

Democràcia local en temps d'incertesa

Quim Brugué

Fernando Pindado

Óscar Rebollo

(Institut de Govern i Polítiques Públiques)

Quim Brugué: Llicenciat en Ciències Econòmiques (UAB), Diploma en Data Analysis for Social Sciences (Essex University) i doctor en Ciència Política i de l'Administració. Estades de recerca a les Universitats d'Oxford i Cambridge. Ha estat Director general de Participació Ciutadana (2014-2008) i Director de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) (2009-2014). Actualment, catedràtic de Ciència Política i de l'Administració al departament de Ciència Política i Dret públic de la UAB, membre de l'IGOP i professor a la Universitat de Girona.

Fernando Pindado: Llicenciat en Dret (UAB). Tècnic d'Administració General. Ha estat Subdirector general de Participació en l'Àmbit Local de la Generalitat de Catalunya (2004-2011). Gerent de l'Ajuntament de Premià de Mar (2013-2015). Actualment, Gerent de Drets de ciutadania, participació i transparència de l'Ajuntament de Barcelona.

Óscar Rebollo: Llicenciat en Ciències Econòmiques (UAB) i Doctor en Sociologia. Va ser coordinador del postgrau en Polítiques Locals i Participació Ciutadana de la UAB. Actualment, Professor Titular en el Departament de Sociologia de la Universitat Autònoma de Barcelona, Membre del Grup de Recerca SGR – Urban Governance, Commons, Social Innovation and the Internet (URGOCIS). Director de l'IGOP i Membre del seu equip de suport a les accions comunitàries.

Democràcia local en temps d'incertesa

Democràcia local en temps d'incertesa

Quim Brugué

Fernando Pindado

Óscar Rebollo

(Institut de Govern i Polítiques Públiques)

Col·lecció

Estudis Locals

Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals

Titular de la Càtedra

Miquel Roca i Junyent

Directora de la col·lecció

Judith Gifreu i Font

Coordinador editorial

Marc Pifarré i Estrada

© Associació Catalana de Municipis i Comarques

València 231, 6a

08007 Barcelona

Adreça a internet: www.acm.cat

A/e: acm@acm.cat

Disseny gràfic:

Eumogràfic

Maquetació i impressió:

Cèltica Impressió, S.L.

D.L.: B 16192 2015

ISBN: 978-84-938350-7-1

Juny del 2015

Pròleg	7
Introducció	11
Eix 1. Qualitat democràtica: de què estem parlant?	17
Capítol 1. La trinitat democràtica	21
Capítol 2. Els múltiples adjectius de la democràcia	31
Eix 2. Experiències i aprenentatges: què hem fet fins ara?	39
Capítol 3. Participació ciutadana: aprenentatges acumulats	43
Capítol 4. Participació ciutadana: de la banalització a la residualització	55
Eix 3. Es pot millorar la democràcia sense recuperar la política?	65
Capítol 5. Polititzar les institucions i les actuacions públiques	69
Capítol 6. Polititzar la comunitat	77
Eix 4. Apostar per la qualitat democràtica: què fer?	85
Capítol 7. Recuperar la autoritat, millorar la representació	89
Capítol 8. Recuperar la ciutadania, desenvolupar la democràcia directe	101
Capítol 9. Recuperar la comunitat: iniciativa política, debat públic i enfortiment social	113
Conclusions	125

Pròleg

Democràcia local en temps d'incertesa

Dins la col·lecció Estudis Locals de la Càtedra Enric Prat de la Riba de l'Associació Catalana de Municipis us presentem el llibre Democràcia local en temps d'incertesa, una reflexió, tal i com ho descriuen els propis autors Quim Brugué, Fernando Pindado i Óscar Rebollo sobre la definició i la situació actual i futura de la democràcia. Un terme que va més enllà de la definició d'un sistema polític; ens serveix per definir un model de relació entre la ciutadania i la cosa pública.

Des de l'ACM estudiem, reflexionem i debatem per extreure les millors conclusions sobre totes les qüestions relacionades amb el món local i el seu paper com a definidor tant de model de gestió com de model polític. I en aquest cas us oferim una publicació per aprofundir en la democràcia local.

El treball realitzat en aquest llibre ens dóna pistes per definir el paper dels ajuntaments en el camí per millorar la qualitat de la democràcia en un temps complex que necessita idees noves.

El compromís del món local amb la democràcia és ferm. El compromís del món local amb la ciutadania és ferm. I per això som permeables i sensibles a les reivindicacions i al debat generat a la nostra societat sobre la importància d'una transformació i un aprofundiment de la democràcia. Transformació que, partint de la confiança amb la ciutadania, necessita noves eines de participació i de compromís ciutadà en la presa de decisions.

I el millor àmbit per crear aquest clima de confiança i de mútua col·laboració és l'àmbit local. La proximitat, la característica clau a l'hora de definir el govern local, ens permet tenir el potencial que dóna conèixer de primera mà la realitat i les necessitats de les persones, i per això som l'epicentre de la prestació de serveis i de la resposta a les necessitats ciutadanes. Però no som, no volem ser ens prestadors de serveis, som i volem seguir essent institucions democràtiques. La millor manera de donar serveis i respondre a les necessitats de la gent és facilitant la seva participació en l'elaboració i execució d'aquestes polítiques.

El paper municipal en la millora de la participació ciutadana i la democràcia no és nou: en els quasi quaranta anys de vida de l'actual sistema polític, els ajuntaments, tot i la clara manca d'una definició de responsabilitats, amagada en el principi de subsidiarietat, i encara una més clara manca de finançament, han estat exemple de nous sistemes de participació, amb el suport al món associatiu municipal o amb la convocatòria de processos participatius, entre d'altres.

El nostre paper i valor en la definició del model democràtic que volem és bàsic. Volem jugar-hi el paper que ens pertoca, treballant, com ho hem fet sempre, de la mà dels veïns i veïnes dels nostres pobles i ciutats.

Us animo a participar de la reflexió que obre aquest interessant llibre que us presento, i que és una mostra més de la feina i l'aportació de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques per aconseguir l'administració local que volem i que la ciutadania mereix.

Miquel Buch i Moya
President de l'ACM

Introducció

1. Introducció

Vivim moments desconcertants des de molts punts de vista, i la democràcia n'és un bon exemple. D'una banda, després de quatre dècades de funcionament, aquesta se'ns apareix cansada, descontextualitzada i incapaç de seguir responnent a les expectatives de la ciutadania. D'altra banda, simultàniament, aquest mateix descrèdit ha situat la democràcia en el focus d'un ampli i desordenat procés de regeneració. Les veus crítiques amb la democràcia es multipliquen, alhora que apareixen propostes i iniciatives diverses per transformar-la i aprofundir-la. Aquestes veus, però, s'expressen segures i contundents en el moment de les crítiques, mentre que són vacil·lants i insegures quan es tracta de presentar alternatives.

Els governs locals estan i han estat en el centre d'aquest debat. Mirant endarrere, els ajuntaments han protagonitzat, des de finals dels anys vuitanta, diversos intents de democratització, posant en marxa instruments i espais de participació ciutadana i impulsant estratègies d'innovació democràtica. Durant més de dues dècades, el món municipal va esmerçar esforços i recursos a aquests objectius. Tanmateix, s'ha anat imposant una lectura crítica amb aquesta experiència, posant l'accent en algunes disfuncionalitats i en els magres resultats aconseguits. El món municipal, per tant, viu el desconcert amb una especial intensitat: reconeixent-se com un espai privilegiat per a la democràcia i la participació ciutadana; al temps que assumint una experiència poc reeixida –almenys pel que fa a la impressió general que ha deixat. Aquesta situació, sumada a un context de dificultats pressupostàries, semblen haver aturat les antigues polítiques de participació ciutadana o innovació democràtica.

En el text que presentem reflexionem, doncs, des d'aquest desconcert; i ho fem tres persones que hem estat activament involucrades en la història recent de la participació ciutadana a Catalunya –tant des del món de la pràctica com des de l'esfera acadèmica. No volem aportar nova informació ni posar sobre la taula cap experiència específica. Hem volgut, més aviat,

aturar-nos en el camí, reflexionar sobre on estem i com hi hem arribat i, finalment, oferir aquestes reflexions per obrir un debat –que ens sembla extraordinàriament obert– sobre el futur de la participació i la democràcia en els nostres governs locals.

Amb aquests objectius en ment, hem estructurat les nostres reflexions a partir de quatre eixos. En el primer recuperem una qüestió bàsica, però que, curiosament, ha estat poc reflexionada: de què estem parlant quan ens referim a millorar la qualitat de la nostra democràcia? Les experiències locals de participació ciutadana de les darreres dècades han estat tan ocupades en la vessant instrumental que el debat sobre què estaven fent va quedar oblidat. En els dos primers capítols pretenem cobrir aquest dèficit i proposar una definició sobre qualitat democràtica, reconeixent la complexitat d'un terme que presentem com polièdric.

En el segon eix fem una mirada crítica i reflexiva al passat amb l'objectiu de recuperar les experiències i els aprenentatges de una àmplia varietat d'iniciatives locals de participació ciutadana. Una mirada que, simultàniament, projectem cap el futur i que l'aprofitem tant per posar en valor allò que s'ha treballat històricament en molts municipis catalans com per proposar un canvi de rumb significatiu en les polítiques locals de participació ciutadana.

En el tercer eix ens fem una pregunta que en el context actual ens sembla molt rellevant: es pot millorar la democràcia i fomentar la participació ciutadana sense recuperar la política? Avui, a molts els agradaria aprofundir la democràcia des d'una absoluta desconfiança i un contundent refús a la política; però nosaltres pensem que això no és possible. Reconeixem, només faltaria, les enormes dificultats per recuperar la política, però argumentem que aquest és un pas imprescindible per recuperar la democràcia. Allò que és democràtic és la política –en el sentit més ampli del terme– i, per tant, només podrem aprofundir-la si som capaços de dignificar el seu objecte.

Finalment, en quart lloc, dediquem tres capítols a identificar línies de treball per als propers anys. No es tracta de fer propostes instrumentals, doncs, ja ho hem advertit, el que fem és un exercici de reflexió; però sí de llençar idees que pensem caldrà anar desenvolupant en el futur. Unes idees que, des d'una visió ampla del concepte qualitat democràtica, es projecten sobre àmbits tant diferents com l'exercici de la representació, el paper de la ciutadania i la recuperació de la comunitat.

Travessant aquests eixos va repetint-se una pregunta central i organitzadora de les nostres reflexions: *què han representat els ajuntaments en la construcció del sistema polític democràtic que va sortir, encara no fa quatre dècades, de la transició espanyola?* És evident que l'estructura de l'estat, que es preveia descentralitzat en el nivell autonòmic, no augurava un gran protagonisme per als municipis. Amb poc pressupost i escasses competències, els ajuntaments semblaven abocats a jugar un paper de *trinxera* en la relació entre l'estat i la ciutadania. No podrien lluir els mèrits reservats a altres administracions competents en educació, salut, economia o infraestructures; tot i que la seva condició d'administració propera generava molta visibilitat i els atorgava un indiscutible protagonisme en les relacions amb la ciutadania.

Aquesta posició –contradictòriament perifèrica i central– ha permès als ajuntaments desplegar una important agenda d'intervenció sobre l'espai públic i els equipaments (*la pedra*); alhora que també s'han fet càrrec de les persones, ocupant-se d'un conjunt de polítiques destinades a millorar la qualitat de vida, a cohesionar la comunitat i, també, a promocionar el seu desenvolupament. Junt amb aquestes actuacions, com ja hem esmentat, els ajuntaments també han estat capaços d'aprofitar la seva proximitat a les persones per desplegar polítiques de participació ciutadana que han estat el cultiu de l'actual debat en torn la regeneració democràtica.

De fet, durant molt de temps hem escoltat que els ajuntaments no podien fer massa en relació, per exemple, a l'educació o a la salut; però que, en canvi, eren els únics que podien fer participació ciutadana. Probablement això no és del tot cert, ja que, més enllà de les seves competències estrictes, els ajuntaments han ficat el nas en pràcticament tots els àmbits de les polítiques públiques. Tal com va manifestar de manera molt gràfica l'ex alcalde de Victòria-Gasteiz, José Ángel Cuerda, “no tot és de la nostra competència, però sí de la nostra incumbència”. De la mateixa manera, tampoc els ajuntaments disposen del monopoli de les relacions amb la ciutadania. En el nostre context, també les Diputacions i la Generalitat, amb major o menor fortuna, han treballat en l'àmbit de la participació ciutadana i, per tant, són actors polítics rellevants en qualsevol projecte d'aprofundiment democràtic.

En tot cas, en aquest llibre volem recordar que els ajuntaments han estat l'escenari propici per a un conjunt d'iniciatives d'innovació democràtica molt diverses: oferint suport a entitats i associacions, organitzant processos participatius de tota mena, construint equipaments de proximitat o, en general, buscant fórmules per facilitar les relacions entre la institució i la ciutadania.

nia. Com a resultat d'aquests esforços, naturalment, l'escenari local també ha esdevingut l'arena on s'han expressat amb més claredat els nous actors, les noves propostes i els nous conflictes promoguts des de la ciutadania.

Tot plegat va afavorir l'emergència d'una cultura política *pro-municipalista* que s'ha dedicat a lloar el món local. Un món que esdevé una mena de lloc màgic on tot es possible i on tot podria solucionar-se si els recursos i les competències fossin suficients; és a dir, més generosos amb els ajuntaments. Aquests arguments també s'han esgrimit des de l'òptica de la participació ciutadana. Hi ha bona part de raó en aquesta defensa del municipalisme, tot i que tampoc podem caure en la temptació d'un cofoisme ingenu. La cara municipal té també la seva creu, de manera que no podem obviar les dificultats i algunes males pràctiques que també han estat propiciades des de la proximitat local. Una proximitat que pot ser garantia de sensibilitat i equilibri en el desplegament de les polítiques públiques, però que també ha estat la via d'entrada a la política de corrupcions i clientelismes.

Sovint parlem d'una nova època que estem vivint, i aquesta expressió ens serveix per a subratllar que “tot està en moviment”, que “res serà igual” o que “els vells temps no tornaran”, però no sabem encara dibuixar els seus contorns. Ara bé, després de tres dècades d'expansió del paradigma neoliberal, una cosa sembla clara: les desigualtats socials han augmentat molt, i la qualitat de la democràcia ha retrocedit, i aquesta sembla una de les tensions fonamentals que s'haurà de dilucidar en aquesta nova època.

Tot plegat, ja mirant cap el futur, ens fa pensar que cal afrontar amb urgència la tasca de *repolititzar* i *redemocratitzar* la vida pública, i que val la pena fer-ho també des del món local. Per això necessitem, en primer lloc, d'un marc conceptual i operatiu que no ens parli de la política o la democràcia de manera simplificada i enganyosa. No és cert, com alguns semblen considerar, que la política és només allò que fan els polítics i que la democràcia s'acaba sempre votant. La política i la democràcia són molt més. I és cap aquest *molt més* on s'adrecen les reflexions que trobareu en les properes pàgines. Unes reflexions que només són un punt de partida, certament; però en aquest món incert d'alguna manera hem de començar.

Eix 1

**Qualitat democràtica:
de què estem parlant?**

En aquesta primera part de la publicació, volem plantejar-nos un interrogant molt bàsic, però que, desafortunadament, ha estat oblidat massa temps. Sovint, durant les darreres dècades, hem experimentat amb instruments i mecanismes *participatius* molt diversos; tot i que no sempre hem estat capaços d'explicar amb prou claredat què estàvem fent i perquè ho fèiem. Els ajuntaments han estat protagonistes d'aquestes iniciatives *participatives*; però quan parlaves amb els responsables polítics que les impulsaven molt sovint les explicacions eren més entusiastes que racionals.

No critiquem aquest “fer poc reflexiu”, doncs no dubtem de la bona voluntat i de la convicció que van acompanyar aquestes iniciatives i experiències de participació ciutadana. Al contrari, hem d'agrair aquesta empena i aquest compromís per incorporar a la ciutadania a la política municipal. Sense la feina realitzada, ni la innovació democràtica estaria avui present a l'agenda pública ni disposaríem d'unes pràctiques des de les quals reflexionar i aprendre.

En aquesta direcció, assumint el valor de les experiències locals de participació ciutadana dels darrers anys, aquest apartat pretén extreure'n lliçons que ens ajudin a avançar. I la primera lliçó és que per “fer amb sentit” cal tenir molt clar “què fem i perquè ho fem”. Per això no és sorprenent que aquests primers dos capítols estiguin dedicats a clarificar el concepte de *democràcia*, entenent que la participació ciutadana no és una finalitat en ella mateixa sinó una activitat que ens ajuda a millorar i redefinir la nostra democràcia. El què i el perquè de la participació ciutadana adquireix sentit i coherència quan els posem en relació amb un model de democràcia, de manera que definir aquest model és el pas previ per “fer amb sentit”. De fet, un dels principals missatges d'aquests capítols inicials és que ens cal passar de la participació ciutadana a l'aprofundiment democràtic.

En el primer capítol, Fernando Pindado ens parla de la trinitat democràtica i de la necessitat de reconèixer que l'enfortiment democràtic no només reclama una poc definida participació ciutadana sinó, sobre tot, una clara articulació de les dimensions representativa, directa i dialògica de la demo-

cràcia. En la mateixa direcció, en el segon capítol, Quim Brugué es refereix als múltiples adjectius de la democràcia per concloure, de manera similar al capítol anterior, que no podem evitar la representació sinó que cal completar-la amb moments de democràcia directa i amb una constant introducció del debat i la deliberació en la definició de les polítiques públiques.

Si hem de fer cas a les reflexions d'aquesta primera part, el repte dels ajuntaments no es limita a posar en marxa mecanismes de participació ciutadana sinó que hauran de desplegar una política de reforçament de la democràcia. Democratitzar els ajuntaments, aquesta és la feina que ens cal abordar i que, tal com es proposa en aquesta introducció, requereix de dues condicions. La primera, tornem a insistir-hi, és disposar d'una mirada integral que no es limiti a defensar una estratègia participativa concreta sinó que articuli les diferents dimensions de la democràcia. La segona fa referència a l'existència de la política local, doncs sense política no existeix –no pot existir– la democràcia.

Capítol 1

La trinitat democràtica

Fernando Pindado

*Había un hombre que tenía una doctrina.
Una doctrina que llevaba en el pecho;
una doctrina escrita que guardaba
en el bolsillo interno del chaleco.*

*Y la doctrina creció, creció, creció.
Y tuvo que meterla en un arca,
en un arca como la del Viejo Testamento.*

*Y el arca creció, creció, creció.
Y tuvo que llevarla a una casa muy grande.*

*Entonces nació el templo.
Y el templo creció, creció, creció.
Y se comió al arca,
y se comió al hombre
y a la doctrina escrita que guardaba
en el bolsillo interno del chaleco.*

*Luego vino otro hombre que dijo:
El que tenga una doctrina que se la coma,
antes de que se la coma el templo;
y que su cuerpo sea bolsillo, arca y templo.*

LEÓN FELIPE
Parábola y poesía (1944)

La “trinitat” és un concepte místic, present en moltes religions, referit a l’existència de tres elements que, a la vegada, són un de sol. Per exemple, a la trinitat cristiana “hi ha tres persones diferents, Pare, Fill i Esperit Sant, però un únic Déu”. Altres corrents filosòfics parlen del cos, l’esperit i la suma (o interacció) dels dos que és diferent a cada un i, ensems, quelcom nou.

Aquest símil serveix per explicar el concepte de democràcia que és única però té tres dimensions diferents, amb vida pròpia cadascuna d’elles. Són les dimensions representativa (actuació mitjançant intermediaris), directa (actuació sense intermediaris) i dialògica (basada en el debat i el contrast d’arguments). Tres formes diferents i un únic sistema. Les tres són necessàries, compatibles i combinables, i cal abordar-les separadament i globalment. Cal desenvolupar-les tot mantenint els valors essencials de la democràcia: llibertat, igualtat, pluralisme, justícia i els drets polítics inherents (associació, reunió, lliure expressió...).

Des d’aquest punt de partida, a les següents pàgines es presenta una proposta de marc conceptual que faciliti l’elaboració d’una política per a la qualitat de la democràcia i, consegüentment, la participació ciutadana. En aquest apartat abordaré la dimensió representativa i la dialògica, deixant per al capítol 8 la dimensió directa.

La dimensió representativa: l’exercici de la intermediació

La representació consisteix en l’elecció de persones que actuen en nom d’altres. En el nostre sistema polític, les persones que han d’elaborar i executar les polítiques públiques són triades mitjançant el vot lliure, directe i secret de ciutadans i ciutadanes majors d’edat.

Per què és necessària la representació? Perquè és molt difícil que tots els membres d’una comunitat puguin actuar simultàniament davant situacions complexes que exigeixen un temps de reflexió, debat, valoració de diferents alternatives i execució de les opcions. Per això, normalment, les organitza-

cions (i l'Estat és una forma d'organització política) funcionen sota el principi de representació.

Aquest principi es concreta en les assemblees de representants (Parlaments o Plens municipals), en els òrgans de govern d'associacions, dels col·legis professionals, dels sindicats o dels partits. Les persones nomenades pels titulars de la sobirania (el poble en el cas de les institucions, els membres –associats, col·legiats, afiliats...– en el cas de les associacions, col·legis, sindicats, partits...) prenen les decisions d'acord amb les seves regles de funcionament. En el cas dels poders públics, aquestes estan a la Constitució, l'Estatut i les lleis; en el cas de les altres organitzacions, als seus estatuts. La democràcia moderna nascuda a l'Amèrica del Nord i a la França del segle XVIII, justificava la necessitat de representants per les dificultats geogràfiques i de comunicació. La impossibilitat de prendre decisions de manera presencial i directa, requeria l'elecció de representants.

Aquesta fonamentació, però, segueix vigent en una societat-xarxa on les possibilitats d'interconnexió són enormes? Es podrien assajar altres formes d'intermediació?¹ Sembla difícil imaginar un sistema d'assemblees en el que les decisions polítiques es prenguin directament, sense representants, fins i tot utilitzant Internet. Altra cosa és quins han de ser els mitjans de control dels representants i, aquí, Internet i les xarxes socials tenen un paper essencial. Alguns dels sistemes de control poden estar relacionats amb el paradigma del “*open government*”, on l'accés a la informació, la transparència i la rendició de comptes esdevenen actes deguts per part dels representants. Altres sorgeixen de la dimensió directa, que poden actuar com a fre o accelerador, i també com a control de l'acció política. Altres estan relacionats amb els canals de la dimensió dialògica a la que ens referirem tot seguit.

