

Democràcia participativa i segregació espacial i territorial. Elements per a l'anàlisi.

Presentat en la IX Conferència Internacional de l'OIDP: "Joves, ciutadania i democràcia participativa". Reggio Emilia (Itàlia) 18 – 20 de novembre de 2009

Integrants del GT: Observatório das Metrôpoles de São Paulo (Coordenador), Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Govern del Districte Federal de Mèxic, COPEVI i Secretaria Tècnica OIDP.

Contacte: frsanche@uol.com.br i/o oidp@bcn.cat

INFORME DE SITUACIÓ

Índex

1. A tall d'introducció
2. Els resultats
3. Amèrica Llatina
4. Democràcia participativa i segregació social
5. Ciutats llatinoamericanes: el pressupost participatiu i la diversitat d'eines de política urbana per superar els factors de segregació
6. Segregació i territori

1. A tall d'introducció

Es van incorporar als treballs preparatoris del GT estudis de cas sobre segregació espacial i territorial produïts en 7 ciutats llatinoamericanes: Porto Alegre, São Paulo i Santo André pel Brasil, Montevideo per l'Uruguai, Cuenca per l'Equador, Ciutat de Mèxic DF per Mèxic, i la nova experiència dels Territoris Socials Solidaris (TSS) al Paraguai. També es van produir documents metodològics per decisió del grup: el primer escrit pel coordinador del GT i els altres per l'ObservaPoa i COPEVI. Hi ha un acord entre els membres del grup de recomanar una major participació de governs locals de l'àrea europea i una major interacció amb l'equip que prepara les reunions del FALP per presentar una proposta definitiva en el II FALP a Getafe 2010.

2. Els resultats

Discutir el tema de la segregació espacial i el territori en els grans centres urbans planteja un conjunt de desafiaments d'anàlisi i de possibilitats d'actuació directa. És una realitat cada cop més urgent la transformació de l'espai de les ciutats en la localització privilegiada dels grans contingents de població que habiten els nostres països.

Vivim en un món que s'ha urbanitzat completament. I aquest procés ha tingut lloc transformant les aglomeracions urbanes. Ha descobert fractures socials de divers ordre: generacionals, ètniques, socioeconòmiques, polítiques i tantes altres més. Ha estat un objectiu desafiant i, més o menys llunyà, portar a les ciutats una vida harmoniosa i respectuosa¹.

La segregació urbana és ja una realitat quotidiana per als habitants que vivim a les grans ciutats. Els models econòmics i formes de governar vigents han tingut molta dificultat

¹ DAVIES, Mike. "Planeta de ciutats-misèria. Involució urbana i proletariat informal", NLR, s/d. Els reptes de la gestió territorial s'han tornat complexos i l'aplicació de fórmules miraculoses i fàcils ha fracassat davant l'envergadura dels problemes. "La dinàmica d'urbanització del Tercer Món compendia i confon al mateix temps els precedents de l'Europa i l'Amèrica del Nord del segle XIX i principis del XX. A la Xina, trobem la millor revolució industrial de la història en la palanca arquimèdiana que està traslladant a una població de la mida de l'europea de llogarers rurals a ciutats ofegades en fum boirós que s'eleva cap els núvols. Per conseqüent, «Xina deixa[rà] de ser el país predominantment rural que ha estat durant mil·lennis»."

per restablir democràcia, benestar i harmonia. Contràriament, aquests mecanismes han estat incapaços i, molts cops, responsables del creixement de tipus variats de discriminació i d'exclusió de les poblacions que viuen a les ciutats.²

Un estudi pioner conduït a l'Observatori de les Metròpolis de Brasil va constatar també semblances i aproximacions³ pel que fa al creixement de les desigualtats i de la pobresa, al punt que es parla molt sovint de la “tercera mundialització” de les grans ciutats desenvolupades i fins i tot de la “brasilianització” (Lipietz, 1996) d'algunes societats desenvolupades. Mike Davies en el seu brillant estudi sobre les ciutats⁴ subratlla l'aparent paradoxa entre la urbanització integral del planeta i el creixement dels factors d'empobriment i d'insostenibilitat que castiguen les seves poblacions. En realitat, aquesta aparent paradoxa respon a les brutals condicions que envolten el capitalisme contemporani que està atrapat sota una convergència de crisi financera, econòmica, climàtica i d'aliments que sacrifica preponderantment les poblacions dels països perifèrics (o “emergents” com se'ls anomena avui), que estan assentades en les seves ciutats.

