



Els municipis petits: la resposta als reptes del segle XXI



Sèrie Administració Local

L'existència d'un context incert i canviant exigeix molta flexibilitat i capacitat d'innovació a les administracions. Però, fins a quin punt les administracions públiques són capaces d'innovar en el disseny i la implementació de les seves polítiques? I en el cas concret dels municipis amb una població d'entre 2.000 i 5.000 habitants, que a Catalunya són el 80 %?

Aquesta publicació fa una anàlisi empírica a partir de les dades de vuit d'aquests municipis de la província de Barcelona per intentar entendre com són capaços de satisfer les demandes i les expectatives de la seva comunitat, tenint en compte que la seva capacitat executiva és feble, i per esbrinar si aquesta feblesa operativa pot ser compensada amb una capacitat més gran a l'hora de dissenyar les actuacions que el seu territori i els seus habitants necessiten.

Autors

Quim Brugué i Macià Serra - Universitat de Girona

1a edició: març del 2020

© de l'edició: Diputació de Barcelona

© dels textos: els seus autors

Revisió lingüística: Núria Garcia Caldés

Producció: Gabinet de Premsa i Comunicació de la Diputació de Barcelona

Maquetació: dâctilos

Impressió: Departament de Reproducció Gràfica de la Diputació de Barcelona

Índex

| | |
|--|-----------|
| Introducció | 7 |
| 1. L'objecte de la recerca | 9 |
| 1.1. Les preguntes que cal respondre | 9 |
| 1.2. El marc conceptual de les respostes | 10 |
| 2. El com de la recerca | 17 |
| 2.1. Aproximació metodològica | 17 |
| 2.2. Els casos d'estudi | 18 |
| 2.2.1. Calldetenes | 18 |
| 2.2.2. Cardona | 20 |
| 2.2.3. Castellterçol | 22 |
| 2.2.4. Puig-reig | 24 |
| 2.2.5. Santa Susanna | 26 |
| 2.2.6. Subirats | 29 |
| 2.2.7. La Torre de Claramunt | 31 |
| 2.2.8. Ullastrell | 34 |
| 2.2.9. Caracterització de la mostra | 36 |
| 3. Els municipis petits: una realitat poc coneguda | 39 |
| 3.1. La grandària és important | 39 |
| 3.2. Els avantatges («small is beautiful») | 41 |
| 3.3. Les dificultats («big is efficient») | 45 |
| 4. Relacions amb altres institucions: el govern multinivell | 49 |
| 4.1. Escasses relacions amb altres ajuntaments propers | 49 |
| 4.2. Relacions tècniques amb els consells comarcals | 51 |
| 4.3. La Diputació com a referent reconegut | 52 |
| 4.4. Una Generalitat llunyana | 54 |
| 5. Relacions amb la comunitat: la participació ciutadana | 55 |
| 5.1. Experiències participatives | 55 |
| 5.2. Valoracions: llums i ombres participatives | 61 |

| | |
|--|-----------|
| Conclusions | 69 |
| Referències bibliogràfiques | 79 |
| Annex. Relació de les entrevistes realitzades | 81 |

Introducció

El treball que presentem dona continuïtat a una línia de recerca interessada a analitzar fins a quin punt les administracions públiques són capaces d'innovar en el disseny i la implementació de les seves polítiques. La rellevància de la temàtica es justifica per la necessitat de trobar respostes noves a problemes nous o, si es prefereix, per l'existència d'un context incert i canviant que reclama a les administracions molta flexibilitat i capacitat d'innovació. Tanmateix, la resposta a aquest repte no és senzilla, ja que la naturalesa de les administracions públiques les converteix en institucions pensades per oferir seguretats i garanties.

En aquest marc, l'informe que presentem ofereix dues novetats. En primer lloc, situem l'anàlisi empírica en 8 petits municipis (entre 2.000 i 5.000 habitants) de la província de Barcelona. Aquestes institucions són molt abundants (representen més del 80 % dels municipis de Catalunya) i, tanmateix, han estat ben poc estudiades. En segon lloc, ens preguntem de manera específica com aquests petits municipis són capaços de satisfer les demandes i les expectatives de la seva comunitat, entenent que la seva capacitat executiva és feble i, simultàniament, preguntant-nos si aquesta feblesa operativa no podria ser compensada amb una més gran capacitat de dissenyar les actuacions que, efectivament, el seu territori i els seus habitants necessiten.

1. L'objecte de la recerca

1.1. Les preguntes que cal respondre

El període anterior i posterior al canvi de mil·lenni va ser un període d'optimisme i bonança econòmica. Eren els anys de les bombolles i del consum forassenyat –tant públic com privat–. Vist en perspectiva, també van ser els anys que, d'una banda, van fomentar comportaments individuals i, de l'altra, van posar les bases d'un determinat model de societat eminentment competitiu. Un individualisme i un consumisme que van afavorir una societat poc cohesionada i amb molts dubtes, tant sobre les seves pautes de creixement com sobre la manera de fer front a un conjunt de dificultats que s'han anat acumulant.

La cohesió social ha esdevingut, així, una preocupació central de les nostres societats. Els objectius 2020 de la UE han recollit aquesta prioritat, que s'ha traslladat als àmbits estatals, regionals i locals. Simultàniament, s'ha destacat també la importància de les respostes territorialitzades, i s'han afavorit processos de descentralització en les polítiques públiques. Aquestes referències a la proximitat, tanmateix, s'han vinculat al potencial d'innovació que pot emergir de les respostes locals. De fet, tant en el Panel d'experts com en el Banc de Bones Pràctiques elaborats per la Fundació Carles Pi i Sunyer, la capacitat d'innovar es connecta amb el món local. Sense entrar en detalls, les dades recollides constaten que més de la meitat (55 %) dels tècnics municipals entrevistats consideren que els municipis tenen capacitat d'innovació a l'hora de donar resposta als reptes de les comunitats. Els mateixos experts, però, consideren que aquesta capacitat augmenta amb la grandària dels municipis, de manera que els municipis més innovadors serien els municipis amb més població i amb més recursos (Igual, Roig i Martí 2012, Brugué *et al.* 2013).

Queda el dubte, però, de fins a quin punt –com es considerava en el panel d'experts– locals, la grandària és determinant. En un país com Catalunya, on més del 80 % dels municipis tenen menys de 5.000 habitants, aquesta pregunta ens semblava rellevant. Els petits municipis són, òbviament, espais privilegiats per a la proximitat i les relacions; però fins a quin punt són *massa* petits per explotar aquest potencial? Els petits municipis de Catalunya són espais des d'on es poden promoure iniciatives innovadores o això només succeeix en entorns urbans d'una certa grandària i complexitat? Si observéssim uns baixos nivells d'innovació en els petits municipis de Catalunya, caldria considerar que es tracta d'una característica estructural o en podríem estimular el potencial

innovador? En definitiva, en termes de capacitat per respondre a les necessitats dels territoris i de la població, quin paper correspon als municipis petits i com podríem, si escau, aprofitar millor la seva posició de proximitat a la ciutadania?

Cal recordar, també, que el potencial innovador de les comunitats i les entitats locals no ens interessa des de l'òptica –sovint dominant en els estudis sobre innovació– de les novetats en la gestió dels serveis municipals sinó subratllant la capacitat de transformació de la realitat que hauria de contemplar qualsevol projecte innovador. És a dir, no ens interessa la innovació procedimental (com fer millor les coses) sinó la substantiva (quines coses diferents hem de fer). La primera vol millorar dinàmiques de funcionament, mentre que la segona imprimeix direcció a la transformació de la societat.

Finalment, per tal de precisar els objectius específics que orienten aquesta recerca volem apuntar tres objectius bàsics:

- Conèixer la situació d'una mostra de petits municipis de la província de Barcelona interessant-nos per les seves dinàmiques econòmiques i socials, i també per la capacitat política i administrativa que acompanya aquestes dinàmiques a l'hora d'abordar els desafiaments de futur de les seves comunitats.
- Analitzar com aquesta capacitat política i administrativa es materialitza a través, en primer lloc, de la valorització de la seva posició de proximitat i, en segon lloc, de les relacions que estableixen tant amb altres administracions (treball en xarxa o lògica multinivell) com amb la seva societat civil (participació ciutadana).
- En clau de conclusions, observar quins factors determinen els inconvenients i els avantatges dels municipis petits, i també les línies de treball que poden permetre reduir-ne les febleses i potenciar-ne les forteses.

10

1.2. El marc conceptual de les respostes

Els interrogants i els objectius plantejats en l'apartat anterior donen forma a les preocupacions que orienten aquest document. Volem, per tant, analitzar com una mostra de petits municipis de la província de Barcelona van respondre als reptes que avui els imposen els seus territoris i la seva població. En aquests microentorns, les capacitats de respostes (més o menys innovadores) poden provenir de la comunitat mateixa o de les institucions que hi tenen presència. En l'estudi ens basarem en la literatura sobre innovació social que posa l'èmfasi en les iniciatives de la comunitat local i, per tant, en la participació ciutadana (Moulaert *et al.* 2005), però també en el paper de les institucionals locals, sota la hipòtesi que –en contra de l'ortodòxia administrativa clàssica– els petits municipis poden ser font de creativitat i innovació (Lownes i Sullivant 2008).

Aquest no és un informe on vulguem endinsar-nos en els debats i les controvèrsies teòriques sobre el terme innovació i la seva aplicabilitat en el sector públic, però sí que

ens cal aclarir quin significat hi donem i com usarem el terme en la nostra investigació.¹ Per avançar en aquesta direcció donarem continuïtat al marc teòric que ja vam elaborar en un estudi anterior (Brugué *et al.* 2013), en el qual abordàvem el perquè, el què i el com de la innovació. Només hi afegim dues consideracions prou rellevants:

- D'una banda, en coherència amb el centre d'aquesta recerca, intentarem ajustar el marc teòric a l'especificitat dels municipis petits. No es tracta d'un ajust que modifiqui els eixos que conformen el marc teòric ja elaborat sinó més aviat de realitzar alguns subratllats i de fixar-nos específicament en els aspectes que puguin ser més rellevants en l'actual àmbit de recerca.
- D'altra banda, hem situat un èmfasi específic en allò que han estat els dos interessos principals dels estudis empírics: les relacions amb altres administracions (governança multinivell) i les relacions amb la ciutadania (participació ciutadana). Hem considerat que aquestes són dues dimensions clau a l'hora de valorar les fragilitats i les potencialitats dels petits municipis, de manera que han constituït el centre de la recerca.

11

La capacitat de resposta dels municipis petits

Com ja esmentàvem anteriorment, en les nostres volàtils societats actuals la innovació s'ha convertit en una retòrica omnipresent. Així, la literatura sobre innovació reconeix la polisèmia i l'ambigüïtat del terme, com també la pluralitat d'enfocaments existents a l'hora d'analitzar-la (Moore *et al.* 1997; Osborne i Brown 2005). Tanmateix, ja en l'informe del 2003 ens fixàvem en allò que definíem com els dos enfocaments bàsics en la innovació: l'instrumental i el substantiu.

- En primer lloc, des d'una aproximació instrumental, la innovació es defineix com l'adquisició de les tècniques que permeten millorar l'eficiència d'unes accions determinades. La innovació, per tant, no transforma allò que fem sinó la manera de fer-ho.
- En segon lloc, des d'una perspectiva substantiva, ens referim a la innovació com la capacitat d'abordar i transformar la realitat d'una manera diferent. En conseqüència, s'interpreta com un procés social i polític que no només transforma la forma de les solucions sinó que, sobretot, replanteja la naturalesa dels problemes. No es tracta, per tant, d'una habilitat mecànica sinó d'un salt cognitiu.

Tot i que en la realitat ambdós tipus d'innovació poden barrejar-se o donar-se de manera simultània, la nostra aproximació situa l'èmfasi en la dimensió substantiva.

Aquesta opció, a més, adquireix més sentit quan ens plantegem, com a objectiu de recerca principal, l'anàlisi de la capacitat de resposta davant de contextos de crisi i d'incertesa. No estem interessats en millores funcionals en un context estable sinó en la capacitat de generar noves respostes en un entorn canviant. És per aquesta raó que la

1. Per una revisió dels debats acadèmics sobre la innovació es pot consultar Chesbrough (2003), Moolaert *et al.* (2005), Cornella i Flores (2007), Ramírez-Alujas (2011 i 2012) o Longo (2012).

innovació té a veure amb el coneixement i no amb la tècnica (Innerarity 2011). La innovació, interpretada en aquests termes, s'associa amb intel·ligència col·lectiva (deliberativa, participativa) i no amb saviesa individual (tecnocràtica, experta); no es planifica racionalment sinó que es descobreix a través de les relacions.

Aquest fil argumental, com es pot intuir, ens situa en una hipòtesi inicial que, de fet, és la que dona sentit al treball de recerca. En concret, aquesta hipòtesi planteja que:

La capacitat dels petits municipis de respondre als reptes de la seva comunitat (de manera innovadora) no dependrà tant del seu múscul tècnic com del cervell deliberatiu que pugui tenir; és a dir, de la seva capacitat d'articular les relacions (ciutadanes i institucionals) que li han de permetre prendre les millors decisions.

Per què els municipis petits poden ser espais amb capacitats de resposta

Les institucions públiques, entre les quals els ajuntaments, malgrat el que diguin algunes veus, no viuen aïllades de l'entorn. Més aviat són estructures que interactuen amb la realitat d'una manera especialment intensa, ja que aspiren a transformar-la i, alhora, en són un reflex. Per tant, les raons principals que justifiquen la necessitat de transformació de les accions polítiques i administratives no es troben en el seu interior sinó en els canvis que s'esdevenen en el seu entorn.