Els problemes de la representació

En una vinyeta còmica, una nena pregunta: “Avi, què és la democràcia?”, i l'avi li respon: “és el sistema que ens permet triar a les persones que han d'oobeir als que manen”. Qui són aquests que manen? Sembla com si la política, i consegüentment la democràcia, hagin estat segrestades per aquest in-

1. Interessant proposta de “democràcia 4.0” https://es.wikipedia.org/wiki/Democracia_1%C3%ADquida#Democracia_4.0

tangible que anomenem “mercats”, de manera que els nostres representants polítics tenen serioses dificultats per exercir el mandat rebut.

Les relacions entre representants i representats s’han debilitat i, segons les percepcions majoritàries, esdevenen del tot insuficients. I, paradoxalment, això succeeix quan les noves tecnologies podrien reforçar-les i afavorir noves vies de proximitat. En els ajuntaments s’han cercat formes per renovar aquest enfortiment de les relacions entre els governants i la ciutadania. Però s’ha confós proximitat amb la solució del cas particular. L’acostament que permet la política municipal ha servit poc per fer pedagogia de la política com a mitjà d’abordatge i resolució de les necessitats de les persones. No hi ha solucions individuals que no obeeixin a una acció política. Potser per això, malgrat aquesta voluntat d’aproximació, persisteix una percepció generalitzada de distància i manca de connexió.

Aquesta percepció es veu emparada per un conjunt de disfuncions que afavoririen l’afebliment del vincle representatiu. Entre elles destacaríem les característiques d’un sistema electoral que tradueix deficientment la voluntat de la ciutadania, l’existència d’institucions públiques molt rellevants on els seus membres no són escollits democràticament (Consell General del Poder Judicial, Diputacions, etc.), la impossibilitat de revocacions del mandat representatiu, la poca transparència i la gairebé nul·la rendició de comptes per part dels representants, o l’escassetat de canals que permetin el diàleg i la comunicació amb la ciutadania. Aquest proliferació de disfuncions podria explicar l’actual crisi de la representació.

En el context d’aquesta crisi, assistim a uns atacs virulents als “polítics” i a la “política” que, alhora, menyspreen i ridiculitzen les opinions divergents i els moviments socials que les promouen. Amaguen que la resposta al mal ús de la política i de la democràcia és, justament, més democràcia i més participació ciutadana en la política. La “mala premsa” de la política produeix efectes en la percepció ciutadana del valor de la representació. Ser representant és una cosa de la que cal fugir, de manera que una funció tan crucial com aquesta és veu degradada i desacreditada. En els nostres ajuntaments, confeccionar llistes i trobar persones interessades en assumir tasques de representació esdevé sovint una tasca difícil. El mateix passa a moltes associacions, a les aules, a les comunitats de propietaris, es vol fugir del “marró” de la representació que suposa molts maldecaps i poques satisfaccions.

Però en societat complexes com les nostres, la representació és una necessitat. Per això cal posar en valor el fet representatiu en la societat; exigint

la màxima qualitat en el seu exercici. La resposta, al nostre parer, no està en esborrar la representació sinó en millorar-la de manera significativa.

Les ficcions de la dimensió representativa

La ficció s'utilitza abundantment en el món del Dret. Una ficció consisteix en considerar quelcom “com si” fos real. Per exemple, una persona jurídica té drets i obligacions perquè actua “com si” existís de veritat, quan la realitat física no ens ho corrobora. No podem anar a dinar amb una societat anònima, ni passejar de la mà d'una associació perquè no existeixen; són persones “jurídiques”, ficcions creades pel Dret, diferents a les persones “físiques”. Pierre Rosanvallon ens assenyalava algunes d'aquestes ficcions, permetent-nos aprofundir en la comprensió de la dimensió representativa:

- Primera ficció: “la voluntat general”. Les eleccions donen una suma aritmètica de vots que permet governar a unes majories però no es pot dir que sigui la voluntat general. Els nostres governants –també els locals– quan governen no es converteixen “físicament” en els garants d'una “ficció” anomenada voluntat general, sinó que han de continuar debaten i interactuant. La democràcia, doncs, ha de continuar després de les eleccions democràtiques.
- Segona ficció: “el poble”. El poble no es pot escriure en singular, és el plural de minoria. El poble, titular de la sobirania, no és només el que es manifesta en el moment de dipositar el vot. Hi ha un poble-social molt més ampli format per moltes particularitats que no es poden satisfer totes per igual. De nou, després de les eleccions democràtiques, continuem necessitant de més democràcia per expressar aquesta pluralitat. No es pot, per tant, deduir d'aquestes dues ficcions que el fet d'obtenir una majoria aritmètica signifiqui estar representant la voluntat general i el conjunt del poble.
- Tercera ficció: “el programa electoral com programa de govern”. Els programes electorals són una declaració de voluntat. Expressen els objectius que es pretenen aconseguir, però la realitat del govern és ben diferent, de vegades perquè les circumstàncies no ho permeten i, en altres ocasions, les més, perquè el programa va ser creat per un equip

de màrqueting més preocupat per aconseguir vots que per la seva viabilitat futura.

Recuperar la representació

En els apartats anteriors ens hem referit successivament a la necessitat de representació en societats complexes, a la crisi que avui protagonitza i a les ficcions que l'afecten. A partir d'aquestes premisses, però, no en deduïm la possibilitat de suprimir la representació sinó la necessitat de revisar-la i millorar-la.

Els nostres ajuntaments necessiten de representants polítics que governin prenent decisions que afecten la col·lectivitat, sabent que no sempre poden accontentar a totes les persones singularment. Al mateix temps cal que revisin a fons les seves formes d'exercir la representació. Per fer-ho no poden inhibir-se i negar el paper principal que els atorga la representació, però tampoc poden amagar-se en unes ficcions que les "persones físiques" ja no entenen. En definitiva, han de combinar l'exercici de l'autoritat democràticament adquirida amb unes formes cada cop més democràtiques d'exercir aquesta autoritat. No es tracta, amb altres paraules, de deixar de governar sinó de governar d'una altra manera. I en aquest terreny, la dimensió dialògica de la democràcia pot ser un complement adequat.

La dimensió dialògica: el contrast d'arguments

Ni representativa ni directa

A la dimensió dialògica també la podríem anomenar la dimensió "ni-ni": ni és representativa (doncs no hi ha procés d'elecció) ni és directa (doncs no es demana la veu de tot el poble). És més aviat un "*tertium genus*", que el Tribunal Constitucional en la sentència 119/1995 anomena democràcia participativa². Ens trobem en un terreny molt rellevant per l'àmbit local, ja que bona part dels debats i les experiències per enfortir la qualitat democràtica municipal s'han situat aquí.

2. <https://www.boe.es/boe/dias/1995/08/22/?s=T>

En tot cas, a aquesta dimensió prefereixo definir-la com “dialògica” en comptes de “participativa”; doncs, de fet, totes les dimensions de la democràcia tenen, han de tenir, caràcter “participatiu”. No és adequat, per tant, reservar aquest adjectiu per a només una d'aquestes dimensions. En canvi el terme “dialògic”³ reflecteix el significat més específic d'aquesta dimensió: conversa, contrast d'arguments, escoltar els altres per poder prendre millors decisions.

El desenvolupament de la dimensió dialògica

En general, aquesta dimensió s'expressaria en els debats que els representants haurien d'establir de manera ordinària i continuada per preguntar i escoltar les opinions, propostes i iniciatives de la ciutadania. En alguns països com França, aquests diàlegs estan institucionalitzats i es regula l'obligatorietat de convocar processos de debat públic⁴ sobre determinades actuacions amb impacte territorial o social.

També, com anticipàvem anteriorment, la majoria de les experiències “participatives” desplegades durant els darrers anys pels ajuntaments catalans es troben en aquest àmbit. Els instruments concrets –com veurem al capítol 3– han estat molt variats (fòrums, tallers, audiències, pressupostos participatius, òrgans consultius, etc.); però comparteixen la voluntat d'afavorir un intercanvi d'arguments amb voluntat d'incidència en les decisions públiques.

Tanmateix, la principal confusió en el desenvolupament d'aquesta dimensió ha estat d'ordre estructural. Les múltiples iniciatives s'han fet sense emmarcar-les en un sistema que articuli adequadament això que hem anomenat la “trinitat democràtica”, generant-se tensions i confusions que només han contribuït al seu debilitament. Al desenvolupar, gairebé en exclusiva, la dimensió dialògica, les altres no s'hi han sentit involucrades, de manera que la millora que es pretenia per al conjunt del sistema democràtic no s'ha produït. De fet, com també abordarem en el capítol 4, i amb l'excusa de la crisi, assistim a un procés de residualització i descrèdit de l'experiència

3. del grec *δια* “*día*” (per, a través de) i *λογία* “*logía*” (paraules), *dialogia*, per les paraules, a través de les paraules.

4. <http://www.debatpublic.fr/>

acumulada en aquest terreny per molts ajuntaments. No només no estem aprofitant la feina feta, sinó que fins i tot l'estem fent desaparèixer del mapa.

Per tal de propiciar una millor articulació entre les dimensions representativa i dialògica hauríem de fer algunes consideracions:

- En primer lloc, la representativitat és important per a la dimensió representativa, no per a la dialògica. És un error cercar la representativitat dels participants en els espais de diàleg, és molt més interessant preocupar-se per la seva diversitat i per l'interès de les aportacions que poden fer.
- En segon lloc, la democràcia –per molt dialògica que sigui– no consisteix en la cerca incessant (i freqüentment absurda) de consens. Obsessionar-se amb el consens és un altre error freqüent. En els debats no sempre és fàcil –sovint ni necessari– arribar a conclusions. De vegades no és ni recomanable. Del que es tracta és d'aplegar arguments i aconseguir aportacions, però no hauríem de condicionar-ho tot a una mena d'acord únic que la pròpia diversitat i pluralitat de la societat no té perquè facilitar. La política democràtica no ha de construir falsos consensos sinó governar conflictes reals, com els que de manera normal i legítima apareixen en les nostres societats.
- En tercer lloc, caiem en un nou error quan ens preguntem sobre si aquests espais dialògics són vinculants o no. Sovint es considera que el “premi” per als participants és que se'ls faci cas, quan el “premi” de debò és que siguin escoltats. Fer allò que volen els participants implica una unanimitat normalment inexistente, mentre que allò rellevant és escoltar la pluralitat de veus i generar decisions a partir d'ella. La finalitat del debat públic no és prendre decisions sinó donar els elements a qui les ha de prendre perquè ho faci amb la màxima eficàcia. Qui ha de decidir? O el govern elegit democràticament o el poble convocat a referèndum. Des del punt de vista democràtic no es pot traslladar la decisió a cap altre actor. Fer el contrari és banalitzar la democràcia.
- En quart lloc, el fet de no ser vinculant no implica que els governants no adquireixin obligacions. És molt freqüent el cas d'institucions mal educades que s'obliden de la ciutadania a la qual van consultar i l'aparten del procés de presa de decisions. Que les aportacions realitzades no siguin vinculants no suposa que els convocants no hagin de donar

explicacions sobre quines han acceptat i sobre la influència que han tingut en el resultat final de la decisió política.

- Finalment, un darrer error deriva de confondre el debats amb les negociacions. Quan això no està suficientment clar, els pseudo-representants de parts organitzades de la societat civil poden assumir papers que no els corresponen i esbiaixa les decisions que haurien d'estar orientades a l'interès col·lectiu. Aquest biaix pot desmotivar la participació d'altres persones que, en veure que determinades associacions són tractades de manera preferent, perden el seu interès a fer les seves aportacions.

A tall de conclusió

Tal com hem esmentat a l'inici d'aquestes reflexions, vivim temps complexos on la democràcia corre veritables perills. La millor manera de garantir-la és defensar-la amb innovacions i accions contundents que apartin de la política i de la gestió de la cosa pública a les persones que utilitzen el poder atorgat pel poble en benefici propi o d'interessos particulars.

L'actual sistema democràtic necessita un “reset”, i aquest “reinici” serà més factible si compartim un marc conceptual que permeti actuar en les múltiples dimensions de la democràcia, connectant-les i articulant-les adequadament. Els últims anys s'ha parlat molt de participació, però molt menys de democràcia, com si la primera no fos el fonament de la segona o com si la segona pogués funcionar sense la primera. No només ens cal més participació sinó, sobretot, que aquesta serveixi per enfortir la democràcia.

Els ajuntaments han estat pioners i innovadors en el terreny de la participació ciutadana. El repte dels propers anys és ser-ho en la creació d'una democràcia més sòlida i de més qualitat.

Capítol 2

Els múltiples adjectius de la democràcia

Quim Brugué

Punt de partida: superar el pensament binari

Si la simplicitat va caracteritzar el món en algun moment de la seva història, aquesta època ens queda molt lluny. La majoria coincidiríem, en canvi, que el nostre és un món polièdric i complex, difícil d'entendre. Intentar comprendre'l obviant les múltiples dimensions que el defineixen és com pensar que per entendre un llibre només cal saber ortografia.

Aquestes afirmacions són obvietats, però, malauradament, semblen absents en moltes de les reflexions sobre el funcionament de la nostra societat. Vivim una època on conviu la complexitat dels diagnòstics amb la simplicitat de les solucions, la multidimensionalitat de la realitat amb l'obsessió per fer-ne lectures binàries. El món ens ofereix una creixent policromia, però ens entestem a interpretar-lo en blanc o negre. Una convivència difícil i de la qual no podem anticipar resultats massa engrescadors.

Quant parlem de democràcia, el contrast entre la complexitat de la realitat i la simplicitat dels discursos adquireix proporcions gegantines. Tots sabem que la democràcia actual pateix d'enormes pressions i requereix de profundes transformacions; però la distància entre aquells que expliquen la crisi de la democràcia com el resultat d'una nova època i aquells que veuen la resposta en la convocatòria d'una consulta, en l'ús d'una xarxa social o en la celebració d'unes primàries és abismal. Passem d'un diagnòstic que posa l'èmfasi en l'exuberant complexitat del moment actual a unes respostes grotescament simplificadores.

En els nostres debats sobre la situació i el futur de la democràcia, el domini del pensament binari es manifesta en un llenguatge farcit de disjuntives: la democràcia participativa o la representativa, el poble sobirà o els polítics usurpadors, la democràcia real o la corrupció actualment existent, la consulta als ciutadans o el domini de la casta. Aquestes contraposicions ens situen, a més, en el bàndol dels bons o dels dolents, en l'espai de llum o en les zones de foscor. Un pensament binari i simplificador que s'adapta perfecta-

ment al llenguatge dels mitjans de comunicació però que, simultàniament, ens impedeix entendre allò què és la democràcia en el segle XXI.

Ciudadans justament indignats, acadèmics abrandats i polítics de tots els pelatges (fins i tot els més moderats) invoquem avui la radicalitat democràtica; però la majoria només usen aquesta expressió com un eslògan i com una arma de confrontació, combinant les falses simplificacions amb un ús interessat de les necessitats de renovació democràtica. Els delata el llenguatge d'oposicions binàries, de manera que sovint les apostes per la radicalitat democràtica són, sobretot, part d'una estratègia electoral o simplement es posen al servei d'altres objectius polítics o socials.

En conseqüència, el principal obstacle per abordar un debat constructiu sobre el futur de la democràcia el trobem en els propis termes del debat. Només avançarem si som capaços de superar els plantejaments binaris que simplifiquen la democràcia al blanc o negre, al model participatiu o al representatiu, a allò que defensem nosaltres o a allò que defensen ells, a la democràcia real o a la falsificada.

Introduint un xic de complexitat

Per avançar en la direcció d'un debat constructiu proposo donar dos passos que ens ajudin a incorporar un xic de complexitat. El primer consisteix en recordar els múltiples adjectius de la democràcia, mentre el segon serveix per identificar un parell de criteris que ens permetin passar d'una visió unidimensional a una aproximació bidimensional. Dos passos modestos però que poden contribuir a superar l'ofec del blanc o negre.

D'entrada, sembla útil recordar que la democràcia ha estat un dels termes més adjectivats de la història del pensament polític. No només parlem de democràcia participativa com una suposada alternativa a la democràcia liberal avui existent, sinó que hem usat múltiples adjectius: representativa, directa, popular, elitista, liberal, republicana, substantiva, instrumental, agregativa, deliberativa i un llarg etcètera. La proliferació d'adjectius no sempre implica contraposicions, sinó que també expressa les diverses dimensions del terme democràcia. És clar, per exemple, que entre democràcia instrumental i substantiva s'estan oposant dues visions. En canvi, quan parlem de democràcia agregativa i de democràcia popular estem, de fet, referint-nos a aspectes diferents i no necessàriament contraposats.

Com a segon pas, de les múltiples dimensions que podríem analitzar en triarem dues. I per fer aquesta tria ens remetem a les preguntes que Aristòtil adreçava a qualsevol forma de govern: qui pren en darrera instància les decisions i com es prenen aquestes decisions? El *qui* i el *com* de l'acció de governar:

- A la pregunta sobre **qui governa**, els règims democràtics han ofert dues respostes: el poble (directament) o els seus representants (per delegació). És obvi que poden existir combinacions, però conceptualment l'alternativa es presenta entre la *democràcia directa* i la *democràcia representativa*. Aquests dos conceptes no són oposicions binàries absolutes sinó que es refereixen només a una de les múltiples dimensions de la democràcia, és a dir, a aquella que fa referència al *qui* de l'acció de govern.
- Quant al **com es governa**, els règims democràtics també presenten dues alternatives: escoltant i intercanviant veus (a través d'arguments) o recomptant vots (a través del càlcul de majories). La literatura ha anomenat a aquestes dues opcions *democràcia deliberativa* i *democràcia agregativa*. Dues alternatives que, de nou, no pretenen definir dos models de democràcia sinó que es refereixen específicament a una de les múltiples dimensions de la democràcia: el *com* de l'acció de govern.

No és el moment d'aprofundir en les definicions d'aquestes quatre categories, sinó més aviat d'usar-les per passar dels debats binaris a un nou escenari on la combinació de les dues dimensions ens permet pensar en almenys quatre escenaris. Ho veiem en el següent quadre:

	Dem. Directe	Dem. Representativa
Dem. Agregativa	Referèndums	Democràcia dels moderns (procedimental)
Dem. Deliberativa	Democràcia dels antics (assemblees)	Participació dialògica (no vinculant)

D'entrada, en els quadrants ombrejats apareixen els dos grans models que ens ofereix la història de la democràcia en les seves versions més estilitzades: la democràcia dels antics (exemplificada en l'Atenes del segle V aC) i la democràcia dels moderns (exemplificada en la Constitució de Filadèlfia

de 1787). La primera combina les formes deliberatives (els debats a l'àgora) amb l'exercici de la sobirania per part del poble (format assembleari), mentre la segona construeix un conjunt de procediments que calculen les posicions majoritàries (agregativament) i traslladen la capacitat de decisió a unes elits polítiques (de representants).

Avui estem experimentant la crisi de la democràcia dels moderns, de manera que sovint s'invoca amb nostàlgia la democràcia dels antics (directe i deliberativa). No hauríem d'oblidar, però, que la democràcia dels antics també va patir una crisi extraordinària a finals del segle V aC. Una crisi que va convertir el model democràtic en una forma de govern considerada com a degradada fins ben avançat el segle XVII.

Cercant combinacions

Recordo aquests fets històrics per llençar una primer idea força: la regeneració de la democràcia no passa per moure'ns del quadrant de la democràcia dels moderns a la democràcia dels antics. Deixeu-me recordar només dos arguments:

- En primer lloc, per moltes raons que justifiquin el “no ens representen”, l'alternativa binària d'una democràcia “sense representants” és avui difícilment imaginable. Ens cal renovar profundament l'exercici de la representació, però en societats complexes com la nostra aquest exercici continua sent imprescindible. Pensem que a la Grècia clàssica podia obviar-se la representació precisament per la homogeneïtat d'una ciutadania que, a grans trets, compartia valors, interessos i situacions. Els esclaus podien trencar aquesta homogeneïtat, cosa que s'evitava al quedar exclosos de la categoria de ciutadans. Sembla evident que aquests trets no s'apliquen a les nostres societats: ni l'homogeneïtat ni el recurs a l'esclavisme.
- En segon lloc, per molt que disposem de “xarxes i noves tecnologies de la comunicació”, la deliberació que es produïa en l'àgora tenia unes característiques molt diferents de la que avui es pot produir a través de twitter, del *m'agrada/no m'agrada* o en les restrictives àgores mediàtiques on discuteixen els tertulians. No podem descartar el potencial renovador d'aquests nous instruments, però no podem caure tampoc en

simplificacions excessives. Potser aconseguirem construir un àgora virtual que proporcionarà un espai adequat a la deliberació democràtica, però ara per ara estem encara molt lluny d'aquest escenari.

Si superem aquesta visió binària, la segona idea força seria ja una proposta: reforçar la democràcia no suposa desmantellar la democràcia dels moderns sinó complementar-la amb moments puntuals on el *qui* es traslladi directament al poble i amb formes permanents d'incorporar participació i diàleg en el *com* (estem, de fet, parlant de la trinitat democràtica que s'apuntava en el capítol anterior). Voldria subratllar 3 termes de l'afirmació anterior: complementar, puntual i permanent.

- En primer lloc, no imagino un futur de la democràcia –tampoc de la local– on haguem d'escollir entre deliberació o vot, entre representació o consulta directa a la ciutadania. La democràcia, al meu entendre, incorporarà moments de democràcia directa sense deixar de ser representativa; de la mateixa manera que usará del vot a l'hora que haurà d'incorporar més activament fórmules de debat i participació ciutadana.
- En segon lloc, considero que la introducció de la democràcia directa només es donarà en moments puntuals i, evidentment, ben escollits. No és previsible, des del meu punt de vista, que es puguin generalitzar formats decisoris basats en consultes o assemblees permanents. Això no només –com en el cas atenenc– generaria una inevitable deriva cap l'elitisme democràtic, ja que serien pocs els que es podrien permetre tanta dedicació política; sinó que seria inaplicable en societats tant heterogènies com les nostres, amb el risc d'aplicar un simplificador *m'agrada/no m'agrada* a situacions que requereixen molta més finor.
- En tercer lloc, en canvi, apostaria per la introducció permanent de mecanismes que, sense afectar necessàriament al *qui* de la decisió, incorporessin debat i participació en el *com*. En un entorn complex com l'actual, hauríem de recordar el títol del llibre ja clàssic de Lindblom –*La Intel·ligència de la Democràcia*– i articular processos deliberatius que facilitin decisions públiques dotades d'intel·ligència col·lectiva. El resultat, al meu entendre, no és tant un canvi institucional en les estructures de la democràcia com la introducció de la democràcia en les diferents fases de decisió i implementació de les polítiques públiques.

