pla durés vint anys²¹ i comptava amb un finançament

d'uns vint milions de dòlars anuals.²² A tall organitzatiu, el NRP s'estructura a nivell de tota la ciutat a través de cinc institucions, una de les quals és el propi Ajuntament. A banda d'això, el programa compta amb una oficina central que dóna suport a les organitzacions de barri alhora que interactua amb els departaments municipals involucrats en projectes als barris, tot apostant per una planificació molt descentralitzada. Les organitzacions als barris²³ planifiquen, prioritzen i desenvolupen projectes, alhora que són supervisades i ajudades per l'oficina central del NRP —per exemple, aquesta oficina és la que aprova els plans veïnals, vetlla perquè realment els projectes de barri siguin inclusius i representin tots els interessos del barri...²⁴

L'NRP ha ajudat decididament a millorar la qualitat i la quantitat de la participació ciutadana dels residents de la ciutat. S'ha assolit una nova situació en la qual els departaments municipals de

la ciutat cooperen amb els ciutadans i aquests entre ells en la implementació d'objectius de barri i de ciutat. A més a més, tot això ha renovat el teixit social i ha creat un fort sentiment de pertinença comunitària.²⁵ Al mateix temps, el pla ha revitalitzat moltes parts de la ciutat, millorant el seu patrimoni immobiliari i els seus passejos comercials o les seves escoles. Aquesta cooperació de baix cap a dalt també ha millorat els serveis públics i ha facilitat la col·laboració entre agents socials i polítics.

Aquest tipus de projectes, però, no estan exempts de crítiques. Algunes d'elles tenen a veure amb el fet que, pel tipus de planificació, el temps que voluntàriament la gent que participa li ha de dedicar i les diferències culturals i educatives de les persones, el programa sigui més atractiu i assequible per persones —blanques— propietàries.²⁶ Precisament aquesta crítica contra la democràcia directa és la que provenen de demostrar empíricament acadèmics com Björn Hinnerich (1977) i Per Pettersson-Lidbom (1965), en un estudi on comparaven municipis suecs que van començar sent democràcies

20 FUNG i FAGOTTO, «Empowered Participation in Urban Governance: The Minneapolis Neighborhood Revitalization Program», p. 652.

21 Podríem dir que ha acabat durant uns 21 anys, ja que va finalitzar l'el 2011. Tanmateix ha tingut continuïtat a través d'altres instàncies que ara no exposarem.

22 FUNG i FAGOTTO, «Empowered Participation in Urban Governance: The Minneapolis Neighborhood Revitalization Program», p. 641.

23 La participació en els barris, però, requereix molt de treball voluntari i que les associacions veïnals no tinguin cap mena de voluntat lucrativa.

24 FUNG i FAGOTTO, «Empowered Participation in Urban Governance: The Minneapolis Neighborhood Revitalization Program», p. 641.

25 FUNG i FAGOTTO, «Empowered Participation in Urban Governance: The Minneapolis Neighborhood Revitalization Program», p. 652.

26 FUNG i FAGOTTO, «Empowered Participation in Urban Governance: The Minneapolis Neighborhood Revitalization Program», p. 653.

La participació actua com a corrector de la democràcia representativa, modificant la cultura política de la ciutadania i apoderant-la davant de les elits



directes i que van esdevenir representatives temps després. Ells tracten de demostrar que, en tots els casos que van analitzar, va augmentar la despesa per habitant pobre entre un 40% i un 70%, a l'hora que la participació va incrementar entre un 150% i un 200%.²⁷ Els autors argumenten que això es donà perquè en els municipis on es practicava la democràcia directa era molt més fàcil per les classes més adinerades controlar el procés de decisions polítiques, mentre que en el cas de la representativa la presència dels partits polítics —sobretot els de base obrera— ho dificultaven molt més. Tanmateix, és possible respondre a aquest tipus de crítiques d'una manera sòlida. En primer lloc, la democràcia participativa no té perquè anular les eleccions a representants. En segon lloc, en el cas del NRP molts barris executaven estratègies per tal d'incloure els sectors més desafavorits o menys inclinats a participar, com les minories o residents que vivien llogant un habitatge —per exemple, concedint quotes de participació per a aquests grups.²⁸ Tanmateix, això no sempre va tenir èxit, ja que de-

penia bàsicament de les associacions de cada barri. En molts casos, les organitzacions van aconseguir crear nexes amb d'altres grups que no participaven als programes, sobretot incloent en els seus plans temàtiques que podrien interessar a aquests grups menys participatius i habitualment més empobrits. No obstant això, els resultats no sempre eren així, i a molts llocs la participació de les minories ètniques o les classes més desafavorides era més baixa. Aquestes mancances participatives, però, van afectar molt les polítiques públiques resultants? En vista de les dades, no sembla que així ho sigui. En general, els beneficis semblaven afavorir a tothom i tenien una natura clarament distributiva, especialment segons les necessitats econòmiques i socials dels barris.²⁹

Conclusions

A tall de conclusió, és convenient remarcar aquells punts en comú dels casos analitzats. Tanmateix, com bé he dit a l'inici, en cap cas s'ha pretès fer una extrapolació universal. És a dir, el fet que en els casos analitzats passin de-

terminades coses no vol dir que sempre hagin de succeir de la mateixa manera. Tot i així, sí que ens poden marcar una tendència explicativa sobre les possibles conseqüències d'implementar polítiques participatives.