Al llarg dels darrers anys, aquest context ha experimentat molts canvis i ha generat fortes pressions sobre unes institucions que veien com es desbordava la seva capacitat de resposta. L'impacte de la crisi i del conjunt de les transformacions que l'acompanya ha generat desconcert i impotència a l'hora de trobar les respostes adequades (Bovens i Hart 1998) a problemes de creixent complexitat (Weber i Khademian 2008, Brugué 2009). Tanmateix, la dificultat que avui se'ns presenta per oferir solucions a problemes com són la crisi econòmica o l'amenaça d'exclusió social no és tant de voluntat política com de déficit cognitiu, d'impossibilitat d'abordar l'assumpte en tota la seva complexitat. És aquesta complexitat, ras i curt, la que reclama respostes innovadores (Axeldrod i Cohen 1999, Wagenaar 2007). Per això la crisi de la política i l'erosió de les capacitats institucionals tenen menys a veure amb deficiències administratives i més amb «un procés de fragilització i pluralització del saber» (Innerarity 2011).

En definitiva, davant de problemes nous no disposem de respostes noves, i aquesta és la raó del perquè de la innovació. Necessitem innovar perquè la complexitat dels problemes ha desbordat les solucions ja conegudes i provades. Una raó que els municipis petits viuen amb tota la intensitat d'una comprensió de proximitat i amb tot el desconcert d'aquells que se senten sense recursos ni capacitats per reaccionar. Però aquests municipis, com ja hem esmentat, també poden ser observats com a espais amb potencial d'aprenentatge i amb possibilitats de repensar les seves inèrcies de funcionament.

De fet, com hem apuntat en les nostres hipòtesis, el petit municipalisme ofereix una doble combinació de factors que poden accentuar tant la necessitat d'innovació com el potencial per generar-la. Ara ho veurem.

- D'una banda, la necessitat d'innovació pot ser reforçada a partir de combinar els impactes molts tangibles i sentits de la crisi en unes institucions febles i, per tant, amb poques possibilitats d'oferir respostes.
- D'altra banda, el potencial innovador també pot ser estimulat en un context on es combina el coneixement de proximitat amb l'agilitat que proporciona la pròpia *lleugeresa* institucional.

Si la innovació és un assumpte de recursos i tècniques, és clar que els municipis petits es troben en una situació difícil per afavorir-la. En canvi, si la innovació té més a veure amb identificar reptes, articular mirades integrals i establir relacions a partir de les quals generar nous coneixements, llavors podria ser que el municipi petit fos un espai favorable –si més no potencialment.

Com aprofitar el potencial innovador dels municipis petits

Probablement tots estariem d'acord amb les afirmacions fetes fins ara sobre el què i el perquè de la innovació. En canvi, començaríem a trobar dificultats quan passem de la retòrica a la pràctica. En aquest terreny, de fet, tenim un problema que ens atreviríem a qualificar de *genètic*, ja que topem amb la naturalesa mateixa d'unes institucions que no només no estan preparades per a la innovació sinó que, en realitat, estan dissenyades per evitar-la. Les institucions públiques –entre les quals els municipis petits– són sobretot múscul executor, però els manca cervell creatiu. No estan preparades per a la innovació (Hajer i Wagenaar 1998, Brugué 2009).

El problema, per tant, consisteix a veure *com* s'afavoreix la innovació o, de manera més genèrica, com es potencia la capacitat de les institucions públiques –en aquest cas dels petits ajuntaments– per fer front als reptes d'un context social i econòmic tan complex com el que ens ha portat el segle XXI. La resposta, com hem desenvolupat en altres treballs (Brugué *et al.* 2013), té a veure amb dos factors:

- En primer lloc, disposar d'un entorn, d'un espai amb unes característiques favorables entre les quals destacariem disposar d'una visió panoràmica de la situació, l'acceptació de la prova i l'error, o la capacitat de sortir de les rutines.

Els municipis petits, si més no potencialment, serien un espai que podria satisfer aquestes característiques, ja que la proximitat facilita l'ús d'habilitats cognitives informals o maneres de treballar més integrals. També cal assenyalar com el coneixement quotidià de la realitat que s'imposa en el municipi petit pot facilitar una forma de treball *inexacta*, és a dir, amb capacitat de mirada panoràmica.

La principal força contrària a la innovació és el monopoli del saber i, en aquest sentit, la debilitat dels municipis petits pot jugar a favor seu, ja que es mouen de manera natural en una situació on són incapaços de concentrar el coneixement i on, al contrari, aquest depèn de la capacitat de compartir, d'intercanviar o, si es vol, de xuclar d'altres fonts.

- En segon lloc, un entorn innovador és necessari però insuficient. Cal disposar també d'estímuls o d'inspiracions que permetin que el potencial d'aquest entorn es materialitzi en iniciatives concretes. Aquests estímuls o factors afavoridors de la innovació poden ser molt variats. Trobem innovacions que apareixen per imitació d'altres experiències, innovacions que es difonen des d'instàncies financeres, innovacions obligades pel context i innovacions que arriben per efecte contagi des d'altres sectors. També és possible distingir entre les innovacions que han estat liderades des de la política, les que s'han originat en cercles tècnics o professionals, les que han fructificat a partir de propostes acadèmiques i les que són resultat de transferències des de la mateixa societat civil.

El dominador comú d'aquests estímuls és que són *relacionals*; és a dir, que sorgeixen dels vincles, de les interconnexions, de les relacions amb altres institucions, amb empreses, amb la ciutadania, etc. En aquest estudi, com ja hem anticipat, ens centrarem en les relacions amb altres nivells governamentals i amb la ciutadania, a través de fórmules de participació ciutadana (Putnam 1993, Moulaert *et al.* 2010, Fung 2005, De Souza 2008).

14

La idea principal que pretenem defensar en aquest informe és que els municipis petits són, d'una banda, un espai favorable a la innovació i que, d'altra banda, aquest potencial s'aprofitarà millor o pitjor en funció de com funcionin les relacions amb la ciutadania (participació) i amb altres institucions (multinivell).

Finalment, és habitual considerar que la innovació no depèn dels recursos disponibles. «La innovació no es compra», diuen alguns analistes; de manera que destinar recursos a generar-la o a contractar experts externs que ens la proveeixin sembla força estèril. Compartim aquesta òptica, però també sabem, a partir d'algunes pràctiques (ECAS 2015), que sense uns mínims recursos és molt difícil esperar respostes innovadores. Això no implica només recursos econòmics, que probablement no són els més rellevants, però sí d'altres menes. En destaquem dos: els recursos organitzatius i els que proporciona el lideratge.

- **Recursos organitzatius.** La innovació, a diferència de la creativitat, no és un atribut personal. La innovació, al contrari, és quelcom que es genera col·lectivament i que, per tant, cal vincular-la a determinats tipus d'organitzacions i de comunitats. Dit amb altres termes, la innovació depèn de les institucions i de les comunitats que tinguem, de manera que incidir en les formes organitzatives és un aspecte clau.

D'una banda, des del punt de vista de la comunitat (molt rellevant en municipis petits) haurem de valorar la capacitat d'estructurar-se i d'ocupar-se dels problemes col·lectius. A més densitat comunitària, més potencial de reconèixer les necessitats, d'afrontar-les conjuntament i, finalment, d'albirar respostes innovadores.

D'altra banda, la mateixa organització dels ajuntaments ha d'estar preparada per ser innovadora, també en els municipis petits que ara ens interessin. No es tracta de destinar recursos humans i econòmics a unitats d'I+D o a contractar professionals altament

capacitats, però sí de treballar alguns aspectes vinculats a la *cultura* i a les *dinàmiques* organitzatives: proximitat, col·laboració, flexibilitat, espais i moments per a l'intercanvi i l'aprenentatge o perspectiva estratègica.

- **Lideratge.** Tant per disposar de recursos com per generar unes dinàmiques organitzatives determinades, és rellevant disposar d'un lideratge compromès amb la innovació. No estem parlant d'un líder que sigui innovador, sinó d'un lideratge que treballi per afavorir que l'organització sigui innovadora. Allò que ha de fer aquest lideratge és desestabilitzar l'*status quo*, apostar per les condicions que afavoreixen les relacions i defensar-la de les inèrcies i les resistències que inevitablement trobarà (Gardner 2004, Agranoff i McGuire 2011, Losada 2007). El lideratge que més afavoreix la innovació, per tant, és un lideratge facilitador, i no pas un lideratge controlador (que associem a les funcions directives clàssiques). Un lideratge que escolta, no que dona instruccions (Heifetz 1997).

15

Municipis petits: de la comunitat participativa a la innovació social

Finalment, volem incorporar un darrer punt dedicat al *per a què* de la innovació. A través d'aquest quart interrogant connectarem amb alguns teòrics de l'anomenada innovació social, els quals no només se centren en les capacitats innovadores de la comunitat sinó en els objectius que persegueixen: resoldre necessitats (que tant el mercat com l'estat es mostren incapaços de satisfer) i transformar la realitat (impulsant un nou model de societat).

La *innovació social* seria, doncs, un procés, un *viatge* protagonitzat per la comunitat que aspira a satisfer les necessitats no resoltes dels ciutadans i a modificar les relacions de poder que les afecten (Goldenberg *et al.* 2009, Howalt i Schwarz 2009, European Commission 2011). Un concepte que, per tant, fa referència a quatre aspectes principals:

- La innovació social es caracteritza per la voluntat de satisfer necessitats individuals i col·lectives no resoltes. La seva orientació, doncs, és finalista.
- La innovació social es genera a partir de les capacitats dels individus i grups socials que volen satisfer les seves necessitats. Consisteix en un procés de mobilització i aprenentatge social i, per tant, és un viatge col·lectiu.
- Els espais locals de proximitat ofereixen una posició privilegiada des de la qual activar el potencial d'innovació social d'aquells individus i grups socials tradicionalment silenciats i exclosos de la resolució de les pròpies necessitats.
- La innovació social, finalment, no només resol necessitats puntuals sinó que modifica les relacions de poder.

Agrupant aquests quatre factors, la mateixa Comissió Europea ens ofereix la definició que oferim tot seguit.

La innovació social es pot definir com el desenvolupament i la implantació de noves idees (productes, serveis i models) per satisfer les necessitats socials i crear noves relacions o col·laboracions socials. Representa oferir noves respostes a les demandes socials més urgents i necessàries, i té efectes en el procés d'interaccions socials. El seu objectiu és millorar el benestar humà. Les innovacions socials tenen una vessant social tant pel que fa a les seves finalitats com en els seus mitjans. Són innovacions que no només són bones per a la societat sinó que milloren la capacitat d'actuació a nivell individual. (EC 2011).

Una definició que, d'una banda, connecta la innovació amb la voluntat de construir una societat econòmicament i social més cohesionada i que, d'altra banda, troba en els àmbits locals de proximitat els seus espais de referència. Uns espais on es coneixen les necessitats no resoltes i on és possible mobilitzar un projecte col·lectiu i pròxim per superar-les. Aquest potencial, com hem repetit amb insistència, s'associa amb els avantatges de la proximitat local, però aquesta hipòtesi no ha estat verificada ni sabem si es pot aplicar a municipis petits de menys de 5.000 habitants. Esperem donar resposta a aquests interrogants al llarg de l'estudi.

2. El com de la recerca

2.1. Aproximació metodològica

Aquesta recerca utilitza la tècnica de l'estudi de cas, ja que pretén assolir un coneixement aprofundit d'unes experiències a les quals vol adreçar-se sense gaires prejudicis ni criteris previs. En aquestes circumstàncies, l'estudi de cas permet aproximar-se amb una més gran obertura a l'objecte d'anàlisi, i alhora facilita una recopilació d'informació diversa i panoràmica.

17

En la tria dels municipis que conformen la mostra d'aquest estudi hem considerat tres criteris: població, territori i situació socioeconòmica. Des del punt de vista poblacional, no hi ha un criteri clar per definir què és i què no és un *petit* municipi, mentre que els estudis –molt escassos– que s'han centrat en aquesta realitat acostumen a definir els límits de manera arbitrària (Parés 2005 i 2006; Brugué 2011). En el nostre cas hem volgut establir una franja entre els 2.000 i els 5.000. Quant al criteri territorial, els municipis triats es troben distribuïts en diferents comarques de la província de Barcelona. Finalment, com es veurà amb més precisió quan fem la caracterització de cada municipi, hem triat els casos pensant en diversitat de situacions socioeconòmiques (zones turístiques, industrials o agrícoles, amb més o menys població estrangera, patint la crisi amb més o menys intensitat, etc.).

| | |
|----------------------------------|-----------------|
| • Calldetenes (Osona) | 2.446 habitants |
| • Cardona (Bages) | 4.728 habitants |
| • Castellterçol (Moianès) | 2.374 habitants |
| • Puig-reig (Berguedà) | 4.086 habitants |
| • Santa Susanna (Maresme) | 3.352 habitants |
| • Subirats (Alt Penedès) | 3.013 habitants |
| • La Torre de Claramunt (Anoia) | 3.707 habitants |
| • Ullastrell (Vallès Occidental) | 2.054 habitants |

Des del punt de vista de l'estratègia de recerca, el que més ens interessa subratllar ara és que hem usat una metodologia qualitativa, realitzada a través d'entrevistes semiestructurades amb tres tipus d'actors: polítics, tecnoadministratius i ciutadans (annex).

Tanmateix, les entrevistes s'han dut a terme buscant més el relat que la informació detallada. Posar l'èmfasi en el relat d'allò que ha passat i allò que s'ha fet en cada poble ens

permet no condicionar les explicacions dels actors i, d'aquesta manera, no imposar les categories i el vocabulari amb el qual treballem. És a dir, pensem que no té gaire sentit preguntar si han estat innovadors, un terme excessivament polisèmic i que els darrers anys hem usat en excés. Preferim escoltar el relat dels entrevistats i, posteriorment, interpretar-lo en funció d'unes variables analítiques determinades. Aquesta estratègia ens sembla especialment rellevant quan analitzem municipis petits, on sovint certs llenguatges són considerats més propis de realitats que queden molt allunyades del que és el seu dia a dia.