Per observar aquests nous processos⁵ d'urbanització es fa necessari un abordatge menys tendencios, tant per glorificar com per qüestionar *tout court* aquestes tendències. La globalització aquí és entesa com un procés inacabat i contradictori, comandat no només pel mercat sinó també per forces polítiques, i que no anul·len la importància de les dinàmiques locals⁶.

Cada cop més, avui s'assisteix al reforç dels nivells subnacionals de l'estat. Això genera nous rols per a les persones i fa que les nocions de ciutadania i de dret es transformin per donar lloc a la gestació de nous subjectes socials.⁷

Els processos de segregació social s'alimenten dels patrons excloents de localització i d'assentament que porten a les poblacions a la cerca de solucions d'habitatge i de convivència caracteritzats per l'escassa o l'absent sostenibilitat. Per la inserció d'aquests contingents humans en xarxes de consum marcades per la precarietat i la baixa qualitat, on la mercantilització general de les relacions alimenta un circuit de violència simbòlica que enforteix processos de racisme, “apartació” social i de discriminació de diversos ordres.

Aquesta situació que avui es dissenya per al desenvolupament de les ciutats genera nous reptes a l'hora de concebre la funció dels poders de l'estat i de la societat. Reptes que estan relacionats amb la forma com les polítiques de l'estat són pensades i que es deriven de les noves configuracions que la societat, l'economia i la política van adquirint. Com diria el difunt professor Milton Santos: “arribem (avui) a l'actual fase de la pobresa estructural globalitzada. Hi ha una producció globalitzada de la pobresa que és, també, una producció

² Tota aquesta reflexió s'ha enriquit molt amb les contribucions del GT “Segregació Social en les grans ciutats” de l'Observatori Internacional de la Democràcia Participativa que és coordinat per l'Observatori de les Metròpolis (SP-Brasil).

³ PRETECEILLE, Edmond i RIBEIRO, Luiz César Queiroz. “Tendências da segregação social em metrópoles globais. Paris e Rio de Janeiro nos anos 1980”, São Paulo, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 14 núm. 40 juny/99.

⁴ DAVIES, Mike. “Planeta de ciutats-misèria. Involució urbana i proletariat informal” a NLR, núm. 26, 2004, mimeo.

⁵ SASSEN, Saskia. *The global city. New York, London & Tokyo*. Princeton, Princeton University Press, 2a edició, 2001.

⁶ PRETECEILLE, Edmond i RIBEIRO, Luiz César Queiroz, ídem, íbidem.

⁷ SASSEN, Saskia. *Contra geografies de la globalització. Gènere i ciutadania en els circuits transfronterers*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2003.

científica de la pobresa.”⁸ Un estadi d’evolució (o, potser de la seva involució) imposat per la mercantilització generalitzada dels béns i serveis que afecta els espais i els llocs i que transforma en la seva pròpia naturalesa els territoris on trobaven els seus llocs l’estat i la ciutadania. La redefinició de papers que aquesta nova situació genera dóna lloc al sorgiment de nous subjectes i reconfigura el paper d’institucions tradicionals com les municipalitats i les instàncies de govern locals.