En primer lloc, els casos exposats han afectat severament el règim democràtic representatiu. Han actuat com una mena de corrector de la democràcia representativa, modificant la cultura política de la ciutadania i apoderant-la davant de les elits, ja sigui donant-los més control sobre l'agenda pública o millorant el rendiment de comptes dels representants.

En segon lloc, han modificat la cultura política de la ciutadania gràcies a processos en els que, quan es participa, es millora l'educació cívica i l'interès individual pels afers públics. Això pot ajudar a que la ciutadania es pugui veure a si mateixa com un agent important en la presa de decisions, tot augmentant els incentius a organitzar-se per tal d'influir en les polítiques públiques. Aquest canvi de cultura política pot contribuir a dos factors més: un sentiment de pertinença i solidaritat amb la comunitat més elevat; i el fet que la ciutadania participi, i especialment els més vulnerables, pot incentivar a una millor redistribució de la riquesa.

Finalment, seria raonable plantejar-nos, com fem a l'inici de l'article,

27 HINNERICH i PETERSSON-LIDBOM, *Democracy, Redistribution and Political Participation: Evidence from Sweden 1919-1950*, p. 28.

28 FUNG i FAGOTTO, «Empowered Participation in Urban Governance: The Minneapolis Neighborhood Revitalization Program», p. 653.

29 FUNG i FAGOTTO, «Empowered Participation in Urban Governance: The Minneapolis Neighborhood Revitalization Program», p. 647.



La participació afavoreix un sentiment de pertinença a la comunitat més elevat i incentiva una millor redistribució de la riquesa

si és més representativa la participació d'uns milers de persones en un pressupost participatiu —o un referèndum— que no pas els representants escollits amb molts més vots?. Sent conscient que aquest encara és un debat obert, és necessari assenyalar diversos punts extrets dels casos analitzats per tal de contribuir a la discussió. Primer, la democràcia participativa no pretén eliminar la democràcia representativa, sinó millorar-la. I, pel que hem vist fins ara, sembla que aquesta és capaç de fer ho per les diverses raons ja exposades. Segon, la participació és, en els casos explicats, prou oberta a tothom i transparent com perquè tothom qui vulgui pugui intervenir en processos que van més enllà de l'elecció de representants. A més a més, aquells que participen segurament tenen una relació més estreta amb la gent que els envolta, coneixent millor els problemes dels seus barris que els propis representants escollits a les urnes. Per tant, l'etern debat entre democràcia representativa i participativa no té per què esdevenir un combat a tot o res. Més aviat té a veure en com la participació ciutadana pot millorar la vida de la ciutadania, especialment la de les classes més populars, i la democràcia en general, també la representativa. ◀

MÉS INFORMACIÓ

BAIOCCHI, Gianpaolo. «Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment» [en línia].

A FUNG, Archon i WRIGUT, Erik O. *Deepening democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. The Real Utopias Project IV*. Londres: Verso, 2003. Disponible a: <www.ssc.wisc.edu>.

CASTELLS, Manuel. *Redes de indignación y esperanza*. Madrid: Alianza Editorial, 2012.

FISHKIN, James S. *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

FUNG, Archon i FAGOTTO, Elena. «Empowered Participation in Urban Governance: The Minneapolis Neighborhood Revitalization Program». A *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, núm 3, p. 638-655, 2006.

GRET, Marion i SINTOMER, Yves. *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*. Barcelona: Debate, 2003.

HINNERICH, Björn i PETERSSON-LIBDOM, Per. *Democracy, Redistribution and Political Participation: Evidence from Sweden 1919-1950* [en línia]. Departament d'Economia de la Stockholm University, 2010. Disponible a: <www.people.su.se>.

LINDER, Wolf. *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. London: Macmillan Press, 1998.

VIEJO, Raimundo. «Suïssa: els límits de la participació liberal». A *Eines*, núm. 5, ps. 103-115, 2008.

Exposició itinerant

LLIBERTAT!

LA LLUITA DELS CATALANS
PELS DRETS SOCIALS I NACIONALS

Més informació
www.irla.cat/expollibertat

FUNDACIÓ



JOSEP IRLA