2.2. Els casos d'estudi

A l'hora d'escollir els casos d'estudi s'han tingut en compte criteris diferents. Òbviament, l'objectiu era accedir a la diversitat de realitats que podem trobar sota la categoria genèrica de *municipis petits* de la província de Barcelona.

D'entrada, cadascun dels municipis escollits forma part d'una comarca diferent i tots estan situats com a mínim a quaranta quilòmetres de Barcelona. Així doncs, hi ha representació municipal de l'Alt Penedès, Anoia, Osona, Bages, Berguedà, Vallès Occidental, Maresme i Moianès, la comarca de creació més recent. La distància de quaranta quilòmetres és arbitrària, però la utilitzem com a recurs per evitar que la força de la dinàmica metropolitana *contamini* massa la realitat dels petits municipis analitzats. També hem incorporat altres variables en la selecció dels casos d'estudi, procurant que reflectissin la diversitat geogràfica (interior, costa i Prepirineus) o les diverses dinàmiques econòmiques i poblacionals.

A partir d'aquests criteris hem seleccionat vuit casos d'estudi: Calldetenes, Cardona, Castellarçol, Puig-reig, Santa Susanna, Subirats, la Torre de Claramunt i Ullastrell. Per elaborar els casos hem dut a terme un seguit d'entrevistes semiestructurades, alhora que hem partit d'una descripció bàsica de la realitat social i econòmica de cada municipi. Usarem les entrevistes en l'apartat següent, ja de caràcter plenament analític, mentre que a continuació presentem la descripció de cadascun dels municipis que conformen els casos d'estudi.

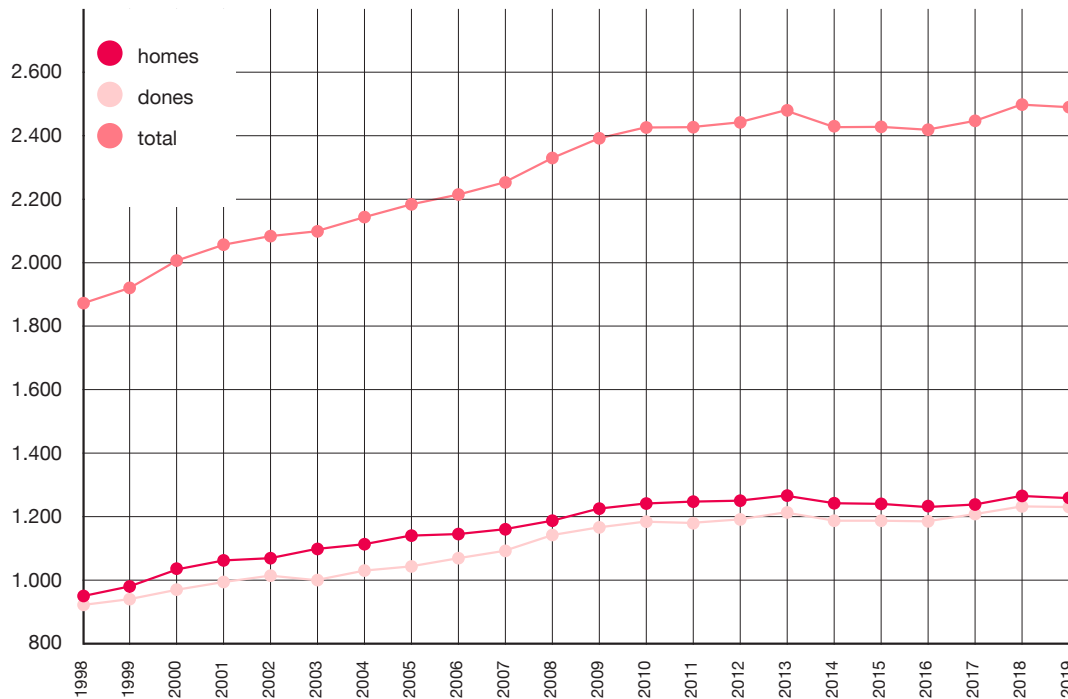
2.2.1. Calldetenes

El municipi de Calldetenes es troba al centre de la comarca d'Osona, just al costat de la capital, Vic. De fet, hi ha tanta proximitat que formen un continu urbà. En alguns carrers els edificis d'un costat de la vorera pertanyen a Calldetenes i els de l'altre costat al barri de les Quatre Estacions de Vic. Aquesta proximitat, òbviament, marca profundament les dinàmiques socials i econòmiques del municipi.

Calldetenes és un municipi molt petit en extensió i gairebé la totalitat de la població viu al nucli, però també hi ha masies disperses que, en termes percentuals, acullen una proporció ínfima dels habitants. El poble es troba a 82 km de la ciutat de Barcelona i, per tant, la dinàmica del municipi no té res a veure amb la de Barcelona i la seva Àrea Metropolitana. En canvi, com ja hem comentat, és del tot dependent de la de Vic.

Calldetenes té 2.446 habitants. Des de finals dels anys noranta va experimentar un creixement moderat però sostingut fins al 2013. Aquest any es va produir una caiguda suau i, des de llavors fins a l'actualitat, s'ha mostrat estable en termes demogràfics.

Gràfic 1. Padró municipal d'habitants, per sexe. Calldetenes



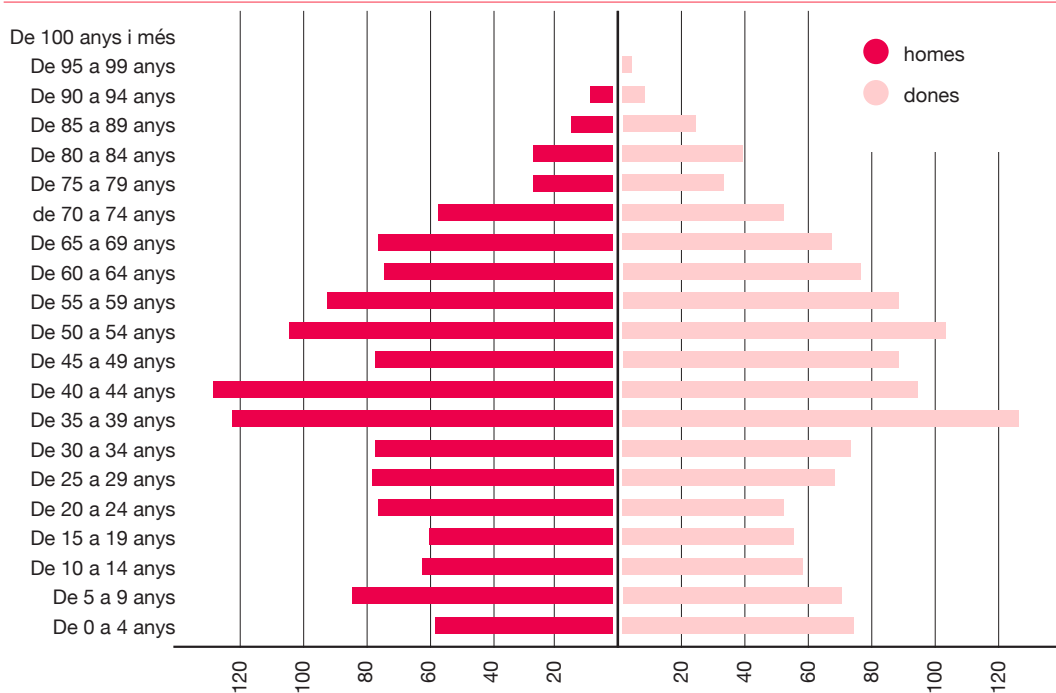
Font: Idescat, a partir del Padró continu de l'INE.
<https://www.idescat.cat/emex/?id=080370>

La piràmide d'edat és força equilibrada; amb un perfil allargassat, mostra una presència important d'infants i de joves. En el mateix sentit, no hi ha un percentatge de gent gran per sobre de la mitjana.

L'índex d'envelliment² és de 98,76, força inferior a la mitjana provincial, i l'edat mitjana del municipi és de 41,67 anys, una mica inferior a la provincial. La taxa d'estrangeria és del 4,82 %, molt inferior tant a la mitjana provincial com a la mitjana comarcal (13,48 %).

Si observem ara aspectes econòmics, destaca una renda per habitant que s'enfila fins als 19.319 euros per habitant, força per sobre de la mitjana provincial. Igualment, la taxa d'atur és sensiblement inferior i se situa en un 7,91 %. Calldetenes disposa d'un terme municipal molt reduït, i ni la indústria ni l'agricultura hi tenen un paper gaire rellevant. És per això que la majoria de la població treballa als municipis del voltant, sobretot a la indústria alimentària i especialment la càrnica, que és predominant a la comarca. L'anàlisi econòmic i social de Calldetenes, doncs, va indistintament lligada a la de Vic i a la de la comarca d'Osona.

2. L'índex d'envelliment es calcula com el quocient entre el nombre de persones de més de 65 anys i les menors de 15 anys, expressat en percentatge. El 100 % és la proporció exacta, de manera que a mesura que se supera s'incrementa l'envelliment relatiu d'aquella població.

Gràfic 2. Població, per sexe i edat quinquennal. Calldetenes 2018

Font: Idescat, a partir del Padró continu de l'INE.
<https://www.idescat.cat/emex/?id=080370>

20

2.2.2. Cardona

Cardona es troba a l'extrem nord-occidental de la comarca del Bages. Té una llarga història, però, a diferència de la resta de casos analitzats, ja durant l'Edat Mitjana va tenir un paper destacat en la història de Catalunya. El castell, actualment reconvertit en paradís nacional, és una bona mostra dels vestigis d'aquella època.

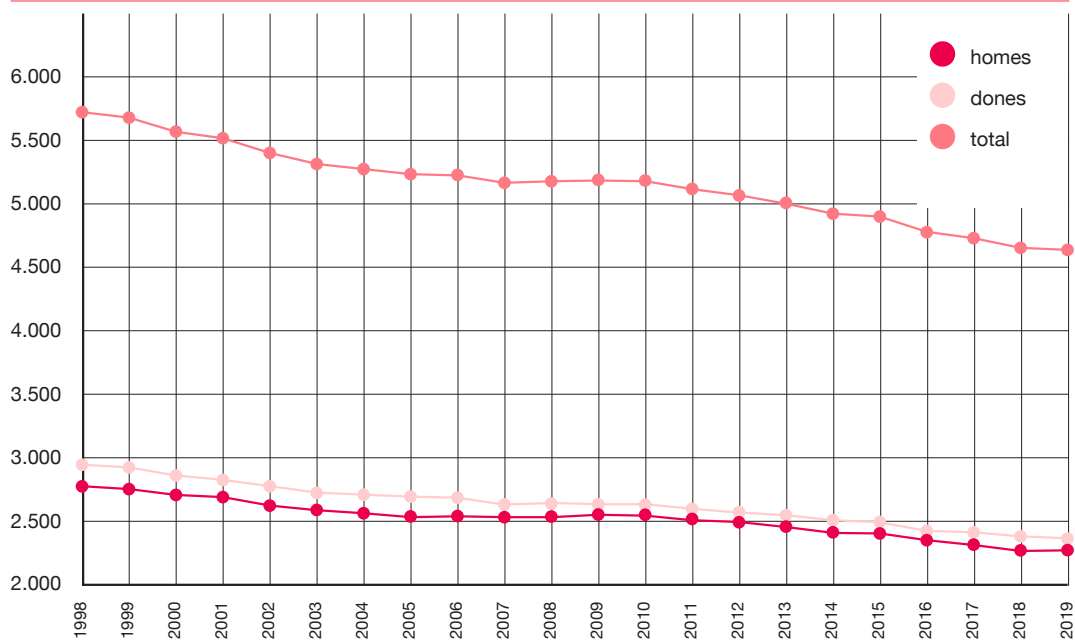
La seva situació geogràfica fa que estigui més a prop, tant en termes demogràfics com socials i econòmics, de Solsona que no pas de Manresa; 21 km la separen de la capital del Solsonès, mentre que 32 km ho fan de la capital del Bages. Es troba a 88 km de Barcelona.

La població de Cardona es reparteix entre el nucli i La Coromina, un barri on viuen uns quants centenars d'habitants. Tot el nucli antic de Cardona és BCIN (Bé Cultural d'Interès Nacional), i compta amb diversos graus de protecció, cosa que no facilita la rehabilitació dels edificis. Aquesta circumstància, juntament amb altres factors de caràcter socioeconòmic, expliquen l'existència de més de 400 edificis buits.

Fins a la dècada dels anys quaranta del segle passat, a Cardona hi havia al voltant de 4.000 habitants. En aquell moment, però, es va descobrir que, a banda de produir molta sal, el territori també era ric en potassa. Aquest fet va provocar que s'hi instal·lés una indústria dedicada a la seva explotació, i aquesta indústria necessitava molta mà d'obra. En pocs anys la població es va doblar, sobretot gràcies a la immigració provinent d'Andalusia i Extremadura. En alguns casos, tal com se'ns ha explicat, «van venir pobles sencers».

La indústria minera va tenir un paper protagonista en la vida del poble, ja que ocupava la major part de la població. La feina era molt dura, però els salaris eren alts. Tot plegat va marcar el poble des d'un punt de vista social, com també les bones pensions que en l'actualitat cobren una gran part dels jubilats que hi viuen. El 1990, però, la mina es va tancar, i el tancament va generar un impacte molt important en tots els àmbits de la vila. Molta gent va marxar a Súrria o a Balsareny, i la població va anar baixant fins que al 2012 va travessar a la baixa el llindar dels 5.000 habitants.