De la teoria a la pràctica

Aquest ha estat un capítol marcadament conceptual, però no voldria acabar sense esmentar les seves implicacions pràctiques. Les discutirem en capítols posteriors, mentre que ara em limitaré a subratllar de manera molt genèrica tres implicacions operatives específiques:

- El debat entorn la democratització del govern local ha estat marcat per la recerca de metodologies participatives; però, segons acabem de veure, aquesta aproximació ens ha portat a oferir respostes simples a problemes complexos. Els instruments són necessaris, però caldria plantejar els processos de democratització des d'una òptica substantiva. És a dir, no es tracta d'aplicar eines, sinó de definir un model de democràcia capaç de combinar adequadament els aspectes representatius, directes i deliberatius.
- D'altra banda, només hi ha democràcia quan existeix política (i polítiques). Aquesta afirmació és crucial, sobretot quan els ajuntaments són percebuts per alguns com espais gerencials on l'única cosa que compta és l'eficiència en la prestació del serveis. Només podrem democratitzar els ajuntaments si recuperem i apostem per la seva capacitat de fer política.
- Finalment, recordar que la radicalitat democràtica no pot ser entesa com una opció binària. El futur de la democràcia local passa, de ben segur, per potenciar la participació i la implicació de la ciutadania en les tasques de govern; però també per redefinir –i no per suprimir– el paper dels representants polítics locals. Avui per avui, no soc capaç d'albirar un reforçament de la democràcia sense ciutadans participatius, però tampoc sense representants polítics.

Eix 2

**De la bonança a l'austeritat:
Impactes sobre la democràcia
local?**

Els dos capítols d'aquest apartat els dediquem a revisar les experiències de participació ciutadana del passat a la llum dels temps actuals. En el primer text, l'Óscar Rebollo dibuixa un recorregut esquemàtic per les experiències de participació ciutadana promogudes pels ajuntaments democràtics des de la transició fins a l'arribada de la crisi del 2008; tot destacant bàsicament quatre tipus d'estratègies en el seu desenvolupament: el suport a les associacions, els mecanismes estables, els equipaments de proximitat, i el que anomena els "nous instruments". La valoració que en fa ens deixa veure llums i ombres d'aquest període.

El segon text, el de Quim Brugué es fixa una mica més en les necessitats del present: en com és de necessària la participació en els nostres temps; però una participació que radicalitzi la seva voluntat transformadora, que es fixi molt més en els resultats que ofereix en termes de política pública i millora de la democràcia, i que no s'emmiralli excessivament en tecnologies i metodologies.

Llegits un darrere l'altre, aquests dos petits textos permeten entrar en un debat ben interessant sobre el que hem fet, el que hem o no après, i sobre el que ara necessitem... quan parlem de participació ciutadana.

Capítol 3

Participació ciutadana: aprenentatges acumulats

Óscar Rebollo

Des de mitjans de la dècada de 1990, i fins a la segona part de la dècada de 2000, quan ja es fa evident la dràstica davallada de les finances públiques, trobem uns 15 anys aproximadament en què la proliferació de “noves experiències de participació ciutadana” als municipis catalans va ser espectacular. El finançament públic als municipis per part de la Diputació de Barcelona, primer, i de la Generalitat de Catalunya després, comproment de passada els mateixos pressupostos municipals, explica en bona part aquest boom, doncs estem parlant d’experiències de participació promogudes i finançades per l’administració⁵.

Alguns autors van arribar a parlar de la institucionalització de la participació ciutadana als municipis catalans en aquell període⁶, puix a la vegada que les experiències anaven proliferant i les partides destinades a aquesta finalitat es consolidaven als pressupostos públics, s’anava generant també una estructura municipal específica: es creaven departaments i regidories de participació. En conseqüència, aquests departaments es nodrien de personal tècnic que s’anava especialitzant en aquesta matèria, i de càrrecs electes que les dirigien políticament. També es signaven convenis de formació, experimentació i recerca amb universitats per tal donar consistència teòrica i metodològica a totes aquestes noves pràctiques. Així, la important producció de literatura acadèmica i especialitzada sobre la temàtica de la “Participació ciutadana”, també s’apunta com a un element consistent del mateix procés d’institucionalització.

Estem parlant d’experiències molt diverses i relatives a pràcticament tots els àmbits de la política local: Agendes 21 mediambientals; tallers i proces-

5. Només a l'àmbit de la Generalitat, des de l'any 2005 fins el 2010 es van subvencionar més de 1.000 projectes promoguts per ens locals per un import de poc més de 10 milions d'euros. Els beneficiaris havien de complementar aquest import. Podríem parlar d'un total aproximat de més de 15 milions d'euros durant aquest període als quals caldria afegir els aproximadament 5 milions d'euros atorgats per la Diputació de Barcelona.

6. Ramió, C. i Salvador, M. El disseny institucional de l'àmbit de la participació ciutadana a les corporacions locals. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2007.

sos d'urbanisme participatiu i de mobilitat; pressupostos participatius; projectes educatius de barri i de ciutat; plans comunitaris, d'entorn, de barri o de convivència; jurats ciutadans; i moltes altres, a més de consells consultius de tota mena.

Què se n'ha fet de tot allò?, què queda?, i sobretot, per a què va servir? L'objectiu d'aquestes pàgines és fer una mirada crítica sobre aquest període, intentant destacar els aspectes potser menys rescatables, el que no va funcionar; però mirant també d'identificar els aprenentatges i els aspectes més vàlids: allò que podem dir que sí que va funcionar, que va servir i va ser útil. Abans, però, dedicarem un primer apartat a presentar de manera un xic més sistemàtica i ordenada les diverses formes de promoció de la participació ciutadana que s'han desenvolupat institucionalment, sobretot en l'àmbit local, en aquests darrers anys. Després, els apartats següents seran els del balanç pròpiament dit.

La promoció institucional de la participació ciutadana

La promoció de la participació de la ciutadania és un mandat que tenen els poders públics en qualsevol sistema democràtic, també en el nostre. De fet, si ens situem en els primer anys de la dècada de 1980 el començament del què hem anomenat el boom de les “noves experiències” de participació ciutadana, no és pas per donar la idea que abans no s'havia fet res. Així, els primers ajuntaments democràtics, quan van voler apostar pel que ara anomenem participació ciutadana ho van fer mitjançant la promoció i el suport a les associacions i a la vida comunitària als barris, a través de la cessió d'espais i equipament per associacions i activitats, i de subvencions directes i indirectes. De fet, aquesta línia d'actuació mai s'ha deixat de banda i ara, com abans, la promoció o el suport a associacions continua sent una de les formes de continuar promovent la participació ciutadana. Altra cosa sia si el que s'ha fet i es continua fent sota aquest epígraf, serveix o no, i per a què.

De seguida, encara a la dècada de 1980, es van començar a constituir els primers consells consultius i es van elaborar els primer reglaments de participació ciutadana (Sant Feliu de Llobregat l'any 1985 i Barcelona, l'any 1986 poden ser dos exemples). Es tractava de constituir uns espais i mecanismes de participació de caràcter permanent, no condicionats ni pel cicle polític, ni per cap intervenció concreta i puntual per part de l'administració. Encara

avui es mantenen, i molts ajuntaments disposen de molts consells consultius, territorials i sectorials, i d'un reglament de participació ciutadana que ha estat revisat unes quantes vegades.

Segons es va desplegant l'agenda d'intervencions municipals i es comencen a construir equipaments de proximitat (centres cívics, casals de barri, casals de joves, etcètera) alguns ajuntaments ho aprofiten per desplegar també estratègies de participació de la ciutadania en la planificació i desenvolupament de les activitats que es fan, a través de l'ús autònom de les instal·lacions per part d'entitats i associacions, o inclús mitjançant la gestió cívica dels mateixos equipaments. Es tracta d'una participació d'arrels comunitàries, no tan centrada en la definició de propostes, el control de l'acció de govern o l'establiment de prioritats a l'agenda local, com en el desenvolupament de què podríem anomenar la vida comunitària a l'equipament i al barri.

Ja a la dècada de 1990, cap a mitjans, es comencen a posar en marxa els "nous dispositius". Es tracta de processos participatius que es vinculen al desenvolupament d'actuacions municipals concretes, com per exemple remodelar un carrer o una plaça, canviar el model de mobilitat, remodelar un barri o fer una intervenció integral al mateix, incorporar persones novvingudes a la vida de barris i ciutats, o establir prioritats en una part del pressupost d'inversions de l'ajuntament. Si parlem de nous mecanismes de participació, és en bona part perquè basen el seu funcionament en noves metodologies per a la participació, que volen anar més enllà de tradicionals lògiques de la negociació amb representants. Davant la idea que la participació ciutadana consisteix a negociar amb els dirigents de les associacions, les noves metodologies busquen una representació més àmplia i plural de la ciutadania, amb presència de ciutadanes i ciutadans no associats. Aquestes noves metodologies també busquen una participació més informada i informadora (participació en l'elaboració de diagnòstics); és a dir, una participació amb una agenda que va més enllà d'acceptar, proposar o rebutjar propostes concretes i tancades.

En resum, de forma un xic esquemàtica però pensem que prou entenedora, els ajuntaments (principalment) han fet servir bàsicament quatre vies per fer promoció de la participació de ciutadania en els afers públics: (1) el suport a les associacions; (2) l'establiment de mecanismes permanents, tipus consell consultiu i/o reglaments de participació; (3) en els equipaments de proximitat; i (4) a través de processos específics de participació vinculats

al desenvolupament de les polítiques públiques, el que hem anomenat els “nous instruments”.

Paral·lelament l'àmbit institucional, el que hauria de facilitar un marc clar per poder exercir aquest dret de participació no ha millorat molt. Potser com a novetat important podem esmentar la reforma de la llei de la iniciativa legislativa popular de l'any 2006, la incorporació a determinades lleis sectorials de l'exigència de canals de participació: urbanisme, medi ambient, serveis socials... En la columna del “deure” es poden citar les frustrades llei de governs locals, o de la iniciativa ciutadana municipal, malgrat haver estat incorporades a l'agenda política. La indefinició sobre les consultes populars que ha provocat la interpretació restrictiva del Tribunal Constitucional de la llei que les pretenia regular... Són alguns exemples del poc interès que la política institucional ha tingut per renovar el marc polític que permetés avançar en millores de la qualitat del sistema democràtic.

Ara sembla que toca passar la piconadora sobre tot aquest darrer període i fer crítiques quant més contundents i radicals millor. Val a dir que segurament moltes d'aquestes crítiques són ben merescudes, però pensem que no tot va ser inútil i que també podem trobar aspectes molt destacables i rescatables d'aquell període de forta experimentació; com també metodologies –formes de fer les coses– que continuen sent plenament vàlides.

Caldria, però, fer un darrer apunt abans de tancar aquest apartat; apunt que té a veure amb la qüestió de què entenem per participació ciutadana, i si és equiparable la participació que es dona quan s'estan establint prioritats en el pressupost municipal amb la que es plasma diàriament en l'organització d'activitats en una associació o un centre cívic. Nosaltres pensem que no és el mateix i que és necessària una distinció entre la participació pròpiament política i la participació comunitària que té també una dimensió política, però no es tracta d'una diferenciació gens evident ni fàcil de justificar i, als efectes de la discussió que estem mantenint en aquest text, pensem que n'hi ha prou de moment amb fer aquest apunt.

Allò que no ha funcionat

Una mirada global sobre el període fa evident que tot el desplegament que acabem de comentar no ens ha portat a una societat més democràtica, transparent, informada i participada. I si hem avançat d'alguna manera en aques-

ta direcció, ha estat més per l'acció col·lectiva i autònoma de la societat civil (moviments i lluites socials, 15-M, ...), que pel conjunt d'innovacions participatives impulsades per l'administració. Encara que hem de reconèixer que la regeneració democràtica de la societat és una tasca d'una envergadura descomunal davant l'impacte esperable d'experiències d'aquesta mena.

Però una mirada més focalitzada en les experiències concretes de participació, i en el seu rendiment en l'escala més micro en què s'han produït generalment, també permet fer algunes crítiques contundents:

- Han tingut una escassa incidència sobre les polítiques locals. Podríem dir que des del punt de vista de la capacitat per modificar l'agenda dels governs locals s'ha tractat d'una participació anecdòtica, que en mots casos va servir per legitimar allò que el govern ja volia o ja li estava bé de fer, i escassament per frenar i/o modificar projectes i polítiques.
- El finançament indirecte de moltes experiències, és cert, ha fet que s'intentés colar com a participació ciutadana qualsevol mena d'acte o activitat a la qual assistís gent: des de la fira d'entitats fins als pastorets, tot era participació ciutadana... o es volia que entrés en una convocatòria de subvencions de la participació ciutadana.
- Han tingut també una escassa, si no nul·la, incidència sobre els processos de renovació de les interlocucions ciutadanes tradicionals. Avui, com fa dues dècades, l'administració continua parlant gairebé sempre amb "els de sempre".
- Hem de felicitar la professionalització de molts d'aquests processos, perquè això ha portat rigor metodològic i certes garanties a l'hora de fer les coses, però l'altra cara de la medalla apunta cap a una professionalització despolititzadora, amb escassa presència de polítics als processos participatius, deixats en mans de tècnics de la participació i amb escassa presència de debat polític.
- Igual que ha passat amb el debat polític, cert enlluernament per les metodologies ha fet deixar massa arraconat el debat teòric i conceptual, i sovint ha faltat un debat estratègic més profund sobre les ciutats i les societats que estem construint (potser aquí, política i teoria signifiquen el mateix). La nostra crítica no mira cap als plantejaments metodològics, si no cap a l'abandó polític, conceptual i estratègic que han patit molts processos participatius.

- Finalment, no es va arribar a fer el pas de l'impuls "d'experiències participatives" a la construcció d'una autèntica política de regeneració democràtica.

No compartim, per contra, altres crítiques que ens semblen massa oportunistes i que intenten fer llenya de l'arbre caigut, com dir ara que tot va ser possible gràcies als diners que van posar les administracions: És clar, gairebé tot el que fa l'administració és possible gràcies al seu pressupost. O que la participació era massa cara: comparat amb què? O, crítiques de tipus corporatiu i/o tecnocràtic: "Què surtin els ciutadans no associats i es quedin només les associacions, que són les que els representen!!". "Què surtin els ciutadans i entrin els enginyers, que són els que saben!"

Una mirada en positiu

La crisi de les finances públiques va truncar el desenvolupament d'una nova política que tot just començava, la política pública de participació ciutadana, vés a saber si també una política pública de regeneració democràtica. No sabem que hagués passat si haguéssim pogut continuar més temps pel mateix camí, és a dir, amb pressupostos suficients per a mantenir departaments, tècnics, encàrrecs externs i, conseqüentment, processos i experiències. No ho sabem!!

Tot i que no va ser una participació per tirar coets, ja ho hem dit, pensem que tampoc ens fariem cap favor com a societat que aspira a millorar la qualitat de la seva democràcia, si ara fem una valoració totalment negativa del període que estem comentant. Pensem, doncs, que és possible ressenyar alguns aspectes en la part positiva del balanç dels quinze anys d'experiències de participació ciutadana que estem considerant:

- Els aprenentatges metodològics: Hem vist molt clar que les coses no es poden fer de qualsevol manera. Que calen mètodes per aconseguir que tothom pugui dir la seva, que les opinions siguin mínimament informades, i que aquelles persones que tenen menys recursos de tota mena, i menys capacitats i oportunitats per expressar-se, no quedin relegades a l'última fila: escoltant però sense dir res. Sense cap mena de mètode ni dinàmica de facilitació de les reunions, anem a parar a reunions infini-

tes, que potser no arriben a cap concreció, en les que sempre parlen els mateixos, etcètera. Com també, sense mètodes ni tècniques, els processos participatius perden qualitat democràtica si no es contempen mecanismes per igualar desigualtats, per gestionar conflictes sense censurar veus, per a fer valer l'opinió experta sense caure en la tecnocràcia. Haurà faltat el que sigui, sobretot política i polítics, però no ha sobrat rigor metodològic.

- La incorporació de noves veus: tot i que les veus de sempre continuen sent preeminents en la interlocució política local, els processos participatius s'han autoexigit, per principis metodològics, unes convocatòries molt més obertes: ciutadania no associada, sí, però també molta gent associada en “altres associacions” que no eren tan habituals en les interlocucions polítiques locals (associacions ecologistes, culturals, esportives, d'estudi, etc.) En molts processos participatius s'ha “aconseguit”, perquè s'ha buscat intencionadament, una participació equilibrada entre homes i dones, la presència de població immigrada, incorporar la veu d'infants i joves, també de persones que viuen en l'exclusió o estan a la presó, etc. Això, ni que sigui de forma molt puntual, ha servit per ampliar l'horitzó del que és la ciutadania.
- La mateixa experimentació, amb la gran quantitat d'errors comesos, ha servit també per aprendre a fer les coses, i s'ha generat un acumulat de coneixements que ha calat a les administracions locals. Segur que moltes actuacions municipals amb “públic”, s'han volgut disfressar de participatives per a veure si “colava” a la convocatòria de subvencions, però pensem que seria tremendament injust que aquestes “falses experiències” amaguessin totalment moltes altres que s'han fet bé, molt bé, a molts municipis. Fins i tot en molts casos podríem dir que s'ha generat una nova cultura dins l'administració, que ja no està representada només pels dos o tres que “s'ho creuen”, i que fa de contrapunt a la cultura “tecnocràtica”. Avui dia, a molts departaments de l'administració local treballen professionals que tenen un cert discurs sobre el sentit i la necessitat de la participació de la ciutadania en els afers de la seva competència. Avui és molt més fàcil que fa 15 anys, parlar de participació amb arquitectes i enginyers municipals, amb secretaris i interventors, amb responsables d'equipaments... i és molt més difícil que “colli” com a participació, una reunió amb dos o tres persones que s'autoproclamin “la veu dels veïns”.

De fet, si pensem en estratègies futures per donar impuls a la participació ciutadana des del ajuntaments, no ens imaginem cap exercici de “borrón y cuenta nueva” i sí, millores i/o evolucions a partir de la experimentació feta durant aquest darrers anys:

- No ens imaginem que s’hagi d’acabar amb els ajuts i el recolzament al món associatiu, per exemple, però sí calen altres formes de plantejar les polítiques de suport a les associacions: un suport més basat en el projecte associatiu que en el nom o la història de l’entitat; amb més capacitat per detectar i donar suport a la innovació social encara que sigui contra el costum de donar subvencions sempre als mateixos; tot generant mecanismes de transparència dels suports al món associatiu per protegir la política de subvencions del perill de possibles clientelismes (subvencions per a les associacions amigues!!). De fet, es tractaria de diferenciar el suport al “fet associatiu” (igual per a totes les entitats), del suport als “projectes associatius”: amb moltes més subvencions i recolzament per a les entitats que treballen per a la inclusió social dels joves, que per a les que es limiten a muntar un bingo el dimecres i els dissabtes, per posar un exemple una mica extrem i potser caricaturesc.
- Tampoc pensem que s’hagin d’esborrar del mapa tots els consells consultius i tots els reglaments. Sí que caldria fer-ho amb la majoria, es cert, però perquè no s’han fet bé o ja no funcionen. Però un espai permanent, amb reunions periòdiques amb ciutadans i ciutadanes per anar consultant i sotmetent a contrast les polítiques municipals, si està ben plantejat i som capaços de fer-lo funcionar, no s’hauria de menystenir, ni molt menys. El que és segur, és que no necessitem tants i tants com tenim. El mateix passa amb els reglaments: son necessaris i poden ser molt útils per obrir noves formes d’incorporació de la ciutadania a la política local. Ara bé, si l’objectiu no és la participació si no el reglament, llavors millor deixar-ho estar.
- Dins o fora dels equipaments, i amb les formes i fórmules que sigui, el que pensem que continua sent del tot estratègic, avui més que mai, és continuar apostant per formes de promoció i facilitació de la participació comunitària: una participació que busca que la gent prengui consciència de la seva situació i del seu entorn, i que s’organitzi per fer-li front. Que assumeixi responsabilitats i compromisos, alhora que incrementa la seva capacitat d’actuació individual i col·lectiva. Aquesta participació comunitària, que continua tenint encara una forta dimen-

sió territorial, troba en els equipaments de proximitat una palanca i un motor excel·lent per a la seva promoció i organització

- Segur que no ens serveix tot el que hem fet amb els “nous instruments” de participació. Potser caldrà calibrar i ajustar les metodologies; o mirar més a Internet, i als veïns del replà. Però l'experimentació acumulada haurà estat útil si ens serveix per aprendre, doncs la dimensió dialògica de la democràcia, per al seu desenvolupament, continuarà necessitant instruments i mètodes que facilitin la realització de jornades, tallers i reunions de tota mena entre administració i ciutadania que no es poden perdre; i s'haurà de mirar la manera de que siguin útils i aspirin a acollir unes formes de participació plurals i igualitàries.

Capítol 4

Participació ciutadana: de la banalització a la residualització

Quim Brugué

Amb la participació ciutadana en els governs locals ha succeït, al meu parer, una cosa força paradoxal: en teníem en abundància i no la valoràvem prou, com si no fos tan necessària, i pràcticament ha desaparegut quan més la necessitem. Aquesta és la idea que voldria argumentar en les següents pàgines.

Així, en primer lloc, em referiré a les experiències locals de participació que van des de finals dels anys 80s fins a mitjans de la primera dècada del segle XXI. Aquest període, que anomenaré banalització participativa en temps de bonança, va propiciar moltes experiències participatives, tot i que sovint van ser irrellevants i no van contribuït a consolidar una sòlida cultura democràtica. Fins i tot al contrari. En segon lloc, tractaré la situació de la participació ciutadana en els nostres municipis durant la darrera dècada. Aquest període, que he etiquetat com de residualització participativa en temps de crisi, ens portarà al debat sobre allò que avui succeeix en els nostres municipis. Per finalitzar, apuntaré alguns dels reptes que avui desafien la participació ciutadana en els nostres ajuntaments.