Realment, durant els anys 1990, quan l’hegemonia neoliberal dominava l’agenda dels governs nacionals sota l’empremta de l’anomenat “*consens de Washington*” hi va haver un gir cap als governs locals i les innovacions polítiques i institucionals com els pressupostos participatius i el moviment d’alterglobalització. Aquest gir cap al local i la innovació política va trobar les seves més elevades concrecions en el *Fòrum Social Mundial* i l’administració municipal de *Porto Alegre* (Brasil).⁹

“En aquest rerefons d’experimentació candent i de creativitat institucional de les bases socials populars”, afirma Boaventura Sousa Santos¹⁰, hi ha un dret i una globalització alternativa i contrahegemònica que pugnen per afirmar-se. Les idees de protagonisme social, de participació ciutadana i de radicalització democràtica se sumen a experiències de gestió i d’innovació del que és públic que resignifica la noció d’estat i de democràcia. Aquest és el saldo principal de l’enorme hecatombe neoliberal descrita detalladament i amb tota dramàticitat per Naomi Klein.¹¹ L’aspecte més interessant per al debat que proposem rau en la lucidesa amb què aquesta autora aborda l’extensió de l’ofensiva neoliberal i de la globalització hegemònica que es recolza en la tirania dels mercats i dels governs obedients a l’ordre neoliberal. Principalment, en els efectes de les polítiques preconitzades per aquests actors i el generalitzat deteriorament de les condicions de vida de les poblacions que obre camí a solucions populars que posen en dubte aquesta lògica excoent i antidemocràtica. Al mateix temps, no deixen de ser moviments defensius davant del deteriorament de les relacions en els aspectes econòmic i social. El refugi en les “invencions” indica que les poblacions empobrides i tradicionalment marginades de la societat han “reprès” el camí de les seves identitats ètniques i/o racials davant la pèrdua d’efectivitat d’altres formes de subjectivació derivades del virtual “buidament” de les fonts d’identificació amb les relacions socials oriündes del món del treball.

3. Amèrica Llatina

Amèrica Llatina va conèixer un procés semblant en el segle XX amb la lluminosa experiència de la revolució mexicana el 1910, l’aixecament estudiantil a Còrdoba (Argentina) el 1918 que es va arrossegar com un brot de pólvora pel continent americà en les dècades

⁸ SANTOS, Milton. “O futuro das megacidades: dualismo entre o poder e a pobreza” a *Cadernos Metrópole*, núm. 19, São Paulo, Educ, 2008. Traducció de l’autor.

⁹ GOLDFRANK, Benjamin. “De la ciutat a la nació? La democràcia participativa i l’esquerra llatinoamericana” a *Revista Nueva Sociedad*, núm. 212, 2007.

¹⁰ SOUSA SANTOS, Boaventura & RODRIGUEZ GARAVITO. César (Eds.). *El dret i la globalització des de baix. Cap a una legalitat cosmopolita*, Barcelona, Anthropos, 2007.

¹¹ KLEIN, Naomi. *La doctrina del xoc. L’auge del capitalisme del desastre*, Buenos Aires, Paidós, 2008.

següents, la vaga general de 1917 a São Paulo i la seva coincidència amb el buidament dels assajos republicans oligàrquics que es van enfonsar sota el pes de la crisi de 1929.¹²

Aquells processos van anunciar l'obertura de processos polítics marcats pel populisme i les seves temptatives d'instal·lació de règims nacionals populars i per intents de generar alternatives obreres, camperoles, indígenes i populars.

Això ja forma part de la història del continent. I al que s'assisteix avui és a una situació que trobar paral·lelismes i semblances amb processos històrics anteriors però també amb situacions molt diferents a rel de l'herència del cicle neoliberal i el seu llegat de pobresa, de pèrdua i de precarietat en els drets conquerits.

Hi ha un repertori de respostes que avui es dissenyen per respondre als efectes perversos de la informalitat en les relacions de treball i a la degradació de les polítiques socials del passat populista que van ser escombrades per l'"al·luvió" neoliberal. Principalment, redissenyen amb perfils nous la relació entre redistribució, territorialització i protagonisme social.

Aquestes respostes a la segregació i a l'exclusió intenten modular afirmativament, o com a superació¹³ l'objectiu d'una ciutat capaç d'acollir la diversitat social i cultural, però també assumir amb democràcia la seva heterogeneïtat estructural derivada de la seva història i dels seus patrons d'assentament.