Gràfic 3. Padró municipal d'habitants, per sexe. Cardona



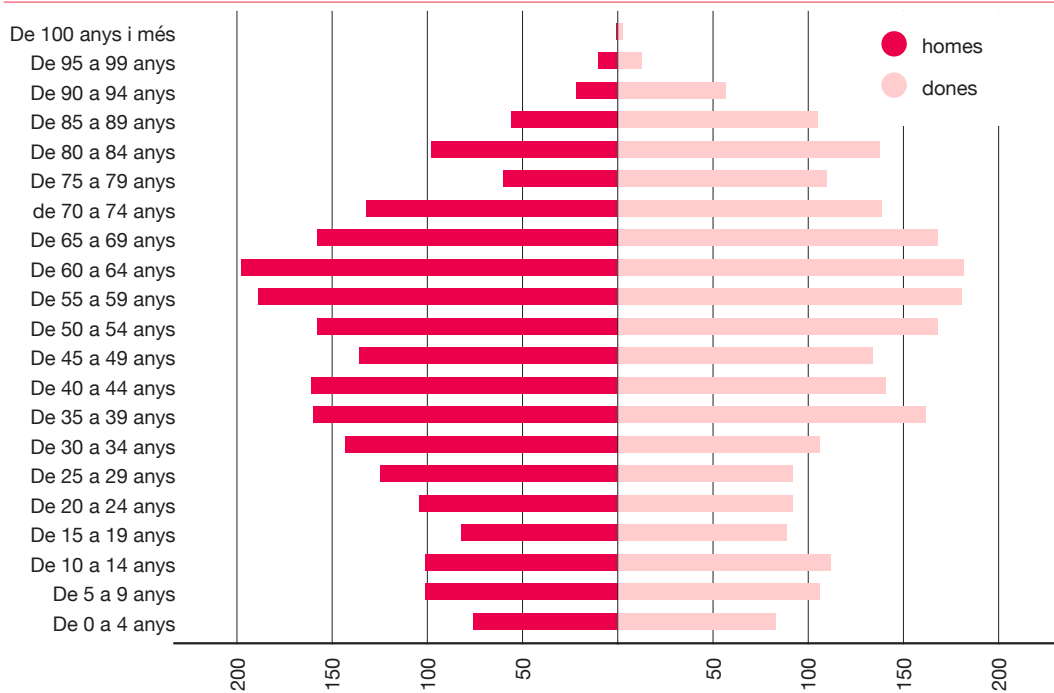
21

Font: Idescat, a partir del Padró continu de l'INE.
<https://www.idescat.cat/emex/?id=080478>

El gràfic anterior mostra que la pèrdua de població s'ha mantingut estable en el temps. Es va iniciar durant el 1991 i ja no s'ha aturat, i res fa pensar que aquesta tendència es pugui revertir a curt termini.

La pèrdua de població no afecta de la mateixa manera totes les edats. Ho podem comprovar a través d'una piràmide d'edat pràcticament invertida. El percentatge de joves i adults és inferior a la mitjana provincial, mentre que el percentatge de gent gran la supera en 8 punts. Aquestes dades s'expliquen, segons els entrevistats, perquè les persones grans ja no marxen del poble, mentre que als joves els costa trobar feina i habitatge. No és casual que l'edat mitjana de Cardona sigui la més alta de tots els municipis analitzats: arriba gairebé als 48 anys. Així mateix, l'índex d'envelliment pràcticament dobla la mitjana. La taxa d'estrangeria, en canvi, és força baixa i queda situada en un reduït 4,55 %.

La vida associativa és rica i densa. Hi ha moltes associacions actives, sobretot esportives i de cultura popular i tradicional.

Gràfic 4. Població, per sexe i edat quinquennal. Cardona 2018

Font: Idescat, a partir del Padró continu de l'INE.
<https://www.idescat.cat/emex/?id=080478>

Els indicadors econòmics de Cardona se situen molt a prop de la mitjana provincial. La renda per habitant és una mica inferior, mentre que la taxa d'atur és gairebé la mateixa (11,31 %). Abans de la crisi, aquesta taxa se situava en el 5 %, però va pujar fins al 17 % i ara ha tornat a baixar. En aquest sentit, podem afirmar que Cardona fluctua d'una manera molt semblant a la dinàmica de tot el país. Seguint també aquesta lògica, des del tancament de la mina l'economia local s'ha reactivat sobretot a través de dues vies: la creació d'un polígon industrial el 1997 i el turisme, tot i que també hi ha altres sectors importants, com el porcí.

2.2.3. Castellterçol

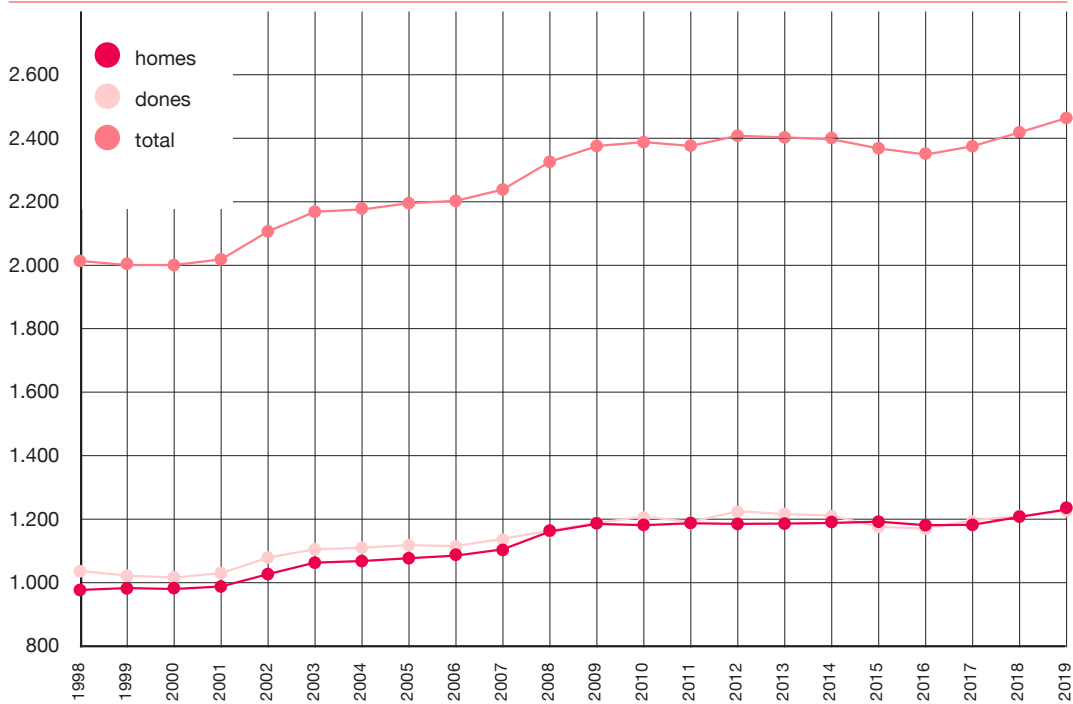
Castellterçol és un municipi del sud de la comarca del Moianès, formada per municipis que abans pertanyien al Vallès Oriental, Osona i el Bages. Segons les persones entrevistades, quan formava part del Vallès Oriental era força diferent a la majoria de pobles de la comarca, sobretot dels més poblats com Granollers, Mollet o La Llagosta. En canvi, forma part d'una comarca on els municipis que la integren són força més homogenis territorialment, socialment i en termes de població. Queda a mig camí de les ciutats de Vic, Manresa i Granollers, a una distància de 40 km de cadascuna i a 52 km de la ciutat de Barcelona.

Castellterçol és un municipi compacte, de manera que la gran majoria de la població viu en un sol nucli. També hi ha algunes masies disperses i alguna petita urbanització, però representen una part petita en termes poblacionals. Cal destacar una presència

important de segones residències, la major part de les quals pertanyen a famílies benestants de Barcelona i estan buides la majoria de mesos de l'any.

Castellterçol té un padró de 2.374 habitants que s'ha mantingut força estable els darrers vint anys. S'ha mogut des dels 2.000 habitants de finals dels anys noranta fins als poc menys de 2.500 a principis de la dècada actual.

Gràfic 5. Padró municipal d'habitants, per sexe. Castellterçol



23

Font: Idescat, a partir del Padró continu de l'INE.
<https://www.idescat.cat/emex/?id=080641>

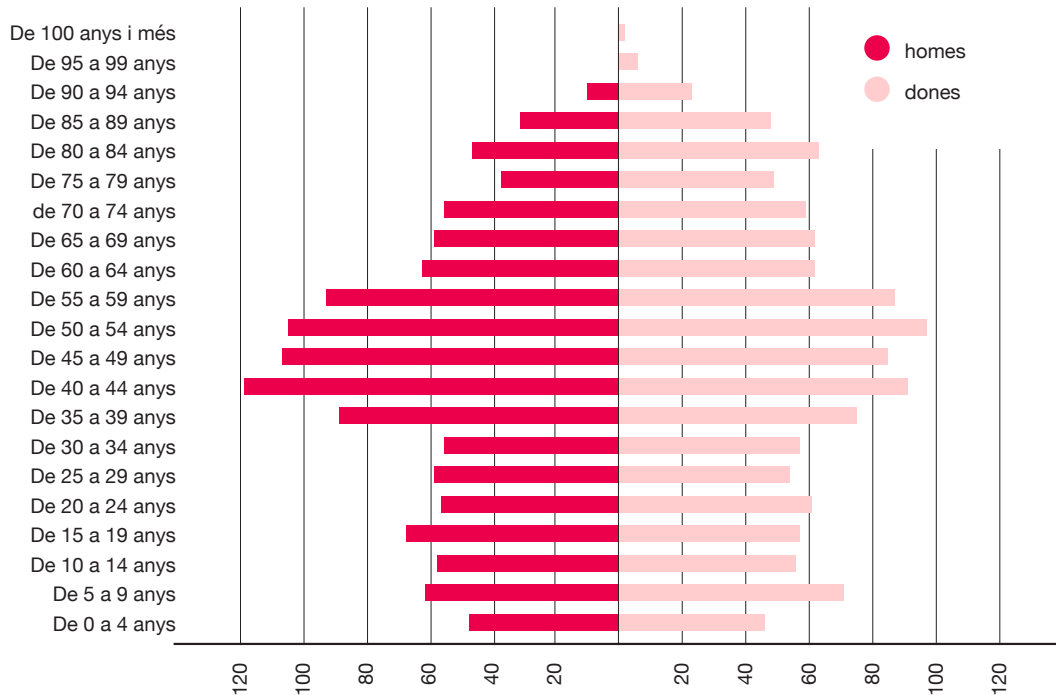
La població de Castellterçol està formada per un percentatge de joves i adults inferior a la mitjana provincial, mentre que mostra un percentatge de gent gran força superior. Això fa que la piràmide d'edat estigui força descompensada, amb una important presència de persones d'edat avançada. L'índex d'envelliment s'enfila fins a 144, molt superior als 113 de la mitjana provincial. En línia amb tots aquests indicadors, l'edat mitjana del municipi és de 45 anys, gairebé 3 anys superior a la mitjana de la província. La presència de població immigrada (5%), com en la majoria de casos analitzats, també queda lluny de la mitjana provincial.

En l'àmbit social, les persones entrevistades han destacat la quantitat d'associacions del municipi i assenyalen aquest aspecte com un element molt rellevant en la vida del poble.

Pel que fa a les magnituds econòmiques, Castellterçol s'allunya ben poc de la mitjana de la província de Barcelona. Disposa d'una renda per habitant de 17.293 euros i s'hi registra una taxa d'atur del 10,37%. A finals dels anys seixanta i principis dels setanta l'atur va augmentar d'una manera molt important coincidint amb el tancament de l'empresa tèxtil que donava feina a la majoria dels habitants. El treball en les segones residències de la burgesia barcelonina va servir de coixí per a moltes economies familiars en moments difícils.

De fet, fins als anys vuitanta del segle passat, durant l'estiu el poble duplicava la població i arribava als 4.000 habitants. Darrerament, però, el turisme de segona residència ha baixat força i bona part de la població treballa en el mateix municipi, en empreses de la indústria alimentària o bé es desplaça fins a Vic, el Vallès o Barcelona.

Gràfic 6. Població, per sexe i edat quinquennal. Castellterçol 2018



24

Font: Idescat, a partir del Padró continu de l'INE.
<https://www.idescat.cat/emex/?id=080641>

2.2.4. Puig-reig

Puig-reig és un municipi del sud de la comarca del Berguedà, a la frontera amb la comarca del Bages. Es troba ben a prop de la carretera C-16, que uneix Barcelona i la Cerdanya pel túnel del Cadí. Puig-reig es troba a 24 km de la capital de la comarca, Berga, i a 40 km de Manresa. Barcelona queda molt més lluny, a 94 km.