Banalització participativa en temps de bonança

Durant els anys de bonança, la participació ciutadana municipal va florir de manera exuberant. Segurament, la rellevància d'algunes significatives experiències a escala internacional, va fer que es posés de moda a casa nostra, de manera que molts ajuntaments catalans es van afegir al corrent i van experimentar amb espais i processos de participació diversos. Van proliferar els reglaments participatius, ens vam veure inundats de consells participatius de tota mena i vam fer múltiples proves amb processos més sofisticats com ara pressupostos participatius, nuclis d'intervenció participativa o enquestes deliberatives.

Entre el 2003 i el 2008 vaig participar d'aquesta mena de festa de la participació i puc oferir algunes xifres, aproximades però molt significatives. Unes 300 experiències de participació impulsades cada any amb un suport

de la Generalitat i de les Diputacions que podia arribar als 2,5 milions d'euros anuals. Proliferació de cursos i postgraus de participació ciutadana per capacitar una nova professió de tècnics locals de participació ciutadana. Aparició de noves oportunitats de feina i desenvolupament professional en consultores ben diverses. I també una frondosa activitat acadèmica centrada en la celebració de jornades, impartició de cursos i publicació de tot tipus de materials sobre participació ciutadana, especialment en l'àmbit local. Pels que ens dedicàvem –i encara ens dediquem a la participació– va ser el nostre moment.

La participació, doncs, estava de moda, comptava amb molts recursos i, per tant, va proliferar. Però, quines característiques tenia aquesta participació? No podem fer-ne ara una anàlisi sistemàtica, però m'atreveixo a destacar –amb ànim valoratiu i fins a cert punt provocador– cinc característiques bàsiques:

- En primer lloc, la participació es va convertir en un objectiu en ella mateixa; és a dir, es tractava de posar-la en marxa (els mecanismes) sense saber massa bé que se n'esperava (els resultats). La participació, que hauria de ser un instrument per a millorar les polítiques públiques, es convertia així en un objectiu en ella mateixa. Allò important era disposar d'un reglament o d'un consell, encara que després ningú pogués explicar amb gaire precisió quina era la seva utilitat. Segurament, el diner provinent de les generoses subvencions a la participació va jugar una veritable “efecte crida”: com que per a això hi ha diners...
- En segon lloc, com a conseqüència del punt anterior, el debat participatiu es va concentrar en aspectes metodològics. Allò rellevant era el com, de manera que es va experimentar una mena de seducció metodològica que va arribar al seu punt àlgid amb el fort atractiu, gairebé irresistible per a molts responsables locals, que presentaven els pressupostos participatius o l'ús de les xarxes i les noves tecnologies. Les tècniques participatives s'imposaven, de manera que progressivament van anar oblidant que estaven parlant de política i de democràcia. És la política qui és més o menys democràtica i és la democràcia qui és més o menys participativa, però aquest era un debat que quedava relegat i substituït per una discussió eminentment tècnica i/o metodològica.
- En tercer lloc, també en coherència amb els dos punts anteriors, la participació podia mostrar-se molt sofisticada metodològicament però era

irrellevant des d'un punt de vista substantiu. Ho podem mostrar a partir de tres pinzellades impressionistes: el perfil de segon o tercer ordre de la majoria dels regidors responsables de la participació ciutadana; la ubicació perifèrica i sovint decorativa de les polítiques de participació, que mai afectaven els nuclis econòmics i urbanístics del poder; i la concentració en temes poc conflictius i que permetessin oferir respostes controlades a la ciutadania. El resultat és que, després d'aquella exuberant proliferació d'experiències participatives, molts dels participants seguien sense saber perquè havia servit tot plegat i, consegüentment, es va anar consolidant certa sensació de presa de pèl.

- En quart lloc, la participació ciutadana va continuar essent durant aquest període elitista i esbiaixada. En els debats informals de l'època es deia que sempre érem els mateixos, i era cert. La participació que s'oferia demanava temps, dedicació i coneixements, de manera que es va tendir a una sobre representació dels lideratges tradicionals (provenents de les associacions de sempre) juntament amb nous activistes altament qualificats, formats i informats. Aquests no sempre expressaven prou adequadament les veus de la ciutadania i, sobretot, com comentarem en el següent punt, van propiciar relacions viciades per intercanvis de favors i repartiment de recursos entre els uns i els altres.
- Finalment, la combinació de recursos abundants, participants professionalitzats i abordatge de temes perifèrics va convertir bona part de les pràctiques participatives en exercicis de clientelisme de baixa intensitat. Es tractava de respondre sempre amb un sí a la demandes de la ciutadania, de manera que es va generar una doble perversió letal per a la cultura democràtica: uns polítics que tractaven als seus ciutadans com a clients (sempre tenien raó) i uns ciutadans que tractaven als seus polítics com als seus servidors (sempre ens heu de donar la raó). Una situació que perverteix la lògica política i democràtica que hauria de dominar la participació ciutadana, a més de contribuir al col·lapse institucional tot afavorint una espiral de demandes sense fi.

Els resultats d'una participació amb aquestes característiques és allò que anomeno un procés de banalització. Un procés on la participació esdevé irrellevant en termes substantius i on aquesta irrellevància es tradueix en cansament i decepció per part de la ciutadania. I un procés que, addicionalment, ha estat alimentat per un context de bonança que ha propiciat cultures indi-

vidualistes i clientelars que en comptes d'aprofundir en la democràcia l'han debilitat. No vam construir una participació per a ciutadans d'una comunitat sinó que, massa sovint, la vam posar al servei dels ciutadans-clients; poc interessats en el que és col·lectiu. Els resultat final ha estat una combinació de descrèdit i cansament que fa que, avui, que tan necessitats estem de molta participació, aquesta aparegui excessivament ferida i debilitada pels errors del passat.

Residualització participativa en temps de crisi

La situació va canviar radicalment a partir de la crisi de 2008. Els recursos destinats a la participació ciutadana, en uns ajuntaments extremadament pressionats per les restriccions pressupostàries i les demandes socials, s'han reduït dràsticament i, com a conseqüència, el número d'experiències ha caigut en picat. Tant la Generalitat com les Diputacions han suprimit les seves partides destinades al foment de la participació ciutadana, mentre que els ajuntaments es veuen incapaços, en general, de suportar cap despesa que no sigui clarament indispensable. També en l'àmbit acadèmic s'han tancat cursos i han desaparegut línies de recerca.

Els ajuntaments, en realitat, no han renunciat del tot a la retòrica participativa; però ja no hi ha noves iniciatives, es recol·loquen els tècnics de participació, no fem congressos per discutir i intercanviar experiències participatives i, a més a més, com a conseqüència de l'experiència acumulada durant el període de la banalització, hi ha persones (polítics, tècnics, ciutadans) que quan escolten la paraula participació corren a amagar-se sota una taula. Les prioritats són altres i, com ho expressen despectivament aquells que, de fet, mai van entendre això de la participació ciutadana, no podem perdre el temps enganxant gomets i fent reunions i reunionetes.

Hem passat, doncs, de la banalització a la residualització de la participació ciutadana. La crisi ha escombrat tot allò que no es considerava prioritari o que no estava plenament consolidat. I, almenys pel que podem constatar, la participació ciutadana ni es considerava prioritària ni estava consolidada. Potser, un cert "dolor democràtic" em juga una mala passada i acabo sent excessivament àcid amb les meves valoracions, però la participació ciutadana sembla haver jugat un paper exclusivament decoratiu i, per tant, perfectament prescindible. Una activitat fins a cert punt frívola que es tolerava en

temps de bonança, però que no pot justificar-se de cap manera en un període de crisi.

D'altra banda, des del meu punt de vista, la pràctica desaparició de la participació ciutadana ha arribat en el pitjor moment, quan més la necessitem. La seva banalització ens havia fet creure que era decorativa i prescindible, però aquesta és una impressió equivocada. La participació ciutadana, molt al contrari, és quelcom necessari per contribuir tant a la millora com a la legitimitat de les decisions públiques. La participació ciutadana aporta coneixement i compromís, de manera que esdevé imprescindible quan vivim temps d'incertesa i de risc com els actuals. Potser algú podia interpretar que durant els períodes de bonança les decisions que prenen els nostres responsables públics no eren tan crítiques, ja que simplement podien acumular-se i els errors s'assumien injectant nous recursos. Avui, en canvi, els responsables públics han de prendre decisions molt complexes i han de fer-ho en contextos molt tensos, i només poden fer-ho si compten amb les aportacions i el compromís actiu de la ciutadania.

La participació ciutadana, en definitiva, ja no és un element perifèric i decoratiu. La participació, en temps de crisi, esdevé una necessitat ineludible per poder prendre les difícils decisions que s'han d'adoptar des dels governs locals. En aquest sentit, deixeu-me subratllar tres característiques d'allò que hauria de ser la participació ciutadana en temps de crisi:

- En primer lloc, al contrari d'allò que apuntàvem del període anterior, la participació ciutadana ha de centrar-se en aspectes substantius, ha de deixar de ser un objectiu en ella mateixa i limitar-se a ser un instrument orientat a la millora de polítiques públiques concretes. No es tracta ja de fer participació sinó d'aconseguir que la participació impacti, primer, en les polítiques i, més tard, en les pròpies condicions de vida de la ciutadania. Si no podem mostrar aquesta cadena d'impactes (participació-polítiques-benestar), la participació –per ella mateixa– perd tot interès.
- En segon lloc, la participació ha de mostrar la seva utilitat a l'hora de prendre les decisions més difícils. És a dir, la participació no ha de buscar àmbits segurs i perifèrics on poder repartir caramels als diferents actors sinó que ha de mostrar la seva utilitat en espais de conflicte i de confrontació d'interessos. Ha d'evitar les seves dinàmiques clientelars i convertir-se en una autèntica eina de debat polític

entre ciutadans. La participació, expressant-ho amb d'altres termes, no serveix per satisfer demandes individuals sinó per prendre decisions col·lectives i, des d'aquesta òptica, la seva presència avui és més necessària que mai.

- Finalment, com a corol·lari del punt anterior, la participació ciutadana avui no s'ha d'entendre com una maquinària de donar la raó als ciutadans sinó, més aviat, com un exercici que posa límits a les seves demandes i a les seves expectatives. Les decisions són complexes i difícils precisament perquè se situen en contextos de conflicte i de confrontació d'interessos on, lògicament, les respostes públiques, més que donar la raó a tothom, la reparteixen. Aquestes decisions que reparteixen raons acaben, inevitablement, dient no a moltes demandes i, per tant, necessiten d'una legitimitat que només un debat obert i honest pot proporcionar.

La participació en temps de crisi, en definitiva, tendeix a escapar-se de les nostres mans quan més la necessitem. Pels ajuntaments són temps de retallades, efectivament. Però també són temps per a prendre decisions estratègiques que només podran adoptar adequadament si poden discutir-les obertament amb els ciutadans. La participació i la política han estat eliminades com a luxes que no podem permetre'ns en temps de recessió, però, al meu parer, l'error és històric i, en realitat, estem desfent-nos d'allò que més necessitem per fer front a aquesta situació. És com si un excursionista que vol fer tot sol una llarga i arriscada travessa per terres inhòspites i despol·lades, abans d'iniciar la seva aventura decidís desfer-se del seu equipatge tot argumentant que així el seu pas serà més lleuger. Un error que probablement pagarà molt car, com pagarem car el procés de residualització de la participació ciutadana en els nostres ajuntaments.

Cinc reptes per sacsejar el debat

Sense aportar continguts nous, en aquest darrer apartat intento destil·lar 5 reptes bàsics per la participació ciutadana en l'àmbit local. Uns reptes que ja han estat esmentats en les pàgines anteriors i que, per tant, ara només els recullo i els explico en un format més directe i provocador. Sota aquesta potser innecessària reiteració s'amaga la doble intenció de, per una banda,

evitar qualsevol eufemisme i, d'altra banda, contribuir a despertar un debat que entenc necessita d'algunes sacsejades.

Repte 1

Deixar de marejar la perdiu i parlar sense embuts

Ja sé que resulta poc atractiu, però hem de ser clars i explicar que la participació no serveix per fer “tot allò que demana la gent”, encara que sigui la veu del poble. La participació ciutadana és una contribució al procés decisióal: imprescindible, sí; substitutòria, no. El compromís és debat, escoltar, incorporar... però les decisions seguiran adoptant-les aquells que són els responsables legítims de prendre-les.

Repte 2

Buscar resultats sense emmirallar-nos en sofisticacions tècniques

Com ja hem insistit, cal superar la fascinació metodològica i centrar-nos en el contingut de les polítiques. La participació és instrumental i, per tant, ha de cedir protagonisme a allò que realment és rellevant: el model de desenvolupament econòmic, les polítiques de cohesió social, l'urbanisme, etc. No ens podem permetre una participació que continuï “encantada de connectar-se a ella mateixa”. Ha de mirar cap enfora i preocupar-se del seus impactes externs.

Repte 3

No hi ha res a fer sense una transformació de les administracions

Aquest aspecte, que no hem recollit explícitament en els apartats anteriors, fa referència a la necessitat de superar la seva posició perifèrica i convertir-se en una autèntica força per a revolucionar la manera de treballar de la institució municipal. La participació, en aquest sentit, no és només una manera d'escoltar als de fora sinó, també, una forma diferent de treballar des de dins. La participació és l'argument que articula una administració que incorpora la transparència, la transversalitat o el bon govern.

Repte 4

Tampoc hi ha res a fer si cultivem el “català emprenyat”

Segurament una de les frases que més hauríem de recordar és que sense ciutadans no hi ha participació ciutadana. Si en comptes d'estimular la construcció de ciutadans afavorim relacions clientelars, el resultat és aquesta figura del “català emprenyat”, un client insaciable (i mal educat) que vol tot el que demana, ho vol ja i no vol saber res dels problemes col·lectius. La política, per aquest català emprenyat, és simultàniament una nosa i una mamella: una nosa quan li demana coses i una mamella quan és ell qui en demana. Cal ser bel·ligerant amb els mal educats i deixar-se de timidesa.

Repte 5

Necessitem polítics valents (ara ja sí que són imprescindibles)

Les dinàmiques tecno-metodològiques i les ubicacions perifèriques havien propiciat que, més enllà de quatre discurssets, els polítics estiguessin força allunyats de les polítiques de foment de la participació ciutadana. Això ja no és possible, doncs la participació ara ha de ser substantiva i ha de situar-se en el nucli dur de la política municipal. Els suports difusos ja no són suficients i cal, en canvi, un compromís i una aposta política de primer ordre. I, a més, cal fer-ho amb valentia política, conscient que no es tracta de repartir caramels sinó d'obrir melons.

Eix 3

**Es pot millorar la democràcia
sense recuperar la política?**

En aquest tercer eix ens plantejem un interrogant polèmic, doncs invoquem un dels termes més degradats i desacreditats dels darrers temps: la política. Parlar de democràcia és encara acceptable, doncs, tot i les seves dificultats de funcionament, gairebé tothom l'accepta com a ideal. Cal renovar o reinventar la democràcia, però sempre acceptant que volem situar-nos en un marc democràtic.

En canvi, aquesta acceptació generalitzada no la trobem, ni de bon tros, amb el terme “política”. De fet, tal com ens recorda el professor Rosanvallon, vivim temps d'antipolítica. No es tracta tant de renovar o reinventar la política com d'apartar-la de les nostres vides. La política ha estat acusada i declarada culpable de la majoria dels problemes que avui tenim, de manera que només ens queda refusar-la. El catedràtic Josep Maria Vallès, inaugurant el curs acadèmic de la UAB de 2011, explicava el refús a la política com la combinació de tres sentiments: refús (perquè es mostra incompetent), repugnància (perquè ens enganya) i desinterès (perquè és irrellevant en el nostre dia a dia). Aquesta antipatia a la política també ha estat explicada a partir de la seva derrota davant de l'economia.

Independentment de les raons més o menys certes d'aquest descrèdit, en les pàgines que segueixen argumentem que la democràcia només existeix quan hi ha política i que, consegüentment, és impossible enfortir la democràcia sense recuperar la política. No es tracta d'una tasca senzilla, com ja hem anticipat, però ens sembla una tasca totalment imprescindible. No disposem de cap fórmula màgica que ens permeti oferir una recepta per aconseguir recuperar la política, de manera que en els dos capítols següents ens limitem a reflexionar sobre la necessitat de polititzar tant les institucions públiques (capítol 5) com la pròpia societat civil (capítol 6).

En primer lloc, en el capítol 5, Quim Brugué planteja que allò que és democràtic és la política, de manera que si ens quedem sense política ens quedarem sense l'objecte a democratitzar. I davant del problema de recuperar la política ens proposa dues idees. D'una banda, s'apunta la necessitat de recuperar la dimensió política convertint allò que avui només se'ns presenta com

un joc de poders en un conjunt de valors que defineixen els somnis d'una comunitat. La política ha estat només pragmàtica i realista, mentre que per recuperar-la hauríem d'incorporar somnis i ideals. D'altra banda, de manera polèmica, es defensa que la política, per tal de no continuar mentint als ciutadans, ha d'acceptar els seus límits i les seves contradiccions; deixar-se de prometre allò que és impossible i assumir la seva obligació de decebre (enraonadament) als ciutadans.

En segon lloc, en el capítol 6, Óscar Rebollo defensa la necessitat d'una comunitat polititzada, sense la qual la democràcia tampoc serà efectiva. Només si la mateixa comunitat es constitueix com un espai de debat i participació sobre el seu present i el seu futur col·lectiu, podem articular una democràcia forta. Ens remet, per tant, a un triangle "comunitat - política - democràcia" que es converteix en l'escenari inevitable per parlar d'enfortiment de la participació ciutadana.

En ambdós capítols, finalment, s'intenta traslladar les reflexions més generals en implicacions pels ajuntaments catalans. Així, d'una banda, Quim Brugué converteix la seva defensa de la politització de les institucions en una defensa de la dimensió política dels governs locals. Óscar Rebollo, per la seva banda, argumenta que l'espai municipal és un espai privilegiat per afavorir la revalorització d'allò públic, per enfortir a la ciutadania i per desenvolupar polítiques de cohesió. Tres condicions, al seu parer, indispensables per abordar la democratització de la política local.

Capítol 5

Polititzar les institucions i les actuacions públiques

Quim Brugué

En un dels capítols inicials fèiem referència als múltiples adjectius de la democràcia. Aquest ha estat, de fet, un dels terrenys on el debat sobre la innovació democràtica s'ha mogut durant els darrers anys; la qual cosa explicaria la presència aclaparadora –i també generadora d'abundants confusions– de l'expressió “democràcia *participativa*”.

Tanmateix, en aquest debat hem tendit a oblidar que el terme “democràcia” no només és un substantiu que ha estat prolíficament adjectivat sinó que, simultàniament, també és l'adjectiu d'un substantiu. És a dir, no és només que la democràcia (substantiu) sigui més o menys participativa (adjectiu) sinó que allò que és democràtic (ara com a adjectiu) és la política (substantiu). Si ens prenem seriosament aquesta consideració, com volem fer en aquest capítol, hauríem d'afirmar que només quan hi ha política pot haver-hi democràcia. O que, expressant-ho en termes més relacionats amb el nostre debat, no podem aprofundir de cap manera en la qualitat de la nostra democràcia si abans no hem recuperat allò que ha de ser democràtic, la política. Ras i curt: mentre no recuperem la política, no podem enfortim la democràcia.

Les afirmacions del paràgraf anterior són controvertides, doncs avui hi ha qui pensa que podem descartar una política ja excessivament degradada i, en canvi, alhora, recuperar una democràcia basada en la presència directe dels ciutadans en els afers col·lectius. No comparteixo aquesta opinió i, per tant, en aquestes pàgines defensaré la necessitat de recuperar la política com a condició indispensable per la millora de la democràcia.

El problema, òbviament, és com recuperar i dignificar la política en un context on la corrupció i el descàndid de la política han assolit proporcions gegantines. Aquest és un desafiament enorme que, a més a més, no compta amb respostes clares ni amb receptes miraculoses. Assumint aquestes dificultats, però mantenint que la recuperació de la política és indispensable, a continuació proposo les dues línies que, al meu parer, hauríem de resseguir per tal d'afavorir la recuperació de la política. La seva formulació és eminentment teòrica, però intentaré acostar-la a la realitat dels nostres governs

locals. M'estic referint, en primer lloc, a recuperar la dimensió platònica de la política i, en segon, a recordar que la missió de la política és frustrar les expectatives de la ciutadania. Ho intento explicar tot seguit.

Recuperar la dimensió platònica de la política

Hi ha infinites definicions de política, tot i que potser el més habitual es referir-se a dos clàssics ben coneguts: Plató i Maquiavel. No només ens proporcionen definicions precises sobre la política sinó que aquestes, potser més important, reflecteixen les seves dues ànimes, complementàries i contradictòries. Per Plató, el primer idealista, la política és un projecte moral i s'expressa a partir d'aquelles accions destinades a perseguir un somni, un objectiu moral. Per Maquiavel, en canvi, primer autor realista, la política és allò que fan els polítics i, per tant, res més que un conjunt d'activitats destinades a accedir i mantenir-se en el poder. La política per a Plató es fa amb el cap als núvols, mentre que per a Maquiavel és allò que fem enfangats fins els genolls.

La política és complexa precisament perquè és simultàniament platònica (han de disposar de visions de futur) i maquiavèl·lica (ha d'exercir el poder per tal de gestionar els conflictes quotidians). Tanmateix, al meu entendre, un dels problemes de la política moderna és que s'ha decantat excessivament cap a la dimensió maquiavèl·lica i ha marginat la platònica. La política ha estat excessivament realista i s'ha presentat només com una forma d'accedir i exercir el poder. La política ha baixat dels núvols de la antiguitat i s'ha rebotat insistentment en el fang de la modernitat. I és clar, de tant estar enfangada s'ha convertit en una cosa bruta. Gairebé fastigosa.

No podrem enfortir la democràcia –és a dir, la participació dels governats en les decisions del govern– si allò que demanem als ciutadans és que s'impliquin en una cosa bruta. Primer haurem de deixar la política ben neta i polida; i, només després, esperar que la ciutadania vulgui participar-hi. I per aconseguir-ho, d'entrada, hem de recuperar la dimensió platònica de la política. És a dir, hem de dotar-la de valors, ideals i somnis. Hem d'aconseguir mostrar als ciutadans que la política no només serveix per gestionar la quotidianitat a través d'un fangós exercici del poder sinó que també és útil per defensar determinats valors i per a construir ideals de transformació social.