4. Democràcia participativa i segregació social

En aquest sentit, el GT de l'OIDP ha fet un intent parcial i incomplet per pensar l'articulació entre els temes de democràcia participativa i segregació espacial i territorial. De forma resumida. El GT ha arribat provisòriament a les següents conclusions:

- Tot i que la segregació social i territorial produeixi condicions desfavorables a la participació social dels ciutadans, destituint rols i generant asimetries de poder, la vivència en un determinat territori sota les mateixes condicions i problemes pot conduir a la participació sociopolítica que produeix capital social i permet que els ciutadans lluitin per l'afirmació de drets per ciutadania i per inclusió.

- Els processos de democràcia participativa es poden apoderar de grups socials segregats per tal de reduir l'impacte de les relacions asimètriques de poder a la ciutat. Les relacions asimètriques són enteses com la capacitat diferenciada dels grups i classes per desencadenar accions que els permetin disputar en l'espai públic projectes i demandes.

- La segregació espacial i territorial es relaciona amb la desigualtat en la distribució i en l'accés a béns i serveis públics. Així, les experiències de democràcia participativa poden contribuir al protagonisme dels grups més vulnerables i segregats i poden revertir aquesta situació.

¹² La literatura sobre aquest cicle és prolífica i àmpliament coneguda perquè va alimentar una bona part del naixement de la sociologia llatinoamericana.

¹³ WACQUANT, Lloïc. *Les presons de la misèria*, Madrid, Alianza Ensayo, 2000. "La mutació política en què s'inscriu aquesta transició es podria resumir en la següent fórmula: *desaparició de l'estat econòmic, reducció de l'estat social (i) enfortiment de l'estat penal*".

- Les experiències en democràcia participativa permeten ampliar les possibilitats i potencialitats d'instituir noves relacions socioespacials que es refereixen a la discussió, la formulació i la gestió social i urbana. Poden ser importants experiències de protagonisme social. Principalment, quan elles expressen una nova forma de democràcia participativa, forma en què les relacions de poder i l'organització del territori via planejament i gestió d'un pressupost públic poden concretar un procés d'organització socioespacial en el qual societat i espai no són analitzats com a ens separats d'un conjunt, però sí com a part del mateix moviment de constitució, creació i reproducció socioespacial ¹⁴.

5. Ciutats llatinoamericanes: el pressupost participatiu i la diversitat d'eines de política urbana per superar els factors de segregació

El GT es va enriquir amb els estudis sobre les ciutats de Porto Alegre (Brasil), Mèxic DF (Mèxic), Montevideo (Uruguai), São Paulo i Santo André (Brasil), Cuenca (Equador) i els Territoris Socials Solidaris (TSS) del Paraguai¹⁵. Una part d'aquests estudis ha tractat dels efectes sobre la segregació urbana d'una important eina de democràcia participativa que és el pressupost participatiu¹⁶. Un altre estudi es refereix també al mapatge dels factors de segregació territorial a Ciutat de Mèxic, produït per COPEVI per al govern del DF. Finalment, el Paraguai participa amb l'estudi sobre la implantació per la Secretaria de la Infància de Territoris Socials Solidaris. (TSS).

Aquesta proposta aporta una innovació important per proposar una eina d'enfrontament als processos de segregació que té un tall intergeneracional associant la participació de nens, nenes i adolescents i les comunitats de veïns de les municipalitats del país organitzades al voltant de la integració de la xarxa de serveis públics, de l'enfortiment de les instàncies nacional, regional i municipal dels Consells de Drets de la Infància i Adolescència i el reforç dels espais locals a través de la implantació de centres culturals recreatius comunitaris. Aquests últims gestionats per les organitzacions socials de la localitat.¹⁷.