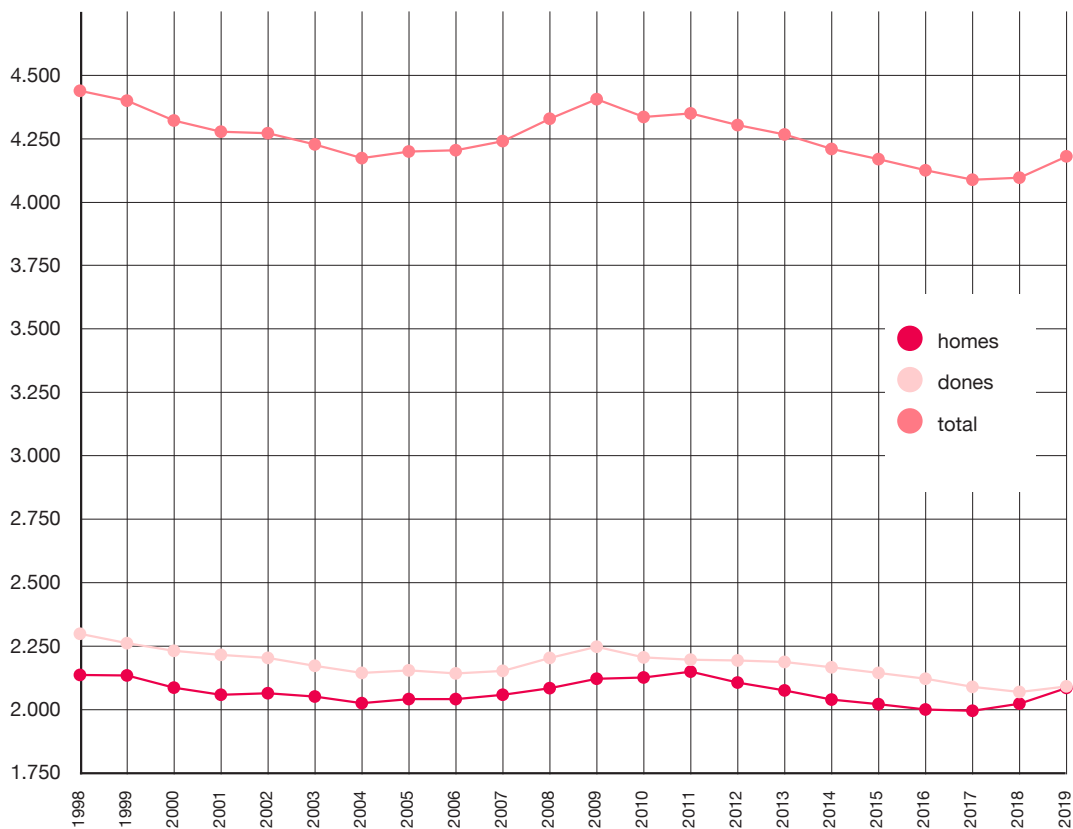
El municipi consta de molts nuclis de població. Per una banda, el nucli tradicional del poble, on viu la majoria dels habitants. Per l'altra, fins a 9 antigues colònies tèxtils, que es troben en situacions ben diferents: alguna ja està del tot deshabitada i, per exemple a l'Ametlla de Merola, hi viuen al voltant d'un centenar de persones i es caracteritza per una vida associativa ben rica i una forta identitat, passant per d'altres on només viuen algunes famílies o poques desenes de persones. La majoria d'habitatges de les colònies es troben en situació d'abandonament. De fet, el municipi té més de 360 habitatges buits.

Els entrevistats assenyalen les diferències entre l'Alt Berguedà, amb una dinàmica gairebé pirinenca, on viu poca gent i l'economia està orientada al turisme i als serveis, i el Baix

Berguedà, on fins fa algunes dècades l'activitat era fonamentalment industrial i ara té dificultats per atreure noves indústries, i no pot oferir els atractius turístics del Pirineu.

Puig-reig té actualment 4.086 habitants. Durant els darrers vint anys, el municipi ha perdut poca població però ho ha fet d'una manera continuada, en la línia de tot el Baix Berguedà. El tancament de les indústries ha provocat que molts joves hagin anat a buscar feina i a viure a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, ja que el desplaçament a Barcelona és massa llarg (i car, amb els peatges) per fer-lo diàriament. De totes maneres, com es pot comprovar en el gràfic, la pèrdua de població ni és ràpida ni es produeix tots els anys, tot i que el resultat final és negatiu.

Gràfic 7. Padró municipal d'habitants, per sexe. Puig-reig



Font: Idescat, a partir del Padró continu de l'INE.
<https://www.idescat.cat/emex/?id=081751>

Aquesta pèrdua de població, en qualsevol cas, afecta més els joves que la gent gran o adulta. És per això que la piràmide poblacional gairebé està invertida, amb poca presència de joves i molta gent gran. Dels casos analitzats, Puig-reig és el municipi amb un índex d'envelliment més alt (203), i gairebé dobla la mitjana de la província. És també el municipi amb un percentatge menor de joves que hi resideixen (13 %), mentre que el percentatge de gent gran és 8 punts superior a la mitjana. Tot plegat fa que l'edat mitjana sigui de 47,72 anys. També és un municipi que presenta un alt percentatge de dones (51,15 %), la qual cosa l'apropa a la mitjana de la província. En canvi, la taxa d'immigració és del 4,92 %, molt inferior a la mitjana.

Gràfic 8. Població, per sexe i edat quinquennal. Puig-reig 2018

Font: Idescat, a partir del Padró continu de l'INE.
<https://www.idescat.cat/emex/?id=081751>

Des del punt de vista ocupacional, Puig-reig presenta una taxa d'atur una mica més baixa que la mitjana comarcal. En canvi, la seva renda per habitant –de 18.972 per persona– és més de 1.000 euros superior a la mitjana. Aquestes xifres s'expliquen per la poca presència de joves i per les pensions, moltes vegades altes, fruit d'anys de treball en la indústria.

Més enllà de les magnituds estadístiques, però, la història econòmica de Puig-reig va fortament vinculada al tèxtil. Així, la crisi més forta que va patir el municipi no fou la del 2007 sinó la de principis dels anys noranta. L'any 1993 va tancar l'última fàbrica de l'última colònia i, amb ella, el principal mitjà de subsistència dels habitants del municipi. En l'actualitat queden algunes empreses al municipi que principalment donen feina a la població de Puig-reig. També hi ha moltes persones que van a treballar a Manresa o a prop de la capital del Bages. Cal dir que, en l'àmbit d'infraestructures, mentre que pel Berguedà només discorre la C-16, per la veïna comarca del Bages també hi passa l'Eix Transversal (C-25), la qual cosa probablement contribueix al fet que, si bé les empreses ja establertes al Berguedà no es plantegen la deslocalització, sí que decanta la instal·lació de noves empreses majoritàriament cap al Bages.

2.2.5. Santa Susanna

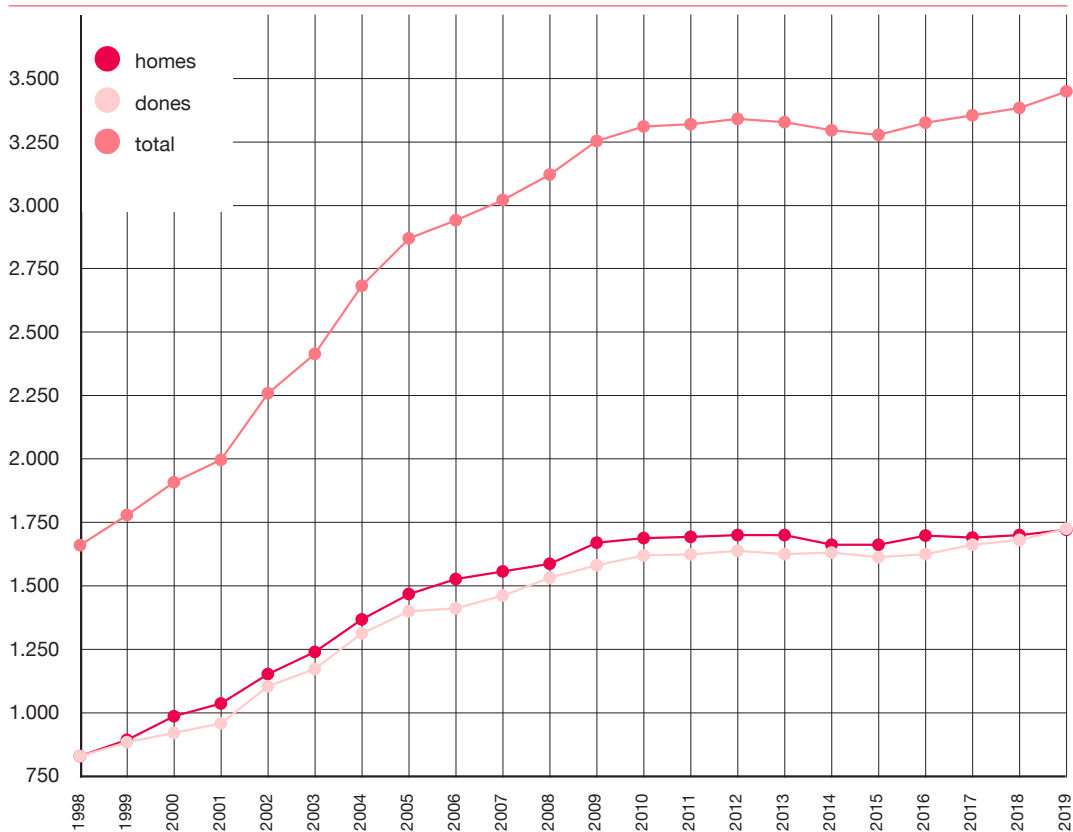
Santa Susanna és un municipi de la costa nord de la comarca del Maresme, molt a prop de la província de Girona. És l'únic dels casos escollits que es troba al litoral. De fet, és difícil trobar municipis petits a la costa de la província de Barcelona.

Santa Susanna, com tots els municipis de costa del Maresme, està dividit per la carretera N-II i les vies del tren de rodalies. Això, que per una banda és una molèstia per a molts veïns i danya visualment la zona propera a la platja, també és el preu a pagar per una bona connexió en infraestructures. De fet, Santa Susanna està a 50 km de la ciutat de Barcelona i a 30 km de Girona. La connexió per carretera es pot fer per autopista i per carretera nacional. A Barcelona, a més, s'hi pot anar en tren de rodalies.

Com ho definia algun dels entrevistats, «hi ha tres *Santa Susannes*»: el nucli antic, les urbanitzacions i el frontal marítim. El primer està a 2 km de la platja i és semblant, tan socialment com urbanística, a qualsevol poble de l'interior de la mateixa grandària. Gairebé no hi arriba el turisme, ja que la platja es troba a més de 20 minuts caminant. A les urbanitzacions, en segon lloc, majoritàriament hi viuen persones provinents de l'àrea metropolitana de Barcelona que volen passar-hi els darrers anys. I finalment, al front marítim no hi resideix pràcticament ningú, i en canvi hi ha 25 hotels on treballen 2.500 persones. Molts dels treballadors són temporers provinents d'Andalusia que treballen al municipi durant 7 o 8 mesos, però no hi viuen, s'instal·len a Pineda o a Calella i després se'n tornen als seus llocs d'origen.

27

Gràfic 9. Padró municipal d'habitants, per sexe. Santa Susanna



Font: Idescat, a partir del Padró continu de l'INE.
<https://www.idescat.cat/emex/?id=082613>

Santa Susanna té 3.352 persones empadronades al municipi. Tot i que els darrers vint anys la població s'ha més que duplicat, encara té molts menys habitants que els municipis

de litoral veïns (Malgrat i Calella superen els 18.000 i Pineda ja està per sobre dels 25.000). En aquest sentit és un cas de creixement tant urbanístic com poblacional molt contingut i estrany en la costa catalana.

La major part de la població viu al nucli urbà i la de les urbanitzacions no arriba a les 1.000 persones. Tanmateix, cal tenir present que en període estival l'ajuntament estima que la població s'enfila fins a les 25.000 persones. La piràmide d'edat és força equilibrada, amb un percentatge de joves i adults una mica superior a la mitjana de la província. Aquest fet explica que l'índex d'envelliment sigui inferior a la mitjana i que l'edat mitjana se situï poc per sobre dels 41 anys.

Gràfic 10. Població, per sexe i edat quinquennal. Santa Susanna 2018



28

Font: Idescat, a partir del Padró continu de l'INE.
<https://www.idescat.cat/emex/?id=082613>

La taxa d'estrangeria, per altra banda, és la més alta de tots els municipis estudiats (11,34 %), tot i que continua essent inferior a la mitjana provincial. Aquesta taxa podria ser encara més alta, ja que moltes persones que treballen en el sector turístic resideixen als municipis veïns, on el preu de l'habitatge és més econòmic que a Santa Susanna.

Santa Susanna té la renda per habitant més elevada de tots els casos estudiats, amb 20.734 euros per persona. Tot i això, també té la taxa d'atur més elevada (19,82 %). Cal, però, relativitzar aquesta darrera xifra, ja que fa referència al mes de gener i, com que és un municipi de costa orientat al turisme, es caracteritza per l'estacionalitat de bona part de l'ocupació. En tot cas, el sector serveis no és ni de bon tros el que ocupa més habitants de Santa Susanna. En aquest sentit, ja hem esmentat que una part important dels treballadors del sector turístic prové del sud de la península. Tot i que

al terme municipal no hi ha indústria i hi queden ben pocs agricultors, molts habitants de Santa Susanna van a treballar a polígons industrials de municipis veïns o, fins i tot, a Barcelona o a Girona.