Podria semblar que estem desplegant una reflexió excessivament etèria, però considero que té traduccions força concretes quan les traslladem als nostres governs locals:

- En primer lloc, aquesta reflexió ens situa en el debat que ha despertat la recent aprovació de la llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL). Una llei que en el seu esperit defensa la despolitització de l'administració local i que, per tant, deixa sense sentit cap intent d'aprofundiment democràtic. L'LRSAL aprofita el descrèdit de la política per construir una administració local que actuï per delegació i guiada estrictament per criteris d'estalvi i sostenibilitat financera. Si aquest és el model que finalment s'imposa, la política desapareixerà dels ajuntaments i, amb ella, també la democràcia.
- En segon lloc, aquesta reflexió també és pertinent per orientar-nos en el debat que ha generat el procés –molt potent des de la dècada dels 90– de *gerencialització* dels ajuntaments. Segons algunes veus, els ajuntaments haurien de revisar les seves actuacions per tal d'assolir nivells adequats d'eficiència en la prestació dels serveis que tenen assignats –sovint imitant tècniques del sector empresarial. Es considera que l'eficiència és l'objectiu i que, per tant, sobren polítics i falten professionals. De nou, estem davant d'una perspectiva que despolititza el món local i que, consegüentment, buida de sentit tota discussió sobre la seva eventual qualitat democràtica.

En definitiva, des del meu punt de vista, caldria reivindicar la politització del govern local i combatre tant aquella legislació que el converteix en mera administració com aquells discursos que el mercantilitzen i el converteixen en un pur gestor. No és una tasca senzilla en moments de corrupció i descrèdit de la política, però és l'única possibilitat per a aquells que creiem en la dimensió democràtica dels governs locals. Això vol dir que als ajuntaments no s'hi va només a gestionar sinó, sobretot, a fer política (en el millor sentit del terme, òbviament). I això vol dir que allò que dota de sentit als governs locals no és l'eficiència amb la que es presten determinats serveis delegats sinó l'autonomia amb la que es dissenyen determinades polítiques públiques.

Si pensem que és important reforçar la participació ciutadana, hem de generar un objecte per a aquesta participació. I aquest objecte no pot ser la gestió d'uns serveis que fem per delegació. ¿Quin tipus de participació s'espera de la ciutadania en aquests casos? ¿De què poden discutir quan tot plegat no és més que una qüestió tècnica sobre l'eficiència i la suficiència financera? La participació reclama l'existència d'un objecte polític sobre el qual participar i, per tant, implica que els nostres ajuntaments han de fer polítiques socials, de promoció econòmica, de sostenibilitat ambiental, de seguretat, de mobilitat o d'ordenació de l'espai públic. Polítiques que puguin ser més d'esquerres o més de dretes, més orientades a unes prioritats o a unes altres, més intervencionistes o menys. I ara sí que, davant d'aquestes opcions polítiques, la ciutadania pot tenir alguna cosa que dir.

Recordar l'obligació de la política de decebre als ciutadans

Tots coincidíem en que la primera condició que hauria de satisfer la política per a recuperar la seva dignitat i credibilitat és no enganyar. I porta molt de temps enganyant als ciutadans. La política ens ha enganyat no només per una mala intenció explícita (que també), sinó perquè ha entrat en un cercle viciós que l'ha portat a prometre'ns allò que és impossible, de manera que el seu fracàs ha estat inevitable:

- D'una banda, els imperatius del cicle electoral han generat una dinàmica de promeses impossibles on els ciutadans demanen i els polítics, si volen guanyar les eleccions, prometen. En l'àmbit local, la proliferació poc sensata d'equipaments culturals i esportius és una clara manifestació d'aquesta dinàmica. Els polítics han estat imprudents, certament; però també és cert que els ciutadans només votaven a aquells que els prometien construir aquests equipaments. Els mateixos ciutadans que, per cert, ara els blasmen per haver-ho fet.
- D'altra banda, la política s'ha vist dominada per l'economia i les seves lògiques –considerades superiors– s'han volgut traslladar de l'àmbit privat a l'àmbit públic. Això ha provocat que les relacions entre governants i governats es transmutessin en relacions entre oferents i demanants. El resultat ha estat l'aparició d'uns clients insaciabls (doncs no hi ha una percepció clara de costos) i una administració abocada al

col·lapse. També en els ajuntaments hem observat aquest procés amb claredat. Un procés que alguns han articulat a través de programes destinats a posar els ajuntaments al servei dels seus usuaris-clients o a través de reestructuracions inspirades en el mite de l'ajuntament que funciona com una empresa de serveis. El problema és que els ciutadans no són clients i que els ajuntaments no són empreses. I quan això no es reconeix, al final s'acaba enganyat a uns ciutadans que s'imaginem –falsament– que són clients.

La política, si no vol enganyar-nos, ha de reconèixer que la seva finalitat no és donar la raó als clients sinó repartir-la entre ciutadans. Fins i tot, si es vol ser més contundent, hauriem de recordar que l'obligació de la política és decebre als ciutadans, ja que ha d'equilibrar interessos i ajustar recursos limitats a demandes que no ho són. Els ajuntaments, tornant al nostre cas, haurien de reconèixer que no poden satisfer les expectatives de tothom. Només així deixaran d'enganyar-nos.

De fet, a més a més, aquesta és una feina crucial des del punt de vista de la qualitat democràtica i on la posició dels ajuntaments és privilegiada. Sovint pensem que la proximitat de l'àmbit municipal facilita la democràcia perquè els governants saben millor el que volen els governats i, per tant, poden respondre més adequadament. Aquest ús de la proximitat, però, és pervers, doncs estimula un clientelisme que finalment acaba en mentida. Quan als ajuntaments converteixen el contacte amb els ciutadans en una manera de respondre afirmativament a totes les seves demandes, estan fent promeses impossibles i anticipant el fracàs i la frustració de la ciutadania.

En canvi, els ajuntaments podrien aprofitar la proximitat amb la ciutadania per obrir debats sobre allò que podem fer i allò que no podem fer, sobre les diferents alternatives disponibles i sobre els punts d'equilibri que han de definir qualsevol política pública. Aquest diàleg és enormement pedagògic, evita les falses promeses del clientelisme i, en darrer terme, contribueix a millorar tant la cultura democràtica de la ciutadania com el funcionament democràtic de les institucions públiques.

En definitiva, no hauriem de confondre la participació ciutadana amb l'expressió de demandes personals. La participació ciutadana implica un debat públic sobre aspectes col·lectius, de manera que necessita nodrir-se de política enlloc d'apostar per processos de mercantilització. Repetim doncs la conclusió amb la qual també finalitzàvem l'apartat anterior: la participa-

ció requereix d'un objecte de participació i aquest no és altre que la política. I la política no consisteix en ajuntar ofertes i demandes individuals sinó en propiciar debats i decisions col·lectives. Si els ajuntaments catalans volen millorar la qualitat de la democràcia hauran de fer-ho en aquest terreny.

Capítol 6

Polititzar la comunitat

Óscar Rebollo

Comunitat: de què estem parlant?

Sovint parlem i escrivim sobre “la comunitat” o sobre “allò comunitari” donant per descomptat el propi concepte de “comunitat”. La comunitat esdevé una mena de realitat que no cal definir perquè tothom sap o imagina saber que és. Però si ens aturem un moment i analitzem els múltiples discursos que circulen pel món acadèmic, polític i professional sobre el terme comunitat, observarem com existeixen aproximacions molt diverses i, fins i tot, contradictòries.

Per alguns autors ni tant sols seria oportú parlar de comunitat, doncs identifiquen en aquest concepte una càrrega ideològica que no ajuda gens a clarificar el seu significat. Des d’aquesta aproximació ideològica, la idea de comunitat s’interpreta com una unitat harmònica; com un conjunt de persones, d’institucions o de països que estan d’acord, que van de la mà, que fan pinya. Una perspectiva que dilueix les desavinences, elimina els conflictes i obvia les relacions de jerarquia i dominació dels uns sobre els altres. Però una comunitat local, per exemple, no és només un espai harmònic sinó, sobretot, un mosaic de relacions asimètriques de poder sobre les quals actuen els governs i es despleguen les polítiques públiques.

Davant d’aquesta visió ideològica de la comunitat que oblida el conflicte, trobem altres aproximacions a la idea de comunitat. Des del treball comunitari, per exemple, es percep la comunitat d’una forma més operativa o instrumental. Aquesta aproximació, de fet, es basa en la identificació d’algun criteri (poblacional, territorial, etc.) que permeti acotar el camp d’operacions sobre el qual es vol intervenir. La comunitat, en conseqüència, acaba essent definida com el barri, el poble, l’escola o qualsevol altre àmbit social suficientment acotat i susceptible de ser objecte d’una intervenció comunitària.

Finalment, volem destacar una tercera aproximació, de caràcter polític, a la idea de comunitat. De fet, la literatura especialitzada sovint usa l’expressió “comunitat política” per referir-se a un conjunt de persones que compar-

teixen un àmbit de sobirania o d'autogovern. És a dir, les persones que viuen en un mateix municipi, en una regió determinada o en un estat conformen una “comunitat política”; i ho són en tant que estan capacitades per decidir com volen viure i com volen governar-se o ser governats. Aquesta idea de comunitat política té algunes implicacions rellevants:

- En primer lloc, difícilment podrem parlar de comunitat política si les persones que la conformen no tenen el dret o la capacitat per participar del seu govern.
- En segon lloc, tenir el dret no vol dir tenir l'obligació, de manera que el fet que una persona no vulgui participar no l'exclou de la comunitat. Només quedarà exclosa si hi ha alguna raó que impedeix la seva capacitat de participar: no gaudir d'un estatus jurídic determinat, no disposar de recursos suficients o qualsevol altre impediment.
- En tercer lloc, les característiques concretes d'una comunitat política dependran tant de les condicions d'una persona per participar com de les possibilitats que li ofereixi el sistema polític per fer-ho.
- Finalment, els drets polítics defineixen només en part les característiques i condicions de la comunitat política, doncs no només es tracta de tenir drets i de voler exercir-los sinó que també serà molt importat ocupar una posició socioeconòmica que permeti fer-los efectius.

Polititzar la comunitat, de què estem parlant?

De forma molt general, la política ens remet a allò que es col·lectiu i compartit. Cadascú s'ocupa de si mateix, mentre que la política s'ocuparia d'allò que és de tothom. La primera condició de la política, per tant, consistiria en desbordar allò estrictament individual i ocupar-se d'allò que afecta a la col·lectivitat. Sembla una obvietat, però en una conjuntura dominada per l'individualisme i la privatització de les relacions socials i econòmiques, hem de recordar que la política es refereix a allò que és públic i compartit. Si no queda res que sigui de tots, la política deixa de tenir sentit.

Seguint aquest fil argumental, una societat estarà més polititzada quant la ciutadania consideri que el benestar i les expectatives personals depenen de la col·lectivitat; que no són únicament un afer individual. Quan una majoria de les persones creuen que el seu futur depèn només dels seus esforços

individuals (o de la seva família) estem, sens dubte, davant del fracàs de la política. Al contrari, la política es reforça quan la ciutadania entén que la seva felicitat individual depèn d'allò que siguem capaços de construir col·lectivament. Polititzar la comunitat, consegüentment, significa fer explícits els reptes col·lectius i promoure formes de participació i d'implicació dels seus membres individual. Despolititzar-la, en canvi, implica menystenir la dimensió compartida dels reptes i subratllar la importància de l'acció individual competitiva.

La idea d'una comunitat política, per tant, adquireix especial rellevància quan assumim la dimensió col·lectiva dels reptes socials. Una comunitat que no s'expressa com una simple suma d'individus, sinó com un espai amb estructures organitzatives que permetin l'acció col·lectiva. Conceptes com els de "capital social" o "societat civil" s'acostumen a utilitzar per referir-se a les capacitats d'identificació, d'acció i d'organització col·lectives en una comunitat determinada. Així, es parla d'una societat civil forta quan els seus membres es relacionen, mantenen vincles i s'organitzen de maneres diverses; articulant l'expressió col·lectiva de demandes i de propostes relatives a allò comú. Una comunitat polititzada, en definitiva, és aquella que disposa d'un espai compartit fortament articulat des del qual afrontar la construcció de projectes col·lectius.

El triangle comunitat - política - democràcia

Les relacions entre una comunitat, política i democràcia són molt estretes en la mesura que parlem d'un àmbit de sobirania (la comunitat) que afronta reptes col·lectius (política) des de la participació i el diàleg (democràcia). No és aquest el moment d'entrar en debats conceptuals sobre la democràcia, tot i que no podem deixar de subratllar una idea imprescindible per a la reflexió sobre la politització de la comunitat. Ens estem referint a les dues condicions fonamentals de tota societat democràtica: la inclusió i la igualtat del seus ciutadans i ciutadanes.

La inclusió política ens recorda que el màxim de persones han de formar part del procés polític. És a dir, més enllà de certes restriccions comunament acceptades (com l'edat), tothom ha de poder expressar-se lliurement en l'espai públic. La igualtat política, per la seva banda, ens recorda que cada persona és un vot i que cada vot té el mateix valor. Tanmateix, també volem

subratllar que la inclusió i la igualtat polítiques estan fortament condicionades per la inclusió i la igualtat social. Amb d'altres paraules, difícilment podrem parlar de qualitat democràtica quan –tot i donar-se les condicions formals per a la inclusió i la igualtat política– la societat sigui desigual i generi exclusió. Sense determinades condicions socials, la democràcia es converteix en una paraula buida de contingut. Tothom pot disposar del dret a votar i a participar políticament, però aquest dret perd tota efectivitat quan s'exerceix des de condicions d'exclusió social. Aquells que són molt desiguals socialment no poden ser iguals políticament.

Traslladar aquestes consideracions a la pràctica no és senzill, però ens atrevim a proposar tres idees aplicables a l'àmbit local: revaloritzar allò públic, ciutadania enfortida i polítiques per a la inclusió.

- *Revaloritzar allò públic.* Ens referim, en primer lloc, a la necessitat de promoure una narrativa que posi en valor allò que és de tothom. Davant d'un cert descrèdit d'allò col·lectiu, cal descobrir la importància i la necessitat de respostes compartides a reptes que avui desborden les forces individuals. En els ajuntaments aquesta idea es pot fer visible i entenedora, doncs són molts els ciutadans capaços d'entendre que el poble o la ciutat pot ser el marc des del qual fer front als problemes del present i construir els projectes de futur. Igualment, només en aquest marc la crida a la participació i a la implicació de la ciutadania pot ser efectiva. Només quan disposem d'un discurs col·lectiu –polític– la participació democràtica troba un espai on expressar-se. Només si entenem que estem discutint sobre com ha de ser el nostre poble i com aquesta construcció ens afectarà com a comunitat, estarem en disposició de participar democràticament.

Els ajuntaments han de ser puntes de llançament defensant la necessitat de política, definint-la com allò que expressa el debat sobre els nostres projectes col·lectius. La proximitat municipal, a més, pot convertir aquests discursos en pràctiques exemplars i en exercicis de participació efectius i comprensibles. Els ajuntaments tenen una posició privilegiada per contribuir a polititzar la comunitat i, per tant, a facilitar el desenvolupament de la democràcia.

- *Ciutadania enfortida.* En segon lloc, a l'estela de la revalorització d'allò col·lectiu, cal afavorir que la ciutadania s'enforteixi; és a dir, generar les condicions per tal que les persones prenguin consciència dels seus

drets i deures, dels seus potencials de participació i, en definitiva, del seu poder. Es tracta de que la gent s'organitzi, construeixi i es comprometi en projectes compartits que acabaran afectant de manera significativa al seu propi benestar. Es tracta, també, d'assumir la responsabilitat en la resolució dels problemes col·lectius i d'entendre que això suposa un enfocament de baix a dalt.

Els governs locals, de nou, son un espai molt propici perquè la ciutadania exerceixi el seu poder. La proximitat i la comprensibilitat d'allò que anomenem problemes col·lectius serveix de pont, mentre que les capacitats ciutadanes poden generar resultats visibles i tangibles. La ciutadania pot ser un concepte abstracte a determinats nivells, però es converteix en accions i compromisos concrets quan ens trobem en un barri, en un poble o en una ciutat.

- *Polítiques per a la inclusió.* Finalment, la democràcia no només exigeix un espai (local) per al debat i la participació en la construcció de projectes col·lectius. Exigeix també que les persones puguin operar en aquest espai en determinades condicions d'igualtat i inclusió. Només si els ajuntaments són capaços d'afavorir una comunitat inclusiva aquesta podrà ser una comunitat efectivament polititzada i democràtica.

De nou, els ajuntaments tenen una enorme oportunitat –si no és definitivament avortada pels recents intents legislatius de residualitzar els governs locals– d'utilitzar la seva proximitat per dissenyar polítiques fines i efectives de cohesió social. Amb això no només estaran reequilibrant socialment la comunitat sinó que, també, estaran enfortint el seu muscle democràtic.

Eix 4

**Una política per a la qualitat
democràtica: què fer?**

I ara què? Hem intentat explicar de què parlem quan parlem de democràcia. Hem, analitzat com ha evolucionat i quines experiències hem viscut els últims anys, hem vist com cal apostar per la política, per la societat i per les institucions. Ara, doncs, es tracta de perfilar el contingut d'aquestes idees.

No n'hi ha prou amb declarar el dret a la participació ni lloar les glòries de la democràcia. Els sistemes polítics es fonamenten en les persones i en els grups en els que s'integren. Són una creació humana, no intervenen ni la màgia ni els Déus. Per això no n'hi ha prou amb proferir crits a favor o en contra, sinó que ens calen propostes, somnis, horitzons que permetin intuir els camins. En aquests temps líquids necessitem dibuixar el contingut d'una política per a la qualitat democràtica, no només una política per a la participació, un reglament, una norma, quatre consells, dues consultes i tres quarts d'iniciativa popular. Tots aquests ingredients, sense una recepta que els cuini, perden gust i fins i tot es poden fer malbé.

En aquest darrer eix, per tant, volem apuntar alguns elements per a definir aquesta nova política que ha d'intervenir en les tres dimensions de la democràcia: la representativa, la directa i la dialògica. En aquesta direcció, en el capítol 5, Quim Brugué defensa la necessitat de recuperar la representativitat, millorant-ne la seva qualitat i, per tant, la seva capacitat per a prendre decisions dotades de legitimitat. Fernando Pindado, en el capítol 6 defineix el concepte de democràcia directa i analitza els pros i els contres dels referèndums. A partir d'aquí, emergeix una proposta sobre com rescatar la sobirania popular, tot valorant la importància d'aquest exercici directe del poder, modula la seva viabilitat i senyala els riscos de la seva banalització. Finalment, el paper de la comunitat com a subjecte polític, i també com l'espai on es dona o es pot donar el diàleg i la construcció d'alternatives, és l'aportació d'Óscar Rebollo en el capítol 7. La dimensió dialògica de la democràcia necessita de canals, eines i, sobretot, de persones disposades a compartir les seves opinions i, fins i tot, a modificar-les en el curs del debat.

Com s'ha dit ja en el primer eix, el sistema democràtic no pot avançar només en una de les seves dimensions. Necessitem de la interacció de les tres.

No podem pensar que es pot millorar la representació i no donar capacitat al poble per prendre decisions directament. O pensar que aquestes decisions es poden prendre sense un diàleg regular i constant sobre les diferents alternatives possibles. Intermediació lleial, decisió directa i contrast d'arguments són els eixos de la política per a la millora de la qualitat democràtica. Uns eixos que, tanmateix, només podrem desenvolupar si la Política (amb p-majúscula) recupera el seu lloc en la vida en comunitat.

Capítol 7

Recuperar l'autoritat, millorar la representació

Quim Brugué

En els capítols anteriors hem defensat una visió polièdrica de la democràcia, de manera que la seva qualitat no dependria únicament d'aprofundir en una de les seves dimensions (la directa, la dialògica o la representativa) sinó d'una millora en cadascuna d'elles. En aquest capítol ens referirem a la democràcia representativa i, per tant, a la necessitat de reforçar-la i adequar-la a les demandes de la societat actual.

Això vol dir que ens trobem davant d'un capítol difícil de redactar, ja que darrerament s'ha anat estenent una opinió segons la qual la representació no només està en crisi sinó que, a més a més, en l'escenari del segle XXI és prescindible, quelcom a superar. No comparteixo aquesta visió, de manera que en les següents pàgines defensaré, en primer lloc, la necessitat de representació i, en segon lloc, l'obligació d'actualitzar-la als requeriments dels nous temps.

La necessitat de la representació

El concepte de “representació” és un dels més discutits i més crucials per entendre el funcionament de les anomenades democràcies liberals, les quals s'imposen com a model polític des de les revolucions americana i francesa de finals del segle XVIII. Des de llavors, el concepte de representació ha estat interpretat a partir de dues òptiques diferents, la política i la sociològica:

- Des de la perspectiva sociològica es parla de la representació com de la “responsabilitat davant de”. S'espera que els representants siguin com una mena d'extensió dels seus representats i que, per tant, actuïn seguint les seves indicacions. Conseqüentment, l'atribut més valorat dels representants és la “similitud” amb els representats, ja que aquesta és la millor garantia de que actuaran com si “ells” fossin “nosaltres”; com si els “representants” fossin el mateix “poble-representat”.

- Des de la perspectiva política, en canvi, la representació s'interpreta com "la responsabilitat per a" prendre decisions. Així, els representants no només traslladen la "nostra" voluntat sinó que prenen les "seves" iniciatives i, per tant, han d'actuar independitzant-se dels seus representats. Han de retre comptes davant els representants, però la seva relació amb ells no és la d'una simple corretja de transmissió. En aquest cas, el valor més preuat ja no és el de la "similitud" sinó el de la "distinció". Una distinció que no comporta cap mena de superioritat, però sí que es refereix a la capacitat distintiva d'aquells a qui responsabilitzem de prendre decisions.

Combinar ambdós tipus de responsabilitat no és senzill, com ho mostra la complexa tasca dels polítics locals. Als alcaldes, per exemple, els demanem simultàniament que siguin com nosaltres (similitud) i que prenguin decisions que nosaltres no prendríem (distinció). No fa massa, en un debat sobre les males decisions que s'havien pres en relació a la proliferació de grans equipaments municipals, uns ciutadans em comentaven que, com era natural, havien votat a aquells que (com ells, similitud) els havien promès un magnífic pavelló esportiu; però que si ara es demostrava que això era insostenible la culpa era d'aquells representants que haurien d'haver sabut prendre la decisió adequada (per distinció) i no fer cas a una demanda que més tard esdevindria irracional.