Els *Territoris Socials Solidaris* configuren una proposta de *protagonisme social* adreçat als nens, adolescents i joves, que constitueixen alguns dels sectors més nombrosos de la societat que experimenten avui grans situacions d'exclusió i de marginalitat social. Al seu costat, s'ha vist créixer la importància de la participació de les dones. Aquesta convergència

¹⁴ QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar de; ALVES DOS SANTOS JUNIOR, Orlando. Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 29, núm. 88, des. 2003.

¹⁵ Els estudis de cas sobre la instrumentació del pressupost participatiu a les ciutats de Cuenca, Equador; Montevideo, Uruguai; Santo André i São Paulo a Brasil, que es van realitzar en el marc del projecte "Incidència del pressupost participatiu per afrontar l'exclusió social i la segregació espacial a les ciutats", coordinat per COPEVI de Perú.

¹⁶ L'estudi sobre Porto Alegre consisteix en l'elaboració del Mapa de l'Exclusió i la Inclusió Social, que va tenir una aportació important dels participants del Pressupost Participatiu d'aquella ciutat.

¹⁷ Un aspecte molt atractiu d'aquesta proposta, que està en procés d'implantació, és la forta identificació amb el discurs que articula la participació protagonista de la infantesa, de les dones i dels sectors en situació de major vulnerabilitat de la societat. Al mateix temps, proposa una innovadora solució de *democràcia territorial* recolzada en el protagonisme intergeneracional que se sosté en la realització d'assemblees locals en cadascun dels *Territoris Socials Solidaris*. Els TSS aspiren a contribuir a una **cultura política** per restituir, retornar i enfortir un **projecte d'emancipació** per a la societat. Defensa l'aprofundiment de la democràcia per ampliar la participació protagonista. **Sánchez, Félix**, São Paulo (Brasil), 2009.

de pobresa amb un creixent protagonisme social d'aquests sectors socials requereix l'adopció de programes explícitament orientats cap a l'enfrontament de les situacions de major gravetat amb caràcter de prioritat.

6. Segregació i territori

Els debats travats pels membres del GT van identificar la importància de fer del territori el *locus* per a la integració dels serveis públics, com un factor suplementari que contribueix a reforçar mecanismes públics capaços d'afavorir l'eclosió d'una nova cultura política democràtica.

La distribució espacial de la població respon a múltiples factors articulats en el territori, però és clar que la concentració espacial excessiva de la desigualtat i l'exclusió en determinades zones de les ciutats –que generalment s'associa a la segregació espacial de la població en condicions de pobresa– pot exacerbar problemes socials com la delinqüència i la deserció escolar, així com representar un obstacle per a la mobilitat social ascendent d'aquells individus que viuen en llars pobres situades en aquests territoris.

Així, el territori es refereix no només als aspectes objectius de la realitat viscuda per les persones, sinó que també integra una dimensió objectiva (“patiments”, desitjos, expectatives) de la vida individual i col·lectiva. Aquí, Dirce Koga reprèn dos conceptes fonamentals de Guy di Meo: 1) espai de vida, que és el territori material on es desenvolupen les pràctiques quotidianes dels subjectes; i 2) espai viscut, espai il·limitat reconstruït mentalment pels subjectes o representat pel seu imaginari.

La dimensió territorial abasta tres dimensions d'acord amb el plantejament de metaestructura de Guy di Meo: 1) conjunt de llocs freqüentats; 2) interrelacions socials; i, 3) valors psicològics projectats i percebuts. Boaventura de Souza Santos, mentrestant, postula 4 constel·lacions de relacions socials vinculades a la dimensió territorial espacial: 1) relació espai – temps domèstic; 2) relació espai – temps de producció; 3) relació espai – temps de ciutadania; i, 4) relació espai – temps mundial. És interessant aquest plantejament, ja que ressalta la importància que té el territori en funció de procurar condicions de desenvolupament de les activitats humanes i socials que resultin en una relació social satisfactòria en les diverses “constel·lacions” que implica la vida actual.

Un factor clau de la segregació territorial és la seva estreta vinculació amb l'exclusió i la desigualtat social que històricament han imperat a la ciutat i que l'actual model neoliberal reproduïx i aprofundeix.