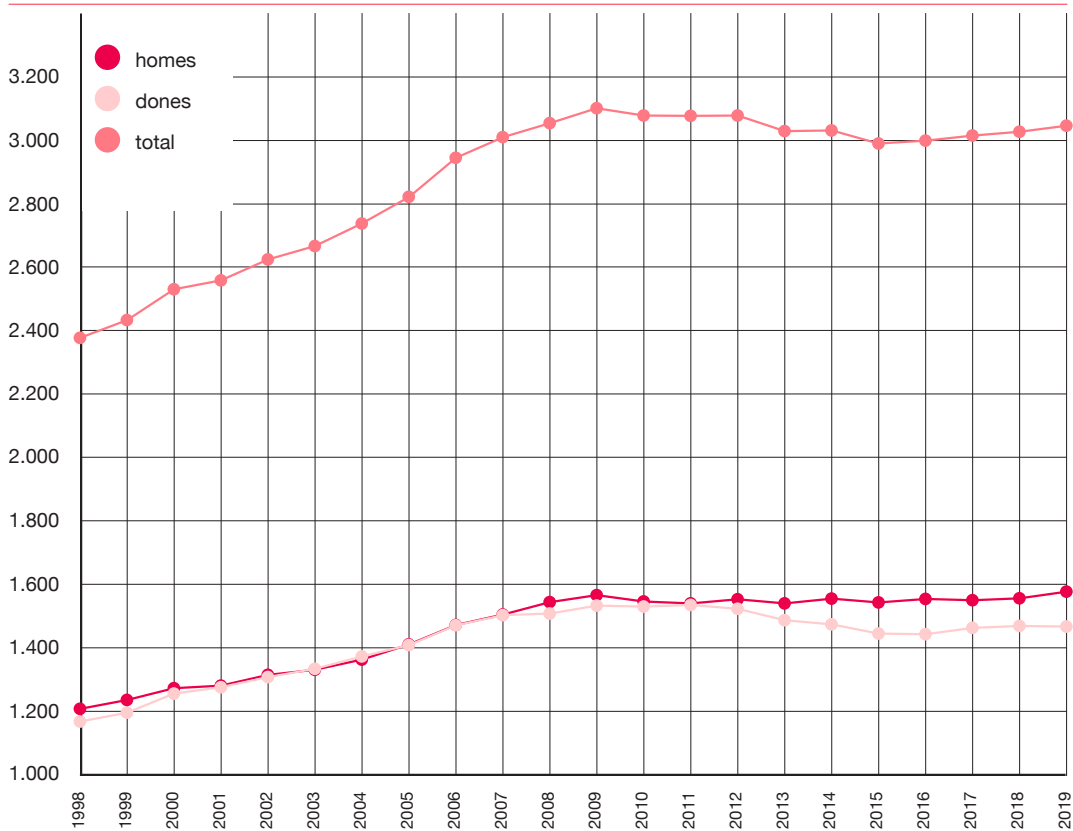
2.2.6. Subirats

El municipi de Subirats pertany a la comarca de l'Alt Penedès. És el primer municipi després de la Serra de l'Ordal, carena muntanyosa que separa l'Àrea Metropolitana de Barcelona, en concret les comarques del Baix Llobregat i del Penedès. Per tant, dins la comarca és dels municipis més propers a Barcelona, tot i que plenament integrat en el paisatge de vinya del Penedès.

Subirats és un municipi extremament dispers: hi podem comptabilitzar fins a 14 nuclis diferents i 3 urbanitzacions petites. Està al costat del municipi de Sant Sadurní d'Anoia (de fet, Sant Sadurní formava part de Subirats fins al segle XIX) i a 45 km de la ciutat de Barcelona. Està molt ben comunicat amb la capital del país, ja que bona part dels nuclis queden ben a prop d'una sortida de l'autopista AP-7. Tot plegat permet arribar a Barcelona en 30 minuts. En canvi, no està tan ben connectat en transport públic, ja que només un dels nuclis (Lavern) té estació de tren de rodalies. Tampoc hi ha cap sistema de transport públic que connecti els diferents nuclis del municipi. En conseqüència, el transport en cotxe és clarament el més utilitzat.

29

Gràfic 11. Padró municipal d'habitants, per sexe. Subirats



Font: Idescat, a partir del Padró continu de l'INE.
<https://www.idescat.cat/emex/?id=082732>

A Subirats hi viuen 3.013 persones, i durant els darrers vint anys ha experimentat un creixement moderat que s'ha repartit entre els diversos nuclis, dels quals destaquen Ordal, Lavern i Sant Pau d'Ordal.

La distribució per franges d'edat és molt semblant a la mitjana de la província de Barcelona. Si s'hagués de destacar algun aspecte diferencial seria l'edat mitjana de la població, de 43,5 anys, mentre que la mitjana de la província se situa en 42,5. L'índex d'envelliment tampoc s'allunya gaire de la mitjana de la província: en percentatge, hi ha els mateixos joves i infants que la mitjana provincial. La taxa d'estrangeria és sensiblement inferior que la mitjana provincial, ja que a Subirats és del 5,08 % mentre que a la província és del 12,35 %.

Gràfic 12. Població, per sexe i edat quinquennal. Subirats 2018



30

Font: Idescat, a partir del Padró continu de l'INE.
<https://www.idescat.cat/emex/?id=082732>

Segons les estadístiques oficials, la renda per habitant és de 13.609 euros, inferior a la mitjana de la província. Tanmateix, la percepció de tots els entrevistats no es correspon amb aquestes dades, ja que la majoria destaquen la bona situació econòmica del municipi. En aquest mateix sentit, la taxa d'atur registrat és del 8,92 %, tres punts percentuals inferior a la mitjana comarcal.

Pel que fa als sectors productius, la major part de les persones treballen en empreses de Sant Sadurní d'Anoia, Vilafranca del Penedès o Barcelona. Tot i que formalment només un 2 % de la població de Subirats es dedica a l'agricultura, la vinya té molta importància –tant històricament com pel que fa a l'economia i la comunitat–. Es considera que un 20 % de la població viu del cava d'una o d'altra manera: des de comercials de copes de cava fins a guies turístics passant per podadors de les vinyes. Però no només això,

molts treballadors d'altres sectors tenen terres amb vinya, la qual cosa els permet obtenir una segona font d'ingressos. La vinya, en tot cas, no és només una font d'ingressos sinó que forma part de la identitat del municipi. El paisatge és gairebé exclusivament vitivinícola, si bé en una part hi trobem també presseguers (préssec de l'Ordal). Un paisatge només alterat per l'autopista i un polígon industrial contigu.

El sector del cava va patir la «crisi» abans del 2008, amb el boicot de molts consumidors de la resta de l'Estat espanyol el 2005. Fins llavors, al voltant d'un 80 % es venia a la resta de l'Estat durant la campanya de Nadal. A partir d'aquell moment, l'estratègia va ser la internacionalització, i actualment gairebé el 80 % de la producció s'exporta a països estrangers.

La vinya no es pot entendre només des de l'òptica agrària, ni es limita a la producció i la comercialització, sinó que molts petits cellers combinen l'activitat tradicional amb l'enoturisme, la qual cosa ha convertit antigues masies en cases rurals on els turistes, majoritàriament estrangers, s'hi poden hostatjar i gaudir també de visites i activitats a les vinyes orientades a un públic de l'àrea metropolitana. Hi ha cellers que gairebé facturen la mateixa quantitat venent el cava que amb les activitats paral·leles.

L'economia de Subirats, doncs, depèn de la de les ciutats del voltant i alhora es basa en l'activitat tradicional de la vinya. En paraules de l'alcalde –referint-se a la crisi del 2008, però que podrien ser aplicables a la dinàmica econòmica del poble–, «quan a tothom li anava molt bé, aquí anava bé; i quan a tothom li anava molt malament, aquí només anava malament». D'aquesta manera, la serra de l'Ordal protegeix Subirats de les oscil·lacions més pròpies de l'àrea metropolitana.

2.2.7. La Torre de Claramunt

La Torre de Claramunt és un municipi de la comarca de l'Anoia situat a 13 km d'Igualada, tot i que, a causa de la carretera, el temps del trajecte arriba als 30 minuts. Està a 70 km de Barcelona. Situada al sud de la comarca, és limítrofa amb la comarca de l'Alt Penedès, tot i que la dinàmica i les relacions són més freqüents i fluides amb la resta de la comarca de l'Anoia que amb la de l'Alt Penedès. De nou, es planteja el problema de les comunicacions.

El municipi, i de fet també la comarca, se situa en la intersecció de diverses dinàmiques. Des d'una perspectiva sud-nord, es troba entre la vinya (Penedès) i el conreu i el bosc (Anoia, Bages...). D'altra banda, si es mira des d'una perspectiva est-oest, se'ls veurà entre l'última corona de l'àrea metropolitana i l'interior de Catalunya. Per tant, podríem afirmar que si bé el municipi està prou allunyat de Barcelona, no forma del tot part de les comarques amb una dinàmica completament aliena a la capital.

Potser una de les característiques més rellevants a l'hora de fer una aproximació geogràfica i social a la Torre de Claramunt és la presència de tres urbanitzacions construïdes als anys seixanta, sovint «com a segona residència per qui no se la podia comprar a la costa». En el moment actual, moltes d'elles són l'habitatge habitual dels fills o nets dels compradors originals, i d'altres estan deshabitades. Aquest fet ha facilitat que el problema de les ocupacions hi sigui ben present.

La urbanització més poblada és la de Les Pinedes de l'Armengol, on viu pràcticament la meitat de la població del municipi. És una de les urbanitzacions més grans de Catalunya, i està separada geogràficament del nucli del poble per més de 9 km d'una carretera que s'enfila a la muntanya. De fet, la urbanització, a diferència de gran part de la comarca i del mateix nucli del municipi, es troba a 700 m sobre el nivell del mar. L'existència i la llunyania de la urbanització fa que molts dels serveis municipals estiguin duplicats, com per exemple l'escola o el local social.

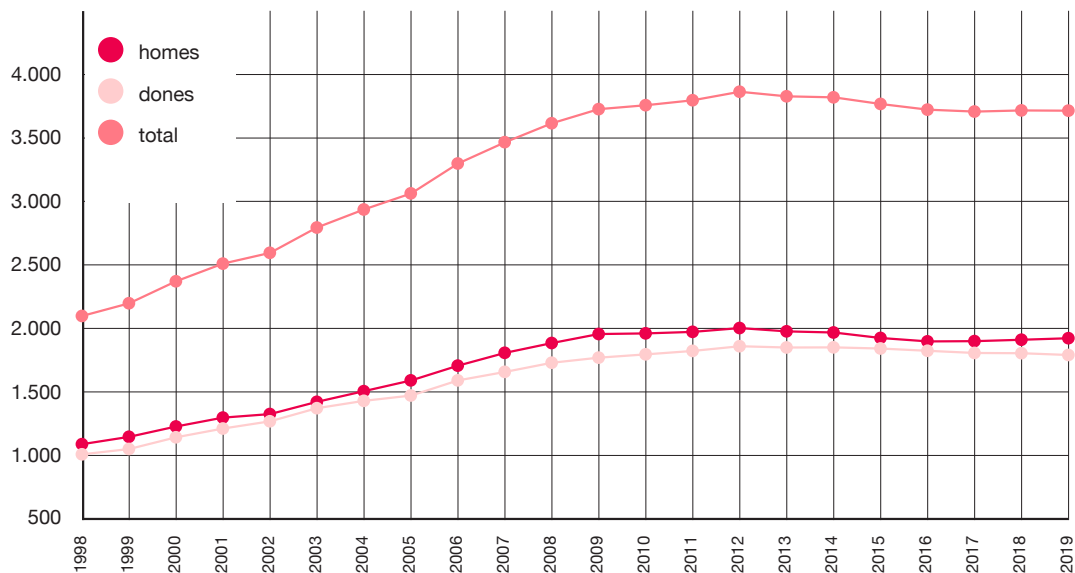
La Torre de Claramunt té 3.707 habitants. És un municipi que els últims vint anys gairebé ha duplicat la població, si bé en el nucli del poble s'hi ha construït ben poc. Per tant, el creixement s'ha produït gairebé tot en les urbanitzacions. Part d'aquestes urbanitzacions van créixer durant els anys seixanta i setanta del segle passat, però bona part del creixement també fou degut als anys previs a la crisi econòmica:

Abans de la crisi, en l'època del boom, moltes persones van vendre el seu pis a l'àrea metropolitana de Barcelona i van comprar o es van fer un xalet amb piscina i barbacoa en la urbanització. (Treballadora municipal)

32

Aquest fet explicaria el creixement que hi ha hagut els darrers vint anys, i que gairebé l'ha fet arribar a duplicar la població.

Gràfic 13. Padró municipal d'habitants, per sexe. La Torre de Claramunt

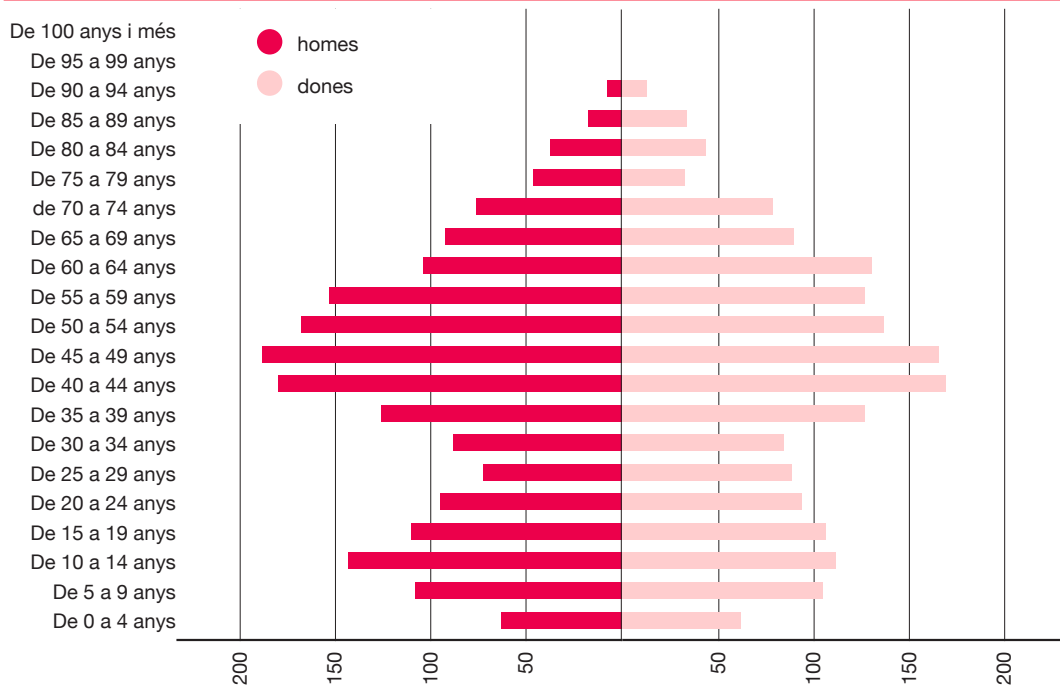


Font: Idescat, a partir del Padró continu de l'INE.
<https://www.idescat.cat/emex/?id=082861>

Demogràficament, és un municipi amb una població força més jove que la mitjana de la província, amb un índex d'envelliment (86,73) sensiblement inferior (113,49). En línia amb aquesta dada, la mitjana d'edat és de 41,66 anys, aproximadament un any inferior a la mitjana. Pel que fa a la distribució d'edats, s'observa una piràmide sensiblement diferent a l'habitual:

Si es consideren les etapes de la vida d'una manera agregada, constatem un percentatge de joves i adults superior en un o dos punts a la mitjana provincial, mentre que el percentatge de gent gran és inferior.