Els polítics locals, per tant, ha d'escoltar permanentment; però com allò que escolten es trasllada a les decisions que adopten en tant que representants no està tant clar. Sovint s'espera d'ells que simplement traslladin a la pràctica allò que escolten, de manera que la representació seria quelcom passiu, sense aportar cap valor afegit i, per tant, superable. Però també s'espera que filtrin les demandes, no sempre coincidents ni factibles, i preguin decisions independents; de manera que ara sí que la representació és activa, aporta valor afegit i és necessària. Tots aquells que han estat en llocs de responsabilitat política entendran molt bé el dilema al qual m'estic referint.

A banda d'aquestes definicions inicials, també hem de considerar un nou matis: els representants són persones escollides, no seleccionades. Quan seleccionem podem fer-ho a partir de definir unes funcions clares i concretes, mentre que quan escollim estem, de fet, triant a una persona per tal que assumeixi la responsabilitat de certes decisions. Seleccionar a "aquells que

són com nosaltres” o seleccionar “als millors” són dos expressions populars, però que quadren poc amb la representació política:

- Malgrat la bondat de l'expressió, no hi ha ningú que sigui com nosaltres pel simple fet que aquest nosaltres és molt variat i contradictori. Els nostres alcaldes no poden ser com nosaltres, doncs sota aquest “nosaltres” hi ha els comerciants, els aturats, els ecologistes, els propietaris, els okupes i una infinitat d'actors sovint amb poques coses en comú. La “similitud” no serveix, doncs no es pot ser semblant a coses diferents. Els representants, per tant, no poden ser seleccionats per complir les instruccions d'un poble conjugat en singular, simplement perquè la realitat d'un poble sempre és plural.
- Tampoc té massa sentit la idea de seleccionar als millors, doncs no hi ha uns únics i compartits criteris a l'hora de prendre decisions. Si un ajuntament, per exemple, selecciona al millor per conduir als afers municipals, a qui ens estem referint? A un economista que prengui les decisions estalviant el màxim de recursos? A un ambientalista que asseguri la sostenibilitat de totes les iniciatives? A un treballador social que situï a les persones en el centre de les seves prioritats? La democràcia és un sistema on gent no experta (els polítics) dirigeixen a gent experta (els tècnics), però això no és una perversió sinó una condició per al bon funcionament de la democràcia. Per tant, no n'hi ha prou seleccionant a aquells que tenen respostes tècniques sinó que hem d'escollir a aquells que fan front a dilemes i contradiccions polítiques.

A partir d'aquestes consideracions inicials, la necessitat de la representació en un context tant complex i contradictori com l'actual em sembla gairebé una evidència. Quant més diversos som, menys sentit té una representació per similitud i més requerim –malgrat que el terme sembla avui desafortunat– una representació per distinció. I també, quant majors són les potencials tensions i contradiccions entre els diversos, menys possibilitat de seleccionar decisors neutrals i més necessitat d'escollir a aquells que es veuran obligats a prendre decisions polítiques d'intermediació.

Les raons per no descartar la representació, en definitiva, podrien confluïr en la necessitat d'adoptar decisions de síntesi, decisions que més enllà d'obeir les “nostres” instruccions se situïn en posicions d'equilibri entre múltiples i no sempre coincidents demandes. La representació és impres-

cindible, com molt bé saben els responsables polítics locals, perquè cal que algú prengui decisions difícils, decisions que mai poden satisfer totes les expectatives i que, de fet, a ningú li agrada prendre.

Sovint s'ha interpretat la representació com una situació de privilegi, mentre que, de fet, quan aquesta s'exerceix adequadament, és més aviat una situació incòmode i difícil de gestionar. Segur que tots podem fàcilment queixar-nos de les decisions que prenen els nostres polítics locals, però l'alternativa no és que ningú prengui aquestes decisions. L'alternativa, en tot cas, passa per millorar la manera de prendre aquestes decisions, no per deixar de prendre-les; per millorar la representació, no per fer-la desaparèixer.

Millorant la representació

Un cop defensada la necessitat de representació, el principal repte rau en com millorar-la i en com recuperar una credibilitat que és imprescindible i que està avui molt malmesa. No hi ha cap fórmula màgica per fer aparèixer una representació de qualitat i, encara menys, per convèncer a la ciutadania de que ha d'acceptar-la. En tot cas, més que receptes màgiques podem proposar algunes línies de treball. En concret, pensem en tres d'elles:

- Entrades i sortides dels representants
- La confiança és la base de la representació
- La representació s'articula a través del diàleg

Entrades i sortides dels representants

Avui, un dels principals problemes de la representació rau en els seus orígens. Els representants són escollits per la ciutadania a través del vot, però prèviament han estat seleccionats pels partits polítics. És aquesta selecció prèvia la que desperta més refús entre una ciutadania que considera que els partits són maquinàries que només s'interessen pel poder; que funcionen a partir de lluites internes endogàmiques, que afavoreixen a aquells que es dediquen a conspirar per sobre d'aquells que tenen conviccions; o que, directament, estan afectats per tot tipus de corrupteles i males pràctiques. Si uns actors amb aquestes característiques són els encarregats de seleccionar

aquells que després hem d'escollir, és natural que apareguin dubtes més que seriosos sobre la representació.

En conseqüència, en primer lloc hauríem de plantejar-nos la manera de seleccionar, d'accedir als llocs per ser eventualment escollits com a representants. I en aquesta direcció hauríem de pensar tant en transformar les institucions que seleccionen (els partits polítics) com els propis perfils dels seleccionats (els candidats):

- D'una banda, la visió del “partit-màquina” hauria de deixar pas a la proposta d'un “partit-projecte”. És a dir, els partits polítics, per recuperar certa credibilitat, han de traslladar l'accent de les tàctiques per accedir al poder a les estratègies per transformar la societat. Només així podran de nou connectar amb la societat i seleccionar a aquelles persones que –tant des del propi aparell com des de fora– es comprometin amb aquesta voluntat de transformació. En un ajuntament, on la proximitat fa més visibles tant les ganes del càrrec com la definició d'un projecte, aquest és un aspecte crucial.
- D'altra banda, el paraigües d'un projecte (i no només d'una trajectòria cap al càrrec) hauria de permetre diversificar el perfil dels candidats. Actualment, per ser seleccionat es requereix una carrera dins l'organització, de manera que, de nou, la pròpia organització (interna) s'imposa al projecte (extern). Posar l'èmfasi en el projecte pot atraure persones amb perfils i trajectòries diferents, reduint la professionalització partidista dels seleccionats. També, però, caldria assegurar que aquesta obertura no limita les possibilitats de persones que, per la seva feina o situació socioeconòmica, tenen més dificultats per dedicar uns anys a la política. Cal vigilar la professionalització, però també evitar requeriments d'altruisme que només alguns es poden permetre.

En segon lloc, també s'han despertat moltes sospites sobre la sortida dels representants: aprofitar contactes, portes giratòries, etc. Al meu parer, en aquest aspecte una adequada representació s'aconseguiria a través d'un delicat equilibri entre facilitar una sortida que permeti assegurar la continuïtat en els ingressos dels representants (via retorn a la seva feina anterior o mecanisme de transició) i, simultàniament, limitar l'accés a determinades posicions laborals vinculades amb la feina política (empreses amb les quals s'ha tingut relació, consultores del propi sector, etc.). El primer requeriment, de

nou, assegura que tothom pugui dedicar-se temporalment a la política sense sacrificis personals inassolibles, mentre que el segon garanteix que no es faran usos inapropiats de les posicions de representació.

La confiança és la base de la representació

La representació es basa en una relació de confiança entre representants i representats, de manera que aquesta s'ha de cultivar i potenciar. Partim d'una situació molt negativa en termes de confiança i, per tant, aquest és un aspecte crucial en qualsevol estratègia destinada a millorar la representació. Encara que sigui de manera intuïtiva, em sembla pertinent assenyalar que la confiança requereix de dos ingredients essencials: honestedat (no confio en aquell que m'enganya) i temps (no confio en aquell que no he tingut temps de conèixer). Usant aquestes dues idees tant intuïtives, pensem que la millora de la qualitat hauria de passar per:

- En primer lloc, i aquest és un punt ja molt tractat i molt discutit, els representants només seran dignes de la nostra confiança si ens expliquen allò que fan, si ofereixen informació sobre les seves activitats i si rendeixen comptes sobre els resultats que van assolint. No cal esperar dels representants que siguin uns herois que ho arreglin tot, però sí que –usant la terminologia actual– assegurin l'accés a la informació, la transparència i el rendiment de comptes.

Durant els darrers anys aquests aspectes han estat molt tractats i han format part de pàgines webs, de rànquings i d'iniciatives legislatives variades. Des del meu punt de vista, tot això pot ser necessari però és clarament insuficient. Allò que requerim és un canvi en les actituds i en els comportaments. Transformacions en les maneres de fer que passen pel convenciment i no pel seguiment de les normes. La idea central és obrir la malla d'intermediació que separa els representants dels representats, i això és més una actitud que una regulació. El món local pot ser un àmbit privilegiat per avançar en aquesta direcció, doncs les explicacions i les informacions són més fàcilment transferibles i comprensibles.

- En segon lloc, els representants han de dedicar temps als representats, ja que només a partir del coneixement entre les parts neix la confiança. “El roce hace el cariño”, diu la saviesa popular. Necessitem, doncs,

espais per tocar-nos, per trobar-nos, per conèixer i reconèixer l'altre. Això vol dir que els representants –especialment en l'àmbit municipal– han d'incorporar la comunicació i les trobades amb la ciutadania (sigui quin sigui el format) com una de les principals funcions associades al seu càrrec de representació política. Un contacte que ha de servir per escoltar i per explicar-se. Un contacte que no s'ha de confondre ni amb clientelisme (responc les seves demandes) ni amb populisme (us dono sempre la raó perquè soc com vosaltres); però que ha de servir al representant per prendre millors decisions i als representats per entendre millor algunes de les decisions que es prenen.

La confiança ha estat trencada i, per tant, la seva recomposició serà lenta i feixuga. Hem de ser conscients d'aquestes circumstàncies adverses i, per tant, assumir tant que els representants hauran de treballar en situacions de desconfiança com que no poden deixar de cultivar-la –encara que els fruits només es puguin recollir en el mig o llarg termini.

La representació s'articula a través del diàleg

Finalment, la qualitat de la representació està lligada a la qualitat de les decisions que prenen el representants. Tradicionalment hem considerat que per aconseguir aquesta qualitat calia basar les decisions en sòlids arguments tècnics, de manera que acompanyàvem el procés decisonal d'informes i suports d'experts neutrals i reconeguts. Avui, però, la qualitat tècnica és clarament insuficient. Sabem, com ja hem esmentat, que els criteris són múltiples i que, per tant, qualsevol argument d'un tècnic pot ser rebutat per l'argument d'un altre tècnic. De fet, sabem també que sovint primer es pren la decisió (sigui la que sigui) i després s'elabora l'informe que la justifica.

L'essència de la representació, de fet, mai s'ha basat en referents tècnics sinó en la capacitat dels representants de prendre les decisions després de valorar-les des dels diferents punts de vista (fins i tots des de la perspectiva d'aquells que no tenen veu); és a dir, després d'una deliberació de qualitat. En aquest sentit, ja a principis del segle XX, H. Arendt escrivia:

“Em formo una opinió després de considerar un tema des de diversos punts de vista, recordant també els criteris d'aquells que estan absents; és a dir, els represento.”

Per tant, la qualitat de la representació depèn de la capacitat de motivar una decisió que sacrifica una cosa per assolir-ne una altra, que descarta determinades demandes per satisfer-ne d'altres. I aquesta motivació no pot ser tècnica sinó dialògica, de manera que podem proposar millores en la qualitat de la representació vinculades a la disponibilitat d'espai deliberatiu i de competències deliberatives:

- L'hàbitat natural dels representants no haurien de ser els despatxos executius sinó els espais de debat i deliberació (Parlaments, Plenaris). Aquesta és una afirmació controvertida, doncs contrasta amb una realitat on el despatxos executius han guanyat importància en detriment d'un espais deliberatiu que han esdevingut poc més que moments d'escenificació i ritualisme. Per tal de millorar la representació hem de dotar-la de sentit, i això passa per recuperar la centralitat del debat democràtic en els espais corresponents. També ajudaria que, sobretot en l'àmbit local, els representants polítics s'involucressin seriosament en processos i experiències participatives, valorant-los com a espais de debat públic i com oportunitats per millorar la qualitat de la seva tasca de representació.
- Coherentment, les habilitats i les competències de representants no haurien d'estar vinculades a les tasques executives sinó a la presa deliberativa de decisions. En aquest sentit, sense pretendre ara aprofundir-hi, caldria atorgar menys valor a capacitats tecno-gerencials i, en canvi, construir lideratges basats en capacitats comunicatives, en la disponibilitat al contacte i la relació, en gestionar les respostes que es donen als diàlegs, etc. En aquesta mateixa direcció, també destacaríem que aquestes habilitats han de venir acompanyades d'un compromís amb el projecte col·lectiu que s'estigui impulsant, de manera que es conjurin així les relacions més o menys clientelars amb persones concretes. Els representants, amb d'altres termes, han de saber escoltar i debatre, però també prendre decisions que es justifiquen en funció de visions i apostes de futur per al conjunt de la comunitat.

Per acabar, recordar com en aquest capítol hem defensat tant la necessitat de mantenir com de millorar la representació. En societats complexes, necessitem de representants que prenguin decisions i que facin intermediació, però també necessitem que es guanyin la legitimitat per prendre aquestes decisions. Una legitimitat que han perdut i que caldrà treballar molt per recuperar. Hem apuntat algunes línies per avançar en aquesta recuperació, però volem acabar subratllant els tres eixos que ens assenyalat com a fonamentals: disposar de projecte, guanyar-se la confiança i basar-se en el diàleg.

Capítol 8

Recuperar la ciutadania: desenvolupar la democràcia directa

Fernando Pindado

*“All highly important decision by the people,
important decisions by the Parliament,
other decisions by the Government” (Wolf Linder, 1999⁷)*

Com ja hem repetit, la base del sistema democràtic és el poble que exerceix el poder de tres maneres diferents: escollint intermediaris (dimensió representativa), contrastant arguments (dimensió dialògica) i decidint directament, sense intermediaris (dimensió directa). Coneixem les virtuts i una bona part dels defectes de la representació; hem construït i desplegat experiències en la dimensió dialògica amb més o menys èxit; però disposem de poca pràctica de la dimensió directa, oblidada i menystinguda des dels primers ajuntaments democràtics.

En aquest capítol explicarem la manca de consideració que el nostre sistema polític té respecte la democràcia directa. Ho hem constatat fins i tot en els casos on la consulta al poble és obligatòria i vinculant, com en el cas de la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya quan, malgrat la decisió del poble, el Tribunal Constitucional va modificar-la substancialment.

Partirem d'una aproximació a la democràcia directa que la defineix com aquella forma de prendre decisions col·lectives on la darrera i única paraula és la del poble cridat a votar. Quan les consultes o les votacions no generin decisions vinculants, no parlarem de democràcia directa. Tampoc cal, però, enlluernar-se i observar la democràcia directa com aquella poció màgica del druida Panoràmix que genera superhomes o, si es prefereix, una ciutadania enfortida i capacitada per prendre les “millors” decisions polítiques. Les experiències històriques ensenyen que això no és sempre cert, de manera que cal usar la democràcia directa amb cura i, a més a més, fer-ho sense deixar de banda els ingredients representatius i deliberatius de la fórmula democràtica.

7. Citat per Bianca Rousselot (GFS.Berna) a la seva conferència “Democracia Directa y Formación de la Opinión Pública en Suiza”, Berna, 22 de febrero de 2008: “Les decisions més importants corresponen al poble, les importants al Parlament i les altres al Govern”

La democràcia directa sense encaix en el sistema polític espanyol

La Constitució espanyola defineix els referèndums com a consultius. Aquesta consideració legal és, des del meu punt de vista, un oxímoron. De fet, per ser més precisos, únicament dóna caràcter decisorí (vinculant) als referèndums per a la reforma de la Constitució i de determinats Estatuts d'Autonomia⁸.

D'altra banda, la Sentència del Tribunal Constitucional 103/2008 d'11 de setembre, estableix la diferència entre consulta popular i referèndum. La primera és el gènere (qualsevol consulta a un grup de ciutadans) i el segon és l'espècie (quan aquest grup és el cos electoral amb les garanties del sistema electoral) El referèndum, per tant, ha de satisfer un conjunt de requisits formals, entre els quals destaca que ha de ser autoritzat pel govern de l'Estat. Aquesta condició és absurda, especialment en el món municipal⁹.

Per evitar aquesta dependència del govern de l'Estat, l'acció política pot consistir, per exemple, en que els ajuntaments convoquin consultes populars en lloc de referèndums. Així, la manca de vinculació jurídica pot substituir-se pel compromís polític a l'hora d'acceptar els resultats de la consulta. Recentment alguns Ajuntaments com Sant Adrià de Besòs¹⁰, Altafulla¹¹ i Premià de Mar¹², per esmentar alguns casos, han convocat consultes populars que, òbviament, són "consultives" i no satisfan tots els requisits formals d'un referèndum. Demostren, però, la viabilitat de convocar al poble a manifestar la seva opinió respecte decisions polítiques importants.

Un referèndum, però, no és un només un recurs jurídic sinó, sobretot, una manera d'exercir la política en democràcia. Cal recordar que el Dret està al servei de la política, i no a l'inrevés; que el Dret neix de l'acció política (es crea als Parlaments) i que l'acció política es mou amb les demandes socials.

8. Es produeixen, però, situacions anòmales, com ara la modificació per part del Tribunal Constitucional del referèndum "vinculant" mitjançant el qual el poble català aprovà la reforma del seu Estatut l'any 2006.

9. No entrarem en el debat jurídic, sobretot després del Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries sobre la llei de consultes populars de Catalunya. En tot cas, es pot trobar informació a <https://www.cge.cat/admin/uploads/docs/20140926140031-1.pdf>

10. Consulta per triar un projecte per al carrer Goya, octubre 2013: <http://goo.gl/a585L3>

11. Consulta per decidir un projecte d'inversió, maig 2014: <http://bit.ly/1GM4UHg>

12. Consulta per decidir l'expropiació d'una finca per a zona verda i equipaments, desembre 2014: <http://consultacansanpere.cat/>

Definint la democràcia directa

No disposem d'una única i compartida definició sobre què cal entendre per democràcia directa. Es tracta d'un concepte polisèmic i que ens cal construir. En aquest sentit, per dir què entenem per democràcia directa, ens referirem a la classificació de procediments de vot popular proposada per Kaufmann, Büchi i Braun del *Initiative & Referendum Institute* (IRI). A la següent taula resumim la seva tipologia:

Procediments de vot popular

Finalitat	Decidir sobre matèries	Decidir sobre persones
Apoderar ciutadania (compartir poder)	Iniciativa Referèndum	<i>Recall</i> (referèndum)
Apoderar representants (concentrar el poder)	Plebiscit	Elecció de representants

Font: Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond. 2010. Initiative & Referendum Institute. Switzerland

La dimensió directa de la democràcia és aquella que permet l'exercici de l'acció política a la ciutadania sense cap tipus d'intermediació. Tal com ho expressa David Altman¹³, ens estem referint a “un grup d'institucions polítiques on els ciutadans decideixen o emeten la seva opinió a les urnes sobre temes particulars a través del sufragi universal i secret i que no formen part del procés electiu regular d'autoritats”. És a dir, la democràcia directa s'expressa a través del vot universal, pot ser consultiu o decisor, i no s'utilitza per escollir representants sinó per pronunciar-se sobre temes particulars. Per tant, malgrat la seva popularitat participativa, no són exemples de democràcia directa ni la iniciativa popular (no es vota sinó que se situa un assumpte en l'agenda política) ni els pressupostos participatius o les assemblees ciutadanes (que no són universals ni disposen de vot secret).

Sobre aquestes premisses, definim la democràcia directa com aquell model democràtic on la ciutadania **decideix** a través del seu vot, de manera directa, sobre temes de contingut polític i no sobre quins seran els seus representants. En volem destacar els tres principals aspectes d'aquesta definició:

13. Democràcia directa, democràcia representativa i apoderament ciutadà:
http://www.gencat.cat/drep/dgpar/sumaris/participacio_7.pdf

- **Caràcter decisor:** tot procés que no tingui aquesta conseqüència de vinculació *erga omnes* no pot ser considerat com a democràcia directa i, en canvi, pertany a la dimensió dialògica de la democràcia.
- **Vot:** és l'instrument de la democràcia directa i tot gira al voltant de la seva emissió (en llibertat, de manera secreta, sota tots els controls, arribant a tota la ciutadania, etc.).
- **Objecte polític:** la matèria sobre la qual es vota ha de ser política, excloent-se de la democràcia directa votacions sobre aspectes administratius o personals.

En aquesta definició que proposem no distingim entre iniciativa ciutadana i referèndum, ja que al nostre entendre la iniciativa seria el canal per tal que, a proposta ciutadana, es convoqués i es produís un referèndum. És important donar-li caràcter obligatori a la convocatòria d'una consulta popular quan es recullen les signatures mínimes exigides, com fa de manera molt innovadora l'article 38¹⁴ de la llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana¹⁵. Cal destacar també el caràcter decisor d'aquests mecanismes de democràcia directa, ja que, en cas contrari, perden tot el seu sentit conceptual.

La democràcia directa, definida en aquests termes, ha estat poc utilitzada al nostre país. Es desconfia del poble i, consegüentment, fa por traslladar-li el poder decisonal. Sovint es considera que no serà capaç d'adoptar la decisió adequada i s'obvia l'evidència de les múltiples decisions inapropiades adoptades per uns representants que, almenys aparentment, ofereixen més garanties. La democràcia directa comporta, certament, moltes dificultats – no les amaguem i després ens hi referirem–, però caldria conjurar temors infundats sobre una suposada *incapacitat* ciutadana i no menysprear la millora qualitativa que suposa per al sistema democràtic.

14. Segons aquest article: “*Si les signatures validades assoleixen el nombre mínim establert, l'òrgan competent ha de convocar la consulta demanada en el termini que estableix l'article 10.4 a comptar de la resolució de validació de les signatures*”.