Gràfic 14. Població, per sexe i edat quinquennal. La Torre de Claramunt 2018



33

Font: Idescat, a partir del Padró continu de l'INE.
<https://www.idescat.cat/emex/?id=082732>

En línia amb la majoria de municipis petits, hi ha una taxa d'immigració molt inferior a la mitjana provincial. En el cas de la Torre de Claramunt, aquesta taxa és més baixa, amb un percentatge gairebé inapreciable del 2,51 %.

No podem aproximar-nos ni a la societat ni a la població del municipi sense prendre en consideració la important dispersió territorial del municipi. Dels més de 3.707 habitants empadronats, només uns 1.500 viuen al poble. La resta viuen en alguna de les tres urbanitzacions, principalment Les Pinedes de l'Armengol, amb 1.300 habitants. Per tant, en l'àmbit social, podríem dir que hi ha dues Torres de Claramunt, separades per gairebé 10 km d'una carretera de mitja muntanya. Cadascuna d'elles amb escola, local social i una dinàmica social i associativa ben diferent.

La renda per habitant és de les més baixes entre els municipis analitzats, amb 13.117 euros per habitant. Però potser la dada que explica més la situació econòmica de bona part del municipi és que pateix la segona taxa d'atur més elevada de tots els casos analitzats, amb un 18,03 % –i sense l'estacionalitat que matisa les dades a Santa Susanna–. Aquestes circumstàncies coincideixen amb les explicacions rebudes en les entrevistes, on s'apuntava que l'atur ha afectat sobretot els residents a Les Pinedes de l'Armengol. Encara més, fins i tot s'apunta que si no hi ha més situacions d'atur crònic és perquè

bona part dels que es podrien trobar en aquesta situació han abandonat el municipi i han tornat a l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Pel que fa als sectors productius, tot i que hi ha un polígon industrial amb algunes empreses, la major part de la població treballa en altres poblacions de la comarca, gran part d'ells al voltant d'Igualada o els municipis propers a Barcelona.

2.2.8. Ullastrell

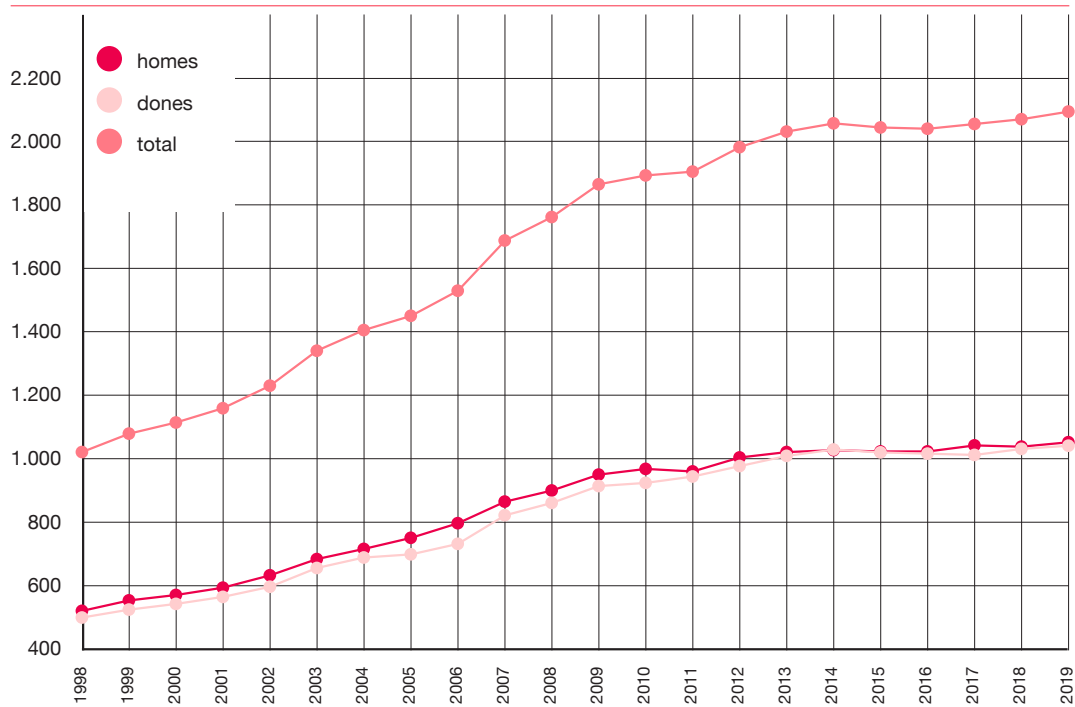
Ullastrell és un petit municipi del Vallès Occidental, limítrof amb la veïna comarca del Baix Llobregat. Tot i que és de poca població i extensió, es troba molt a prop de grans ciutats com són Terrassa, Rubí o Sabadell. A banda del nucli, hi ha una urbanització petita.

Ullastrell pot contraposar-se a Castellbisbal, municipi veí de la comarca del Baix Llobregat, ja que fa cinquanta anys eren dos municipis molt semblants, gairebé idèntics. Des de llavors, Castellbisbal ha apostat per la indústria pesada i el creixement poblacional, mentre que Ullastrell ha intentat, i ho ha aconseguit, mantenir-se com un poble sense indústria i amb poc creixement.

Ullastrell és un dels pobles més petits de la mostra, amb un padró de només 2.054 habitants. Unes 1.500 persones viuen al centre i unes 500 en una urbanització propera al nucli urbà. Segons els entrevistats, és un poble petit i tranquil, sobretot si el comparem amb el seu entorn.

34

Gràfic 15. Padró municipal d'habitants, per sexe. Ullastrell



Font: Idescat, a partir del Padró continu de l'INE.
<https://www.idescat.cat/emex/?id=082900>

Durant els darrers vint anys la població d'Ullastrell s'ha doblat i ha passat de 1.000 a més de 2.000 habitants. La majoria de nous habitants són d'altres poblacions de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que arriben buscant tant la tranquil·litat del poble com la seva proximitat a grans ciutats.

Aquesta arribada de persones –sobretot joves– fa que la piràmide d'edat sigui una de les més compensades de tots els casos estudiats. Hi ha un percentatge de joves 7 punts superior a la mitjana provincial, un percentatge una mica inferior d'adults, i molta menys gent gran. Per tot plegat, l'índex d'envelliment és el menor de tots els casos estudiats, i se situa just per sobre de 60. En línia amb tots aquests valors, l'edat mitjana és la més baixa de tots els casos, i no arriba als 40 anys. En l'aspecte de l'edat, doncs, Ullastrell és ben diferent a la resta de casos de la mostra, i destaca per la joventut de la seva població.

Gràfic 16. Població, per sexe i edat quinquennal. Ullastrell 2018



Font: Idescat, a partir del Padró continu de l'INE.
<https://www.idescat.cat/emex/?id=082900>

També s'allunya, i molt, de la mitjana de la mostra pel que fa al percentatge de persones immigrades. En aquest sentit, és el cas amb menys presència d'immigració (1,61 %).

La renda per habitant d'Ullastrell és de 12.443 euros per habitant, més de 4.000 euros inferior a la mitjana. Però la migradesa d'aquest indicador segurament s'explica pel gran nombre d'infants i joves, més que no pas per l'existència de problemes econòmics o socials. En aquesta línia, la taxa d'atur és només dels 7,86 %, 4 punts percentuals menys que la mitjana provincial.

Fa unes quantes dècades, Ullastrell era fonamentalment un municipi agrícola. Avui aquesta activitat és residual, però no ha estat substituïda per cap altra. El 2011 va estar a punt d'instal·lar-s'hi una planta de tractament de terres contaminades i un abocador,

però la pressió social i el canvi de color polític a l'ajuntament ho van impedir. Per tant, al poble gairebé no hi ha cap activitat econòmica i els seus habitants treballen majoritàriament a les ciutats properes o a Barcelona.

2.2.9. Caracterització de la mostra

Si es vol posar en context les dades mostrades per cada municipi és important oferir una mirada comparada, tant entre els mateixos casos com en relació a la mitjana del conjunt de la província. En la taula següent es mostren aquestes dades i també, a continuació, la piràmide d'edats per al conjunt de la població de les comarques de Barcelona.

| | Calde- tenes | Cardona | Castell- terçol | Puig- reig | Santa Susanna | Subirats | La Torre de Clara- munt | Ullastrell | Província | Mitjana dels casos escollits |
|-------------------------------------|-----------------|----------|--------------------|---------------|------------------|----------|-------------------------------|------------|-----------|------------------------------------|
| Pobla- ció total | 2.446 | 4.728 | 2.374 | 4.086 | 3.352 | 3.013 | 3.707 | 2.054 | 5.576.037 | 3.220 |
| Homes | 50,61 % | 48,98 % | 49,79 % | 48,85 % | 50,42 % | 51,44 % | 51,25 % | 50,73 % | 48,76 % | 50,25 % |
| Dones | 49,39 % | 51,02 % | 50,21 % | 51,15 % | 49,58 % | 48,56 % | 48,75 % | 49,27 % | 51,24 % | 49,74 % |
| Percen- tatge de joves | 16,52 % | 13,32 % | 15,71 % | 13,00 % | 18,08 % | 16,59 % | 17,89 % | 23,13 % | 16,42 % | 16,78 % |
| Percen- tatge d'adults | 67,17 % | 60,19 % | 61,63 % | 60,62 % | 65,57 % | 64,19 % | 66,60 % | 62,76 % | 64,95 % | 63,59 % |
| Percen- tatge de gent gran | 16,31 % | 26,48 % | 22,66 % | 26,38 % | 16,35 % | 19,22 % | 15,51 % | 14,12 % | 18,63 % | 19,63 % |
| Índex d'envelli- ment | 98,76 | 198,73 | 144,24 | 203,01 | 90,43 | 115,8 | 86,73 | 61,05 | 113,49 | 124,84 |
| Edat mitjana | 41,67 | 47,92 | 45,15 | 47,78 | 41,23 | 43,57 | 41,66 | 39,33 | 42,56 | 43,54 |
| Taxa d'estrang- geria | 4,82 % | 4,55 % | 5,00 % | 4,92 % | 11,34 % | 5,08 % | 2,51 % | 1,61 % | 12,35 % | 4,98 % |
| Renda per ha- bitant | 19.319 € | 16.649 € | 17.293 € | 18.972 € | 20.734 € | 13.609 € | 13.117 € | 12.443 € | 17.216 € | 16.517 |
| Taxa d'atur registrat | 7,91 % | 11,31 % | 10,37 % | 10,33 % | 19,82 % | 8,92 % | 18,03 % | 7,86 % | 11,49 % | 11,82 % |

Font: INE 2017 (excepte taxa d'atur: gener del 2018)

No és l'objectiu d'aquest informe entrar en detalls sobre les dades exposades. Tanmateix, en tant que característiques de la mostra de municipis analitzats, sí que voldríem destacar-ne alguns aspectes.

- En primer lloc, pel que fa al nombre d'habitants, la mostra oscil·la entre els 2.054 habitants d'Ullastrell i els 4.728 de Cardona. Tot i que usant els criteris més habituals estaríem parlant de *municipis petits*, cal recordar que ells mateixos –a través de les entrevistes– es veuen com a municipis mitjans; molt diferents d'altres municipis que no arriben als 1.000 habitants i que sí que són considerats petits.
- En segon lloc, tot i que ens trobem amb municipis d'una grandària similar, les seves realitats institucionals i les seves capacitats (econòmiques i humanes) a l'hora de prestar serveis són força diferents.
- També, en tercer lloc, trobem dinàmiques poblacionals molt diferents entre els municipis de la mostra: des dels que han doblat la població els darrers vint anys fins d'altres que es mostren estables o fins i tot en declivi. Coincideixen, en canvi, en la poca presència d'immigració. Excepte Santa Susanna, en cap dels altres municipis s'arriba al 5 %, mentre que la mitjana provincial és del 12,35 %.
- La distribució de les edats en la població també és diferent entre els municipis de la mostra. Mentre que els municipis que es troben més allunyats de Barcelona estan força envellits, en la majoria dels casos són molt semblants a la mitjana provincial. Només Ullastrell, que atreu famílies amb fills, destaca per la joventut de la població.
- Finalment, malgrat la diversitat de dinàmiques econòmiques que es detecten en els 8 municipis triats, l'atur no assoleix una magnitud rellevant en gairebé cap cas, amb l'excepció de Santa Susanna, matisada per l'efecte estacionalitat.