15. El govern espanyol va recórrer aquesta llei davant el Tribunal Constitucional qui ha dictat la sentència 31/2015 de 25 de febrer: <http://bit.ly/1ffOj4b>, declarant que: “*Son inconstitucionales y nulas las dos primeras frases del art. 3.3 (“las consultas populares no referendarias pueden ser de carácter general o sectorial. Las consultas generales son las abiertas a las personas legitimadas para participar en los términos establecidos en el artículo 5.”) y los apartados 4 a 9 del art. 16.*”

D'altra banda, el plebiscit, molt present en la nostra cultura política, és al nostre parer una derivada esbiaixada del referèndum, ja que el control sobre la matèria i l'oportunitat és absolutament institucional i pot donar lloc a manipulacions i usos interessats. No obstant, és una possibilitat i s'ha de tenir en compte en el moment de dissenyar els mecanismes de democràcia directa. De fet, en l'informe de Kaufman *et al* no apareix el terme “referèndum consultiu”, mentre que es defineix el plebiscit amb cert detall:

*“Un plebiscit és una consulta pública controlada “des de dalt”. Són els poders fàctics (el president, el primer ministre, el parlament) els qui decideixen quan i quin tema se sotmetrà al poble per demanar el seu vot o la seva opinió. En lloc de ser subjecte actiu en el control del procediment, el poble, els vots populars es converteixen en un mitjà per a un fi que es determina per una autoritat representativa. Els plebiscits donen als polítics governants poder addicional sobre els ciutadans. S'utilitzen per evadir la responsabilitat sobre les qüestions controvertides que s'han convertit en un impediment, per dotar de legitimitat les decisions que ja han pres els que tenen el poder, per mobilitzar la gent després dels governants i els partits, i que són utilitzats per una autoritat per evitar una altra autoritat representativa. L'objectiu d'un plebiscit no és implementar la democràcia, sinó reforçar o recuperar aquells que ocupen el poder amb l'ajuda de “la gent”.*¹⁶

Desmitificant la democràcia directa

La democràcia directa té importants potencials, però també amaga dificultats que cal tenir clares abans d'usar-la. No podem mitificar-la com **la** resposta *immediata* a tots els dèficits i totes les insatisfaccions que genera el funcionament de les democràcies actuals. A continuació apuntem alguns aspectes que cal tenir presents per no caure en una visió mítica i banalitzadora de la democràcia directa.

16. Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun. 2010. *Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond*. Initiative & Referendum Institute Europe.

No sempre es guanya

D'entrada, és freqüent pensar, equivocadament, que la votació popular sobre una determinada matèria suposa la victòria per a qui convoca la pregunta. A Suïssa, el país amb més experiència en referèndums, es calcula que des de 1990, el 80% de les iniciatives populars són rebutjades pels vots del poble. L'explicació, que pot resultar xocant en la nostra cultura política, rau en el principi del govern de concordança. Aquest principi es tradueix en elevats nivells de consens entre totes les forces polítiques i, per tant, en la dificultat d'introduir assumptes externs a aquest consens, encara que sigui a través d'iniciatives populars.

A l'Estat espanyol, la percepció dominant sobre els referèndums s'explica per una història que els va usar per legitimar el franquisme. Ja en democràcia, des de l'aprovació de la Constitució, sense comptar amb els referèndums que preceptivament són necessaris per aprovar els Estatuts d'Autonomia o les seves reformes, només se n'han fet dos (sobre l'entrada a l'OTAN i per aprovar una proposta de Constitució Europea) i, que han tingut més caràcter de plebiscit que de referèndum. La falsa idea que els referèndums només es convoquen per guanyar-los ha esdevingut, així, dominant.

Afavoreixen l'status quo

Una acusació recurrent als mecanismes de democràcia directa és que afavoreixen els valors conservadors i posen barreres al canvi. En una societat com la del segle XXI, alguns veuen anacrònic un model decisonal poc adequat per la velocitat i la volatilitat del seu entorn. Tanmateix, en el marc d'un seminari, Martin Bühler, secretari general de Initiative & Referendum Institute (IRI), fou interpel·lat sobre la relació entre la democràcia directa i el caràcter conservador de la societat suïssa. Bühler va contestar que la causa del conservadorisme suís no era la democràcia directa sinó els valors dominants en aquesta societat. La democràcia directa, argumentava, no fa conservadores a les societats. El que sí fa és fer-les transparents i mostra les seves interioritats.

En aquest mateix sentit, David Altman comparava la democràcia directa amb el matrimoni, "cal estar-hi a les verdes i a les madures". Per cert, parlant de matrimonis, podríem preguntar-nos si a l'any 1981 la Llei del divorci hauria estat aprovada per referèndum o, més recentment, si la Llei de ma-

trimonis entre persones del mateix sexe hauria superat el tràmit d'una consulta popular vinculant. En tot cas, aquesta reflexió ens porta a identificar els riscos de la decisió directa de la ciutadania, sobretot en societats on la hipocresia pot generar resultats no previstos. No oblidem que molts d'aquells que s'oposaven al divorci en aquella època i que mai haurien votat la Llei del divorci avui ja estan feliçment divorciats.

Ni d'esquerres ni de dretes

De nou en aquest punt podem partir de l'experiència suïssa i podem fer-ho citant el ja esmentat informe de Kaufman *et al*, que s'expressava en els següents termes:

“A principis del segle XXI, les iniciatives més reeixides no tenen el seu origen en els cercles polítics d'esquerra o de dreta, sinó en el centre polític (...). Un nombre creixent de demandes populars (iniciativa i referèndum) són impulsats per grups estables. Els moviments dels ciutadans, que es van situar darrere de moltes de les iniciatives populars durant la dècada de 1990, s'han destacat en els últims temps. La màxima que la gent de l'àmbit polític de l'esquerra o ecologista utilitzen principalment la iniciativa popular (el pedal del gas), mentre que els cercles burgesos i de dreta tendeixen a utilitzar el referèndum facultatiu (el fre), no és del tot certa“.

L'experiència suïssa assenyala, per tant, que en les experiències de democràcia directa la dreta no sempre és un fre i l'esquerra no sempre actua com un accelerador. El sentit comú ens indica que això dependrà de cada tema i que el intent d'assignar connotacions ideològiques als referèndums o les consultes ciutadanes és fútil. De fet, en la redacció originària de l'article dedicat al referèndum en la Constitució de 1978 va ser precisament la dreta d'Aliança Popular, liderada per Manuel Fraga, qui va defensar apassionadament la seva existència i l'esquerra del Partit Comunista, encapçalada per Solé Tura, qui s'hi va oposar¹⁷.

17. Per saber més: <http://bit.ly/1JWKXyr>

Jos Verhulst & Arjen Nijeboer: “Democracia Directa: hechos y argumentos sobre la introducción de la iniciativa y el referèndum”. Bruselas: Democracy International, 2008 <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/verhulst-nijeboer-direct-democracy-es.pdf>

Calen recursos

Quan s'exercita la democràcia sempre hi ha un cost. En la dimensió representativa: les urnes, les paperetes, la Junta Electoral, els col·legis o les subvencions als partits polítics. En la dimensió dialògica: la posada en marxa de processos de debat, els fòrums, els òrgans consultius o empreses els professionals encarregats de la seva dinamització. En la dimensió directa també hi ha costos, òbviamment. Aquests, doncs, no poden ser esgrimits com un obstacle per a un ús més freqüent d'aquests mecanismes. A més, en el context actual, aquests costos poden ser minimitzats –en totes les dimensions de la democràcia– a través de l'ús de les noves tecnologies o del compromís de la pròpia societat civil.

De raons i emocions

Un dels debats sobre els referèndums gira al voltant de la capacitat per generar decisions racionals o de la possibilitat que les decisions vinguin condicionades per dosis excessives d'emotivitat. En aquest sentit, són freqüents els dubtes sobre l'oportunitat d'usar la democràcia directa en matèries sensibles que poden provocar reaccions d'indignació, com ara atemptats o crims especialment reprovables. En aquests casos, les emocions –l·ligades a passions com la venjança– poden condicionar unes decisions que haurien de ser *més racionals*. Els referèndums poden, d'aquesta manera, afavorir decisions “en calent” on les emocions s'imposin a les raons.

En tot cas, cal recordar, d'una banda, que les emocions també formen part activa i positiva de la política i que, d'altra banda, el debat (entès com a intercanvi d'arguments) és un pas previ imprescindible al moment de la votació referendària. L'exercici de la democràcia directa, per tant, reclama d'una deliberació prèvia de qualitat, d'un espai públic on s'exposin les raons dels uns i els altres abans de passar al moment de la votació. Generar aquest diàleg previ no és senzill, però és crucial per a la qualitat d'una consulta ciutadana.

La temptació plebiscitària

Els mecanismes de democràcia directa, com ja hem explicat anteriorment, poden ser utilitzats i instrumentalitzats per obtenir l'adhesió popular a de-

terminats responsables polítics i per donar-los suport en situacions complexes –entre les quals no s’han de descartar les imputacions judicials. L’únic referèndum que tingui com objecte l’aprovació o rebuig de l’actuació política d’una persona només hauria de ser possible de baix a dalt; és a dir, a partir de la iniciativa popular. El “*recall*” utilitzat als Estats Units seria un model a considerar.

Risc per les minories: qui guanya, ho guanya tot; qui perd, ho perd tot.

Una darrera i molt freqüent objecció als referèndums és refereix a l’excessiva simplificació que poden generar. En aquests mecanismes de democràcia directa les úniques respostes possibles són binàries: sí o no, a o b (o vot en blanc). No hi ha cap ponderació, com passa per exemple en el sistema proporcional d’elecció de representants, i això implica que o guanya una opció o una altra. I en aquestes circumstàncies, les minories ho tenen molt difícil per evitar la possible “tirania” de la majoria. Per evitar aquest risc cal tenir en compte tant els temes polítics que són objecte de referèndum com el debat previ que s’hagi generat en torn les diverses possibilitats.

Conclusions

Després de repassar els avantatges i les dificultats dels diversos mecanismes de participació directa, hem anat detectant alguns punts clau que resumim a mode de conclusió:

- Els referèndums són uns canals de participació que no serveixen per a tot i en tot moment. Cal, doncs, contextualitzar el seu ús i posar-los en relació amb les dimensions representativa i deliberativa de la democràcia.
- Cal una regulació clara que delimiti l’objecte del referèndum, centrant-lo en polítiques (accions) i no en polítics (persones).
- Es oportú experimentar amb mitjans de votació més senzills i barats (vot electrònic, per correu, etc.), de manera que es redueixin els costos d’un ús més freqüent dels mecanismes de democràcia directa.
- Per garantir la qualitat del procés decisonal és imprescindible donar un “temps de cocció” lent a la tramitació dels referèndums des que es

presenta la iniciativa. Només així, madurant els temes i facilitant els debats previs, es podrà evitar una càrrega emocional excessiva i reduir el risc de la tirania de la majoria. Tanmateix cal reconèixer que aquesta “cocció” prudent acostuma a estar renyida amb les urgències socials i polítiques.

- Sigui com sigui, l'àmbit local hauria d'aprofundir en les fórmules de democràcia directa, essent un espai privilegiat per a experimentar en aquest àmbit. El marc polític i jurídic no és el més propici, però hi ha marges de maniobra que es poden explorar¹⁸.

18. Per exemple el Reglament de govern obert i participació ciutadana de Premià de Mar (2013) <http://goo.gl/pCGSk7> que serví de base per a la consulta popular realitzada el desembre de 2014 sobre l'expropiació d'una finca. Concreta les previsions dels articles 70 i 71 de la llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local.

Capítol 9

Recuperar la comunitat: iniciativa política, debat públic i enfortiment social

Óscar Rebollo

Ja hem comentat que la millora de la qualitat del *sistema polític* democràtic es pot desenvolupar amb tres grans tipus d'estratègies: (1) les que van encaminades a millorar la qualitat de la representació; (2) les que persegueixen que la ciutadania tingui l'opció de decidir directament sense intermediaris; i (3) les que fomenten el diàleg ciutadà, el debat entre opcions i visions diverses, i la possibilitat de que la ciutadania pugui fer aportacions i propostes a l'acció de govern. També hem dit que la millora de la democràcia, sigui en la escala global o en la local, no es pot limitar a la millora del *sistema polític*: la societat també és més democràtica si esdevé més inclusiva i menys desigual econòmicament i social. Finalment, no podem oblidar que la tasca de construir una societat democràtica no és responsabilitat exclusiva dels governs o dels partits polítics. La ciutadania ha de jugar també un paper actiu, sobretot aquella que s'associa per a participar d'alguna manera en els processos sociopolítics.

Evidentment, quan obrim el focus i més elements entren al nostre camp de visió, més ens apropem a la idea de que “tot és política” i que “tot” por contribuir a millorar o empitjorar la qualitat de la democràcia en els nostres pobles i ciutats: des de la política municipal d'habitatge fins a la política monetària del Banc Central Europeu, passant per les pràctiques sociopolítiques de la societat civil, i arribant a les polítiques de personal de les empreses. En efecte, tot això, i moltes coses més, contribueixen a construir unes societats més o menys justes, igualitàries i inclusives, i una ciutadania més o menys conscient, informada i polititzada. No podem parlar de *tot* en aquestes pàgines, ni actuar en tots els camps alhora, per això, les nostres reflexions en aquest capítol es limitaran a apuntar algunes propostes per avançar en la direcció d'una democràcia de més qualitat en els nostres municipis. Concretament, el que volem tractar és què es pot fer *des dels municipis* per millorar la democràcia *als municipis*.

Des dels municipis pot actuar el govern local, els ajuntaments, i poden actuar també ciutadans i ciutadanes i les seves associacions i entitats. En un primer apartat desenvoluparem la idea que moltes polítiques locals po-

den tenir un enfocament democratitzador de la societat, i enfortidor de la ciutadania. En el segon punt ens preguntarem què pot fer la pròpia ciutadania, especialment a través de les associacions, per a ser constructora també de democràcia local. Finalment, dedicarem el tercer punt a presentar una proposta, de desenvolupament de la dimensió dialògica del sistema polític democràtic, que pot ser promoguda tant per l'ajuntament com per les associacions, i a la que anomenem Debat Públic.

Les polítiques de proximitat

Entenem per *polítiques de proximitat* aquelles que es basen en tres principis o criteris centrals: (1) la proximitat relacional entre administració i ciutadania, (2) l'atenció a la diversitat i (3) la participació comunitària. Aquests tres principis resumeixen un enfocament estratègic per a les polítiques locals que busca l'apropament entre política i ciutadania a través del reconeixement de la diversitat de situacions i posicions, i el compromís i la implicació de la gent en la resolució dels seus problemes.

- i. La proximitat relacional permet el desplegament de polítiques per a la inclusió social, per recuperar els sectors amb més dificultats i enfortir els més vulnerables. La democràcia té més problemes per avançar si hi ha bosses d'exclusió social, persones que no se senten part de la comunitat per les seves dificultats personals, familiars o socials.
- ii. L'atenció a la diversitat no es refereix únicament a aquella diferència provocada pel lloc de procedència de les persones. La diversitat és el reconeixement de la naturalesa essencial de l'ésser humà, la seva dignitat. Diversitat i igualtat no són elements antagònics, ans al contrari; la igualtat no és homogeneïtat, és reconèixer la diferència i la societat ha de donar resposta a les característiques singulars de cada persona per tal que pugui formar part de la comunitat de manera plena. La lluita contra l'exclusió i l'atenció a la diversitat ens evidencien els conflictes i les mediacions necessàries per intervenir-hi.
- iii. La participació comunitària ens remet a la idea que la persona no pot adoptar un paper passiu, de mer receptor de recursos i solucions per part de l'administració, sinó que ha de participar activament en la construcció del seu propi benestar, organitzant-se amb altres a tra-

vés de projectes col·lectius. La participació comunitària ens parla, per tant, d'enfortiment polític de la ciutadania, de promoció de l'autonomia, de projectes col·lectius, etc.

La concreció d'aquestes polítiques es dona a través d'equipaments i serveis diversos, que tenen uns objectius i unes maneres de fer que responen al marc apuntat, com és el cas dels equipaments i serveis de proximitat (centres cívics, casals, etc.); però poden arribar molt més lluny: en la promoció de l'economia social i solidària, a través dels dispositius dels serveis socials d'atenció primària, en l'atenció a col·lectius que tenen necessitats especials, i molts altres. Ara, cal recordar que no estem parlant d'una nova oferta de serveis "a la carta". Estem parlant de reconèixer els problemes, les necessitats i les capacitats de la gent en la seva diversitat, i d'articular recursos, dispositius i mecanismes que activin i dinamitzin les capacitats ciutadanes per a trobar respostes col·lectives, comunitàries, a les seves necessitats.

Aquestes polítiques de proximitat faciliten construir visions més polititzades sobre la societat entre la ciutadania, una cultura de la convivència amb el diferent, i un major compromís amb allò públic. Aquestes polítiques tenen un evident efecte democratitzador perquè afavoreixen processos d'inclusió social fent front de forma activa als diferents tipus de desigualtats (educatives i formatives, urbanístiques i residencials, culturals, etc.). Recordem que la democràcia també es construeix i destrueix juntament amb la inclusió i la cohesió social.

La societat organitzada

Parlem de societat civil per fer referència al conjunt de formes d'identificació, acció i organització col·lectiva de la gent. Persones que s'identifiquen amb altres persones per què comparteixen interessos i/o identitats, que fan coses plegats en la seva defensa i que s'organitzen amb aquestes finalitats: associacions veïnals i comunitàries, moviments socials, sindicats, etc. No ens referim únicament a les associacions més formalitzades amb els seus estatuts, les seves juntes i els seus càrrecs. Parlem d'associacions en un sentit menys formal, més ampli, més polític i més sociològic. Ens referim a l'agrupació lliure de persones que decideixen, amb estructures formals o sense, ajuntar-se al voltant d'un projecte, d'unes activitats, d'una finalitat. D'aques-

ta manera, són associacions els moviments socials i les plataformes, els sindicats, les entitats culturals, etc.

Una societat democràtica requereix d'una societat civil forta i articulada. Difícilment ens podem imaginar una societat democràtica sense organitzacions socials fortes i actives. La gent organitzada representa la vitalitat de la societat democràtica, i és per aquest motiu que els règims no democràtics prohibeixen o dificulten les associacions mentre que els règims democràtics tracten de fer-les “clients” del governant de torn. Això és així per diverses raons: les associacions acostumen a expressar interessos i demandes de la població; son “creadores” d'opinió política; amb la seva activitat poden representar un límit per al poder polític, un contrapoder; o polititzen la societat, desindividualitzant-la a partir de l'articulació i l'agregació d'interessos individuals en projectes col·lectius.

No ens podem imaginar una democràcia sense associacions... democràtiques. En efecte, no podrem construir res d'allò que en aquest text estem apuntant, si aquestes organitzacions de la societat no són exemple i escola de democràcia en el seu funcionament intern. Es a dir, associacions que funcionen amb transparència, que renoven els seus càrrecs, que donen poder a les seves assemblees, que promouen la participació activa dels seus membres, etcètera.

Val a dir, no obstant, que la democràcia en una associació no té exactament el mateix significat que en la societat. A la societat, la democràcia vol encabir la diversitat de posicions, interessos i demandes del conjunt de la població. En una associació aquesta diversitat pot quedar molt més reduïda. Per exemple, els que estan a favor dels toros no compartiran associació taurina amb els que hi estan en contra; així que, segurament, la democràcia associativa haurà de basar-se més en un exercici de transparència i control d'allò que fan els seus representants, que no pas en intentar integrar tanta diversitat que acabi desvirtuant el projecte. Però el que no poden fer de cap de les maneres és renunciar a un bon funcionament democràtic en les associacions.

Necessitem una societat civil forta, representativa de la diversitat de la societat. Aquesta funció representativa no s'ha de confondre amb la fantasia de considerar-les representants d'algú més que no siguin els seus propis membres. Per exemple les associacions culturals d'un barri, no representen la cultura del barri, representen les persones que en formen part.

Recollint moltes de les cosses que hem dit fins ara en relació a la democratització de la societat per part de la pròpia societat, acabarem presentant

tres reptes que considerem claus i que poden donar pistes per fer treball polític a l'àmbit local (no són els únics reptes, es clar):

- **Associacions amb projecte propi.** Necessitem associacions. Que la gent es trobi a l'espai comú, i construeixi espai públic, espai polític. Però hem de deixar enrere la idea de “crear una associació per tenir una subvenció”. Allò que dóna sentit a una associació és el seu projecte associatiu, i aquest ha de ser un projecte propi. Segurament, amb el canvi d'època que estem vivint cal que moltes associacions repensin el seu projecte. La gent s'associa per allò que vol, és ben cert, però allò que ara necessitem per enfortir la societat democràtica són associacions capaces de construir projectes comuns a partir d'interessos i demandes individuals: projectes que no busquin privatitzar allò públic amb demandes corporatives, i sí construir allò públic, eixamplant els debats públics, incorporant nous temes a l'agenda i fugint de solucions d'amagat per la porta del darrere.
- **Noves formes de fer.** Necessitem també que les organitzacions de la societat civil repensin les formes de fer tradicionals, sovint tant personalistes, jeràrquiques i opaques com les que critiquem quan es donen a les institucions polítiques. Calen associacions més transparents, més democràtiques en el seu funcionament i més disposades a entendre's amb els del costat; doncs la construcció d'una societat democràtica exigeix que, més enllà dels projectes propis, es treballi de la mà en molts altres aspectes: la construcció d'un marc comú de relacions amb les administracions públiques, l'establiment de mecanismes de d'autocontrol i altres.
- **Treball de base.** Cal fer “treball de base”, recuperar la societat democràtica i enfortir-la a partir de sumar gent a la base de les associacions i les entitats. Tant de temps funcionant només amb les lògiques de la representació, que només reclamen que les associacions tinguin algú amb qui poder negociar, sense cap més exigència, que ara ens trobem amb que falta gent a la base.

En definitiva, sobre la base d'un societat civil que s'enforteix i s'apodera, cal recrear les relacions entre la societat civil i l'administració, en l'àmbit local. Cal construir nous espai públics (que no siguin ni privats, ni estatals) que permetin a la gent fer-se'n càrrec de la seva situació, però sense haver de nedar sempre contracorrent (competint amb el mercat). Estem pensant

en formes d'autoorganització, en gestions cíviques i ciutadanes, en mercats socials, en economies comunitàries, etcètera. També en mecanismes estables de participació de la ciutadania en el control de l'acció de govern i en la presa de decisions; que és del que tracten més específicament altres apartats d'aquest llibre.

En el punt anterior parlàvem de polítiques de proximitat impulsades des de l'administració i ara cal recordar que una de les resultants d'aquestes polítiques pot ser contribuir a la generació d'una societat civil més forta i articulada (recordem la vessant comunitària d'aquestes polítiques). En aquest punt, però, hem volgut posar el focus en la tasca que tenim com a ciutadans i ciutadanes que, tot i aquesta democràcia tan limitada que tenim, que funciona tant malament i genera tants cassos de corrupció, no podem mirar als "altres" quan es tracta de construir democràcia en les nostres associacions.

La dimensió dialògica

Com s'ha dit, aquesta "tercera dimensió" de la democràcia, subratlla la importància del diàleg entre ciutadans, i d'aquests amb els governs i les administracions. No estem parlant de decidir, estem parlant de dialogar, discutir, fer propostes, demanar explicacions o qualsevol altre activitat ciutadana relacionada amb els afers col·lectius. Això no vol dir que després d'un debat no pugui haver una votació, és clar que sí, però ens volem centrar en el diàleg, en com aconseguir que en els nostres municipis la democràcia guanyi (1) perquè les opinions i propostes de la ciutadania es poden expressar d'una manera informada, plural i eficaç; i (2) perquè les administracions i governs escolten activament el que diu la gent.

Per sintetitzar totes aquestes pràctiques farem servir la idea d'un Debat Públic (DP)¹⁹, i el primer que hem de dir és que per DP no s'ha d'entendre una tècnica concreta per a fer debats. Poden existir i podem pensar maneres ben diverses d'organitzar un DP i, sigui quina sigui la tècnica concreta que es faci servir, cal garantir com a mínim tres requisits:

- La participació activa i informada de la ciutadania

19. Pindado, F. i Rebollo, O. (coord.). 2012. Informe sobre el Debat Públic i Qualitat Democràtica. Barcelona: IGOP.

- La presència plural de discursos, posicions i interessos
- L'eficàcia del debat, entesa com a rellevància pública, o política, dels temes tractats.

No avançarem gaire si organitzem un DP i li demanem a la gent que opini sobre un afer sobre el qual no n'està prou informada; o si només volem sentir les veus d'aquelles persones que opinen com nosaltres; o si ens posem a dialogar sobre assumptes d'escassa o nul·la rellevància pública.

És important destacar, insistim, que l'essència del DP, garantia principal de la seva qualitat, no té a veure amb arribar a conclusions, fer síntesis, ni signar acords. Com no es tracta tampoc de discriminar un llistat d'alternatives que caldrà prioritzar. Independentment de tots aquests aspectes el que hem de garantir és un bon diàleg on tota la pluralitat d'actors hi sigui present.

L'essència del diàleg ciutadà

És més, alguns estudiosos del DP apunten que aquest tindrà més qualitat si no el pensem sempre com un debat entre govern i societat, i el pensem més com a un debat entre ciutadans i ciutadanes que representen vivències, anhels i interessos diversos al voltant d'una acció pública rellevant. Com també assenyalen molts d'aquests experts que el fet de separar el moment de decisió del procés de diàleg, lluny de ser un problema esdevé més aviat una oportunitat: per afavorir que més gent s'expressi més lliurament i menys condicionada per l'efecte que la seva presa de posició pot tenir sobre la decisió final.

Hem d'insistir en que ningú s'hauria d'imaginar que el diàleg entre ciutadans i ciutadanes, el DP, consisteix en fer seure unes quantes persones en unes cadires i que aquestes intercanviïn directament, cara a cara, les seves diverses visions sobre un determinat tema. Els canals i els mecanismes per fer un DP poden ser molt diversos: debats dels tipus que acabem d'esmentar, és clar, però també tallers, jornades, conferències, aportacions escrites, fòrums a internet, consells municipals etc. Allò important de debò és que la diversitat ciutadana es pugui expressar de manera informada i eficaç.

Quan la ciutadania dialoga i, a través dels mecanismes que sigui, intercanvia punts de vista i expressa raonadament els seus interessos, la democràcia

ja guanya, doncs en el fons el que s'està produint és un procés de construcció de “comunitat política democràtica”: a través del diàleg, l'altre existeix; i, encara que no pensi com jo, la seva posició és considerada, és tinguda en compte, igual que la meua. No cal que li doni la raó, ni poc ni molt, només que l'escolti ja em compromet. Potser no amb un “altre” concret, però sí amb la comunitat política de la qual tots dos formen part. Així que també val la pena anar construint la societat democràtica propiciant el diàleg entre la gent.

És clar que ens estem referint a trobar la manera que tothom es pugui expressar comptant amb un mínim respecte i reconeixement per part de l'altre, però aquest mínim ja s'aconsegueix acceptant el dret de l'altre a ser-hi i dir el que pensa. Més encara si l'escolta és “activa”, es a dir, quan la participació dels altres no és un exercici de resignació per part meua, i sí quelcom que jo mateix reconec i reclamo. L'experiència ens fa pensar que quant més excepcional sigui el DP, més difícil serà que aquest transcorri pels camins del que, per entendre'ns, podríem anomenar una “bona educació democràtica”.

Promoure i organitzar un DP

Que el DP no estigui necessàriament connectat amb la presa de decisions no vol dir que no comprometi per res a qui l'organitza. Si organitzes un DP ho fas per alguna raó, i l'has d'explicar: Com també s'haurà d'explicar com es farà el DP, i què se'n farà dels resultats obtinguts. Qui organitza un DP està obligat a “gestionar” les expectatives que genera i, segurament, totes i tots ens podem imaginar que ningú pot sortir dient “hem convocat de qualsevol manera aquest debat irrellevant per què estàvem avorrits i no sabíem pas que fer”. En sentit positiu, es fa evident la necessitat d'explicar: (1) les raons per les quals es convoca, (2) la forma d'organitzar-lo, i (3) la gestió dels resultats o producte final.

- El primer punt sembla que no requereix de massa explicacions, es tracta de deixar constància de les raons per les quals es convoca el DP, però també ens haurem d'ocupar, com a promotors, d'aportar informació rellevant sobre la qual sustentar l'argumentari.
- La forma d'organitzar-lo ja hem dit que pot ser diversa. Es poden fer servir tècniques i canals diversos, sempre i quan es respectin les regles i la pluralitat de veus.

- La gestió dels resultats té a veure amb què farem del que surti, nosaltres promotors! És ineludible el compromís que adquirim en convocar-lo de recollir totes les opinions i aportacions. A més, si després del DP vindrà una o altre política pública, o condicionarà d'alguna manera la presa de decisions per part dels promotors, s'ha de dir d'entrada per a que tothom sàpiga a que juga –democràticament parlant.

El Debat Públic representa l'essència de la dimensió dialògica de la democràcia i tant l'administració com les entitats en poden ser promotores. Val a dir, amb tot, que en cas que sigui la societat civil qui l'organitzi sempre haurà d'estar molt clara la diferència entre “obrir les portes de la meva entitat a més gent” (això no és DP, és reflexió interna d'una entitat) i ser promotor d'un Debat Públic que pretén influir en les decisions col·lectives.

Conclusions

Al llarg del text no hem deixat de parlar de democràcia, de política, i de polítiques públiques, amb l'objectiu d'aportar reflexions, i alguna proposta, que poguessin servir, tal vegada, per millorar la qualitat de la democràcia en els nostres municipis. Però no trobarem el sentit més profund d'aquestes reflexions si no les vinculem als temps incerts que ara vivim, i que ja anunciàvem al títol d'aquest text.

Efectivament, vivim temps d'una important incertesa que envolta tots els ordres de la vida social, també la política i la pròpia democràcia. Ja ens advertia Anthony Giddens a finals del segle passat que el conjunt dels canvis socials, econòmics, polítics i tecnològics que conformen la globalització està transformant les nostres vides d'una manera molt més radical i profunda de la que som capaços de comprendre. El canvi és tan accelerat que no arribem a ser prou conscients de la seva transcendència i, sobre tot, de la seva direcció: quina mena de societat s'està construint? No tot està en qüestió, és cert, ni tot canviarà, naturalment; però ja estem preparats per a que gairebé tot sigui qüestionable i per tant susceptible de ser transformat o substituït per una altra cosa. També la política i la democràcia!

En efecte, una de les coses que estan canviant, i molt, és la política i, més concretament, el sentit democràtic d'aquesta. Independentment de si el número de països al món amb un sistema polític democràtic ha augmentat o disminuït en els darrers anys, existeix força consens al voltant de la idea que la qualitat democràtica d'aquests sistemes està en franca davallada. No pensem que la afirmació "el món s'està desdemocratitzant" sigui gens agosarada, doncs cada dia és més evident que les grans decisions que ens afecten i condicionen les nostres oportunitats vitals, les prenen persones que no han estat escollides per ningú, i que actuen responen a interessos molt *particulars* i poc *generals*. És en aquest context que hem volgut aturar-nos un moment i interrogar-nos sobre si realment volem la democràcia i quin preu estem disposats a pagar-ne per (man)tenir-la.

Ser demòcrata no hauria de significar el mateix que ser d'un equip de futbol, que no sabem explicar perquè en som, més enllà de tradicions familiars

i territorials. Ni la democràcia hauria de ser vista i viscuda com una religió, que fia tota la seva fortalesa a un acte de fe. S'ha de saber i poder explicar perquè som demòcrates, i aquesta explicació no hauria d'estar massa allunyada d'uns plantejaments purament utilitaristes: hi ha alguna relació entre democràcia i qualitat de vida? ¿Es viu millor en una societat democràtica? ¿Puc arribar a dir que sóc demòcrata perquè la democràcia m'ajuda a viure millor? La democràcia està molt bé, d'acord, però, em donarà de menjar? ¿Per a què serveix la democràcia?

Potser algú s'està despistant una mica amb aquestes afirmacions, doncs és evident que també veiem cada dia com s'ha anat construint una mena de creuada dels demòcrates contra els pecadors i infidels a la democràcia. Malauradament, el terme *democràcia* també es fa servir per criminalitzar qualsevol tipus de dissidència, i alguns de la creuada demòcrata posen en el mateix sac als terroristes que perpetren brutals atemptats contra la vida de persones humils i innocents i a persones o col·lectius que, democràticament parlant, haurien ser assumits simplement com crítics o alternatius. La democràcia es fa servir massa sovint per argumentar moltes de les “decisiones difícils” que prenen els governs “democràtics” i que tenen a veure amb retallades significatives a la llibertats personals d'expressió, de moviment, de manifestació, etc. En definitiva, què tenen en comú tots els que se'n diuen demòcrates? ¿Quin és el grau de diversitat ideològica que podem trobar dins del bàndol dels demòcrates? ¿Dretes i esquerres comparteixen els mateixos valors democràtics i entenen la democràcia de la mateixa manera?

Si la democràcia no serveix per fer un món socialment més just, llavors no ens interessa. La democràcia porta incorporada de sèrie la idea de justícia i, per tant, ha de servir per tal que aquells que menys recursos tenen i més pateixen, progressin; i per tal que aquells que tenen molt i guanyen molt, reparteixin. Es tracta de que tothom participi del poder polític i de que ningú disposi de tants recursos com per a resistir-se a la voluntat de la majoria. Això és d'esquerres? No, això és democràcia. L'essència de la democràcia liberal ens recorda que, inclús posant la llibertat per sobre de la igualtat, han d'existir límits: ningú pot quedar exclòs, ningú pot quedar-s'ho tot. Aquesta és la qüestió clau: sense límits a la desigualtat i a la injustícia no és pot parlar de democràcia.

Les respostes a la “crisis de la democràcia” que s'apunten en aquest text, d'una manera o altre tenen a veure principalment amb dues idees força: l'enfortiment ciutadà i la construcció d'instruments i procediments que, en el

marc d'un sistema polític, siguin garants dels principis i valors democràtics (igualtat i inclusió política, principalment).

Una agenda per a la democràcia local

Abans d'acabar aquest text volem tornar a les preocupacions concretes i subratllar 5 idees que han anat apareixent en els diversos capítols. Són 5 idees que, al nostre parer, haurien d'estar presents en el debat sobre què hem de fer per millorar la democràcia dels nostres pobles i ciutats.

1. Millora de la política (o de la forma com es prenen les decisions)

Un argument sobre el qual hem insistit fa referència a que no pot haver democràcia sense política. Millorar la política, consegüentment, esdevé un objectiu imprescindible per a millorar la democràcia. En aquesta direcció podem apuntar algunes línies de treball:

Elecció de candidats. No podem dir aquí com s'han d'organitzar els partits per escollir els seus candidats, i els ajuntaments no poden modificar el marc general del sistema electoral, però cal insistir en la importància de presentar els candidats en processos transparents, democràtics i col·laborar a trencar la imatge de dependència d'aparells ocults o d'interessos confosos.

Transparència de la funció representativa. No es tracta només de saber quan cobra l'alcalde. Hi ha un debat morbós sobre aquest aspecte. És necessari saber què es fa amb els diners públics i quin cost té el manteniment de les nostres institucions locals, però no és suficient ni molt menys el més important. La transparència sembla que interessa només per conèixer els aspectes menys significatius de l'acció política. Això comporta un ciutadà passiu, espectador, crític amb els seus "dels polítics" (no ho és tant amb els seus dels banquers o dels tertulians mediàtics) però irresponsable i descoïnxidor dels processos de presa de decisions.

Més important que el seu del representant és com aquest pren les decisions, a qui obeeix, amb qui es reuneix, quin tipus de pressions rep del món econòmic, mediàtic, social. L'accés a la informació i la transparència en l'acció pública suposa obrir de bat a bat les portes i les finestres i, amb les úniques limitacions d'aquells aspectes que puguin vulnerar la intimitat de

les persones, permetre que se sàpiga de manera clara i en formats comprensibles què es fa als ajuntaments en particular i a les institucions públiques en general. No es tracta només de complir el tràmit formal d'informació pública, o de publicar-lo en els butlletins oficials. Cal un plus, cal facilitar canals d'accés senzills, àgils i eficaces.

Decidir escoltant o escoltar per decidir amb canals d'escolta formalitzats o no formalitzats. No suposa reunir-se amb els de sempre, ni sentir-se enlluernat per la queixa o crítica sobre l'actuació política. Com s'ha dit, prendre decisions polítiques suposa no acontentar tothom. Cal posar zones blaves per regular l'accés amb vehicle a les nostres ciutats i pobles? Donem prioritat als vianants en perjudici del vehicle privat? Facilem la mobilitat de les persones amb dificultats, dels nens i nenes, de la gent gran? Segons en quin rol ens trobem ens semblarà millor o pitjor la decisió. Si et toca tirar del carret del nen, voldràs voreres àmplies i pocs cotxes. Si et toca agafar el cotxe voldràs aparcament gratuït i pocs vianants. El debat públic al que hem fet referència no és només el promogut des de l'ajuntament, també és el que promouen els actors socials, de manera més o menys organitzada. És important que es parli d'un tema quan s'ha de prendre una decisió.

Explicar les decisions: confrontació d'arguments. És impossible poder consultar, amb caràcter previ, totes les decisions que cal prendre en el govern d'una ciutat. S'han de prendre moltes decisions i aquí està el rol i la responsabilitat del representant polític. Però cal poder explicar la decisió. Cal poder presentar arguments per justificar-la. Arguments que, sortosament, poden trobar arguments contraris. La decisió política no pot obeir a criteris irracionals, "alcaldades" o a interessos particulars.

Les explicacions i els debats no han de deixar-se només per a aquells espais més o menys formalitzats com són ara els consells i òrgans similars. Sense oblidar la seva importància, no es pot pretendre que tinguin el monopoli del contrast d'opinions. Són una eina més, que proporciona arguments i aportacions per prendre decisions, però no són, ni molt menys, l'única eina. Ens atreviríem a dir que ni tan sols són el principal canal de debat ciutadà.

El difícil equilibri entre la urgència i la justícia. Prendre decisions justes suposa que aquella acció pública que s'ha de fer és justa en termes morals i ètics, no pel compliment de la llei. Es pot complir la llei i, simultàniament, prendre decisions injustes. Per cercar la màxima justícia cal poder escoltar les opinions més diverses, però no sempre és possible quan la urgència de les situacions reclama actuacions immediates. Els ajuntaments estan massa

instal·lats en les urgències i en el compliment de complexos i feixucs processos administratius. Tanmateix, caldria revisar aquestes urgències i planificar a mig i llarg termini, la qual cosa obliga a definir objectius polítics. I també a que els alcaldes, alcaldesses, regidors i regidores no s'acontentin amb fer de tècnics i es dediquin a definir polítiques.

Polítics, no polítècnics. Als ajuntaments hi ha persones amb responsabilitat política, reconegudes perquè són aquelles que van ser escollides en unes eleccions o van ser nomenades per aquests escollits (càrrecs directius eventuais). També hi ha persones amb responsabilitat tècnica, que se les coneix perquè han superat uns complexos sistemes de selecció que les autoritzen a romandre gairebé eternament en el lloc. Entre aquestes dues “espècies” apareix una altra: el polítècnic. Aquella persona amb responsabilitat política que, en lloc de definir les polítiques i tenir uns objectius de transformació del seu municipi, es dedica a dirigir tècnicament l'actuació municipal i li diu al l'arquitecte, al treballador social, al responsable de medi ambient com ha de gestionar el dia a dia. Els polítècnics deserten de fer política, s'hi troben més còmodes fent de tècnics; però llavors, ¿qui promourà el debat polític, qui definirà les línies estratègiques, qui indicarà cap a on s'ha d'anar per transformar la realitat que es vol canviar? Ho deixarem a la inèrcia i a l'atzar? Com es promourà la participació en la política?

2. Iniciativa ciutadana

L'acció política no prové només de la institució, de l'ajuntament o del govern municipal. La ciutadania també té capacitat d'intervenir. La iniciativa ciutadana (o iniciativa popular) és aquell canal de participació que permet a un nombre reduït de persones, promoure determinada actuació, acreditant la importància i significació mitjançant la recollida d'un nombre determinat de signatures. Així es demostra que no es tracta d'una ocurrència dels “de sempre”.

La política es fa des de l'ajuntament, de dalt a baix, o des de la ciutadania, de baix a dalt. Els canals per permetre-ho han de ser clars, àgils i eficaces. I la resposta a la iniciativa no pot ser un cop de porta als nassos. S'ha de recollir l'obligatorietat de donar resposta a les iniciatives. Aquests canals d'iniciativa han de substituir als canals ordinaris de relació bilateral d'alcaldes i regidors amb gent que s'autoanomena representant o quan menys “portaveus”

del poble. Les iniciatives si tenen suficients signatures han de ser ateses pel govern municipal, no per donar-los-hi sempre la raó, sinó per donar resposta a la demanda proposada. Si cal, s'ha de convocar un referèndum perquè sigui el conjunt de la ciutadania qui decideixi sobre aquesta matèria.

3. Decidir directament

Aquí entra el joc el referèndum, no previst en el nostre sistema institucional, però que la pràctica política pot anar construint i podem anar promovent diferents experiències. En el moment que un nombre important d'ajuntaments vagin convocant el que avui són consultes sense poder decisorí, però vagin fent seus els resultats d'aquestes consultes, avançarem en la modificació d'aquest absurd i restrictiu marc que impedeix que, de tant en tant, el poble, el titular de la sobirania, pugui prendre determinades decisions. No totes, evidentment, doncs en moltes ocasions cal que els representants també exerceixin el poder delegat.

4. Millorar l'administració

No canviarem la política sinó canviem l'administració. La democràcia, els valors en els qual se sustenta han d'impregnar l'actuació administrativa: la llibertat, la justícia, la dignitat, la pluralitat i la diversitat són valors consubstancials al sistema democràtic que no sempre estan presents en les actuacions administratives de cada dia.

També en l'àmbit del serveis públics és important la participació de la ciutadania ja que en tant que "usuaris" d'aquests serveis tenen opinions i idees que poden ajudar a millorar-los. Tanmateix no cal confondre aquesta participació com a "usuari" amb aquella participació quan el "ciutadà" intervé en la definició d'una política pública. Per exemple, com a usuari del servei educatiu, em preocuparé que l'escola de la meva filla tingui les aules en condicions i el professorat sigui suficient, però com a ciutadà intervindrà en la política educativa per garantir una distribució eficaç dels recursos públics per millorar el sistema d'ensenyament.

5. Polítiques per l'enfortiment ciutadà

Cal anar més enllà de la política de subvencions o de suport a les associacions. Sembla que s'ajuda al sector associatiu quan, en no poques ocasions, es genera una veritable dependència. L'enfortiment ciutadà és un enfortiment polític (com l'enfortiment polític ha de ser un enfortiment ciutadà i no únicament de les institucions) que implica disposar de recursos i capacitats per a poder interpretar el món, prendre consciència de la situació que personalment se'n ocupa i participar activament de la comunitat política.

L'enfortiment polític té per tant una dimensió individual (informació, capacició, presa de consciència) i una dimensió col·lectiva (organització, participació, comunitat). L'enfortiment no té a veure amb un poder atorgat per un tercer que en té molt i ens dona una mica, i sí amb un poder conquerit com a resultat dels processos de politització individuals i col·lectius que protagonitza la ciutadania. Per tant, si des de les institucions, també els ajuntaments, es vol contribuir a aquesta tasca, allò que poden fer és *facilitar* els processos d'enfortiment polític i democràtic de la ciutadania. És a dir, *fer per a que els altres facin*; reconèixer drets i capacitats en els altres; acceptar la diversitat, el dissens i també el conflicte, i donar-ne respostes democràtiques. L'enfortiment ciutadà passa per l'autonomia de les organitzacions ciutadanes.

Després de quatre dècades de funcionament, la democràcia se'ns apareix cansada, descontextualitzada i incapaç de seguir responent a les expectatives de la ciutadania. A Europa semblen consolidar-se propostes que difícilment s'avenen amb els valors democràtics, i a casa nostra, el 15M va marcar l'inici d'un ampli i desordenat procés al voltant de la seva regeneració i el seu enfortiment.

Cal afrontar amb urgència la tasca de repolititzar i redemocratitzar la vida pública. Per això necessitem d'un marc conceptual i operatiu que no ens parli de la política o la democràcia de manera simplificada i enganyosa. No és cert que la política és només allò que fan els polítics i que la democràcia comença i acaba amb les eleccions. La política i la democràcia són molt més. I és cap aquest molt més on s'adrecen les reflexions que es recullen en aquest text; i que només són un punt de partida, centrat especialment en el món local.



Diputació de Lleida



Diputació de Girona



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Inap