37

També hem considerat oportú destacar alguns elements que s'escapen dels indicadors estadístics però que no per això són menys importants:

- En primer lloc, la distància respecte la ciutat de Barcelona i la seva àrea metropolitana. En la mostra podem distingir entre aquells municipis, la majoria, que permeten traslladar-se a treballar en cotxe a Barcelona i aquells altres, més allunyats i menys freqüents, que no ho permeten (Puig-reig i Cardona). Aquests municipis més allunyats són menys atractius per atreure joves que s'hi quedïn a viure, especialment si tenen estudis superiors, i veuen com creix el seu índex d'envelliment.
- En segon lloc, reforçant la idea anterior, observar la importància de disposar o no d'un transport públic amb freqüències que el facin operatiu per a usos diaris i laborals. Aquestes comunicacions són generalment molt febles i expliquen que el vehicle privat sigui gairebé imprescindible per a la vida quotidiana de joves i adults en edat laboral.
- En tercer lloc, una de les prioritats polítiques explicitades per tots els responsables polítics entrevistats és la voluntat d'oferir bons serveis perquè les famílies amb fills puguin residir al poble, particularment escoles i llars d'infants. En tot cas, la percepció dels entrevistats és que –en la majoria de municipis (de fet, a tots excepte a les urbanitzacions de la Torre de Claramunt)– no hi ha gaires problemes socials, i que la majoria de situacions de necessitat que va provocar la crisi econòmica han desaparegut.

Una vegada apuntats alguns elements rellevants des d'una mirada general, podem tornar a analitzar tots els casos destacant-ne els elements més característics, sistematitzats en aquesta taula:

| | Calldetenes | Cardona | Castellterçol | Puig-reig | Santa Susanna | Subirats | La Torre de Claramunt | Ullastrell |
|---|--------------------|--------------|--------------------|--------------|-------------------|----------------------|-----------------------|-------------------|
| Ubicació | Interior | Prepirineu | Interior | Interior | Litoral | Interior | Interior | Metropolità |
| Proximitat a una ciutat | Vic | No | No | No | No | Sant Sadurní d'Anoia | No | Terrassa |
| Edat | Mitjana | Envel·liment | Mitjana | Envel·liment | Mitjana | Mitjana | Mitjana | Joventut |
| Trama urbana | Poble | Poble | Poble | 9 colònies | Urbanitzacions | 14 nuclis | Urbanitzacions | Poble |
| Feina a Barcelona | Sí | No | Sí | No | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Dinàmica de la població els darrers vint anys | Creixement moderat | Pèrdua | Creixement moderat | Pèrdua | Creixement elevat | Creixement elevat | Creixement elevat | Creixement elevat |

38

A la llum dels trets més significatius de cadascun dels municipis de la mostra, podem justificar la tria realitzada a partir de la voluntat d'escollir municipis de menys de 5.000 habitants de les comarques de Barcelona, però també per la capacitat d'aquesta mostra de representar l'enorme diversitat que conté aquest tipus de municipis. Així, en un format simplificador i estilitzat, tot seguit assenyalarem el que més distingeix cada municipi de la mostra i que, per tant, es pot correlacionar amb les especificitats que puguem trobar en l'anàlisi de les seves experiències participatives i dinàmiques innovadores:

- **Calldetenes**, un barri de Vic
- **Cardona**, declivi poblacional i envelliment tranquil
- **Castellterçol**, municipi mitjà
- **Puig-reig**, distància i envelliment progressiu
- **Santa Susanna**, turisme i contenció
- **Subirats**, la bona salut d'estar entre la metròpoli i la vinya
- **La Torre de Claramunt**, trencada per urbanitzacions amb dificultats
- **Ullastrell**, tranquil·litat familiar i proximitat laboral

3. Els municipis petits: una realitat poc coneguda

Una vegada descrits els diferents casos analitzats, és el moment de reflexionar sobre les seves particularitats en tant que *municipis petits* i, especialment, sobre com aquestes particularitats afecten la seva capacitat per abordar els reptes socials i econòmics que afronten les comunitats i els territoris. Per fer-ho, en primer lloc ens referirem a les particularitats relacionades amb la grandària i, en segon lloc, valorarem els avantatges i els inconvenients que comporta.

39

3.1. La grandària és important

Els protagonistes d'aquest estudi són els municipis petits. És una categoria difícil de delimitar, de manera que –en el nostre cas– hauríem de precisar que hem escollit municipis entre 2.000 i 5.000 habitants. Una elecció arbitrària i que, en tot cas, tampoc ens ha mostrat una realitat gaire homogènia. De fet, hem detectat nombroses diferències entre els municipis.

En els més petits, les relacions entre els ciutadans i els representants polítics o els treballadors municipals són de coneixença personal. En canvi, els alcaldes i les alcaldesses dels municipis més grans manifesten que si bé coneixen gran part dels veïns, no els coneixen a tots. Una altra de les diferències importants fa referència a l'estructura i els recursos dels serveis municipals. Mentre que alguns dels ajuntaments més grans poden disposar d'uns 60 treballadors destinats a serveis tan diversos com la policia municipal, les llars d'infants o els centres cívics, en altres casos –amb poblacions més properes als 2.000 habitants– els treballadors municipals no arriben a la desena i la disponibilitat de serveis propis és menor. Resumint aquesta diversitat de situacions, una de les persones entrevistades comentava:

Els municipis de més de 10.000 habitants ja tenen prou recursos per prestar tots els serveis, mentre que als de menys de 1.000 ja els hi fan gairebé tot perquè no poden fer gaire res. Els que encara són més petits no tenen gairebé ni estructura. Per exemple, l'alcaldesa d'un municipi de 300 habitants va ella mateixa a netejar els marges dels camins. (Regidora)

Una altra de les persones entrevistades ens feia notar que les diferències entre els petits ajuntaments no s'expliquen només per la grandària. Disposen de capacitats també diverses, les quals explicarien situacions diferents entre municipis d'una grandària similar. Ho expliquen així:

A partir de 1.000 habitants un ajuntament és viable, però la seva capacitat s'haurà d'acreditar per a cada competència. L'ajuntament hauria d'acreditar que té els recursos humans i financers per exercir el tema en qüestió (urbanisme, medi ambient...) perquè la precarietat dels tècnics de vegades ho fa complicat i de vegades ho podria fer millor el nivell superior, per exemple el Consell Comarcal. (Regidora)

Més enllà d'aquestes diferències, però, en totes les entrevistes realitzades es constata un tret compartit: la forta identitat de la comunitat en aquests municipis petits. Els responsables polítics, com també el personal tècnic, perceben aquest sentiment d'identitat en termes molt positius. Ho consideren la base sobre la qual s'assenta el seu municipi, el punt de partida des del qual entendre el present i enfocar el futur. També per als habitants d'aquests municipis aquesta identitat és important, i es presenta com un motiu d'orgull i una part destacable d'ells mateixos. En els municipis petits, la identitat és un element que ajuda a construir comunitat, amb una ciutadania que disposa de denses xarxes de relacions en què la solidaritat i l'ajuda mútua hi són molt presents.

Tanmateix, aquesta identitat tan forta també té una altra cara menys positiva. D'entrada, apareix de manera recurrent la distinció entre aquells que són del poble «de tota la vida» i els nouvinguts. Aquests nouvinguts –que poden tenir orígens estrangers o venir d'altres indrets de Catalunya– de vegades no s'integren fàcilment en unes xarxes socials que són alhora denses i tancades. El resultat és una comunitat forta, però també amb fragmentacions i espais d'exclusió.

En tot cas, pel que fa al manteniment i l'expansió als nouvinguts de la identitat i la cohesió del municipi, són diversos els entrevistats que coincideixen a destacar la importància de l'escola. En la mesura que els infants que hi viuen puguin anar a l'escola del poble, s'està generant cohesió entre els pares i posant les bases per al manteniment de la identitat municipal de cara al futur.

En definitiva, el factor identitat és tan rellevant que fins i tot algun responsable polític reconeix que «la identitat és allò que justifica l'existència dels municipis petits». També cal matisar, però, que no és el mateix un municipi en què la immensa majoria de la població resideix al nucli urbà que un altre on la població rau dispersa en zones diferents. El sentiment d'identitat serà més fort i homogeni quan només hi ha un nucli urbà. Tanmateix, la situació és ben diferent si la dispersió és en pobles, com els 14 que formen el municipi de Subirats; en colònies, com el cas de l'Ametlla de Merola a Puig-reig; o si és fruit d'una urbanització recent, com Les Pinedes de l'Armengol a la Torre de Claramunt. En tots aquests casos, segons els entrevistats, els seus habitants se senten més part del seu nucli, colònia o urbanització que no pas del municipi.

Els municipis petits mostren, doncs, una realitat plural i diversa, tot i que marcada per un seguit de dinàmiques que condicionen tant el funcionament dels governs locals com la capacitat que tenen per resoldre els problemes del present i abordar els reptes de futur de les seves comunitats. Tot seguit, de nou basant-nos en les entrevistes realitzades, recollim els avantatges i les dificultats principals d'aquests municipis. Uns avantatges i unes dificultats que ens han recordat l'article de Ken Newton, un polític britànic que als anys noranta va escriure un text amb el suggeridor títol de «Small is beautiful, big is efficient». Un títol que evoca els impactes de la grandària municipal sobre aspectes diversos i que, en el marc d'aquest estudi, podem interpretar en termes de la nostra hipòtesi de treball: els municipis grans disposen de més múscul operatiu quan es tracta de prestar serveis amb eficiència, mentre que els municipis petits disposen d'una proximitat i un coneixement que els permetria prendre més bones decisions. Observem tot seguit què en diuen les persones entrevistades en el nostre treball de camp.

41

3.2. Els avantatges («small is beautiful»)

La proximitat com a avantatge principal

La proximitat és assenyalada per tots els entrevistats com el principal avantatge dels municipis petits. La reduïda distància entre la institució i la ciutadania en defineix el tret diferencial. Una proximitat que es detecta en múltiples nivells i que afecta tant l'alcalde com els regidors i els treballadors municipals, sobretot quan viuen al poble on exerceixen els càrrecs. En el cas dels batlles, no és només que l'aturin pel carrer –circumstància que es dona amb molta freqüència– sinó que estableixen relacions molt personals, basades en coneixences prèvies amb la majoria de la població dels seus municipis.

Tothom té el meu mòbil. El dono a tothom perquè em truquin si tenen qualsevol problema, i ho fan molt sovint. (Alcalde)

Aquesta distància curta entre els ciutadans i els representants es mostra de diferents maneres i, fins i tot, dona lloc al disseny d'alguns mecanismes de relació peculiars. Per exemple, en el cas de Subirats, cada dissabte l'alcalde i els regidors i regidores obren l'ajuntament per poder atendre els ciutadans que no hi poden anar entre setmana. En molts altres casos, quan un ciutadà demana una reunió amb l'alcalde o amb algun regidor, en menys d'una setmana ja es fa.

Si ve un ciutadà i demana per l'alcalde, el més probable és que l'alcalde baixi a parlar amb ell en aquell mateix moment. (Treballador municipal)

Aquesta immediatesa s'associa sovint amb una eficiència més gran, ja que permet respondre sense dilacions i de manera molt directa. En aquest sentit, una de les professionals

entrevistada considerava que «la proximitat és eficient perquè se solucionen els problemes; uns problemes que, d'altra manera, et trobaràs al carrer més endavant». La proximitat, en definitiva, permet que sovint el personal d'atenció al públic es transformi en un referent, de manera que el seguiment dels temes és del tot personal:

Si m'ho han vingut a preguntar a mi a finestreta, el seguiment del tema el faig jo mateixa. En canvi, en un ajuntament més gran l'expedient va passant de mà en mà i el ciutadà pot no saber en quin punt està. (Treballador municipal)

Implicació i personalització com a primeres derivades

La primera derivada de la proximitat és l'alta implicació dels responsables polítics i del personal en relació a la comunitat de veïns i veïnes. Tots els entrevistats coincideixen en el fet que tant els polítics com els professionals dels ajuntaments petits destaquen per la implicació que tenen amb la institució i amb el conjunt de ciutadans. Aquesta percepció, en un entorn d'intens descrèdit de la política i de l'administració pública, contrasta amb allò que trobem en altres nivells governamentals.

Aquesta implicació, a més, va molt més enllà del que se suposa que són les seves obligacions, de manera que la voluntat de servei a la comunitat assoleix una dimensió desconeguda en altres àmbits.

Crec que el servei que donem és molt diferent si el ciutadà pot veure la cara de la persona amb qui parla que no si ha de trucar a un número amb 40 extensions. No som una fàbrica que fem botifarres, una cosa impersonal, tractem amb les persones i amb els seus problemes reals. (Treballadora municipal)

Cal posar de manifest que, amb aquestes paraules, la treballadora municipal ens mostra com n'és de conscient de l'impacte de la seva tasca sobre la vida dels veïns. El resultat és responsabilitat i compromís, que molts dels entrevistats vinculen amb la proximitat específica d'aquests municipis petits. El fet de conèixer els ciutadans personalment fa que estiguin més implicats i se'n sentin més responsables:

Patim pels temes perquè coneixem les persones. Això et fa donar un plus. Fas més del que pots per solucionar el problema al ciutadà. (Regidora)

Intentem fer-nos nostres els seus problemes i ajudar-los. Això només es pot fer des de la proximitat. En altres administracions és més despersonalitzat, ets com un número, ets un expedient... Aquí és molt diferent. (Alcalde)

En algunes entrevistes, però, també es detecten referències a la pressió que comporta aquesta proximitat.

En un municipi petit acabes fent de tot, ocupant-te d'una extensa diversitat de tasques i assumint responsabilitats que sovint no et pertoquen. Tots fem tasques per sobre i per sota de les que ens toquen. En el sentit que encara que siguis un C faràs coses d'A, de B i de D. Hi ha molta implicació i tots acabem fent més feines i més hores de les que ens tocaria. (Treballador municipal)

Tot plegat mostra que en la majoria dels treballadors públics dels municipis petits la vocació de servei és molt present. Són pocs i disposen de recursos escassos, però intenten implicar-se per oferir el millor servei possible. En molts casos els treballadors, i gairebé sempre els representants polítics, tenen la doble condició de membres de la institució i de veïns. No poden separar dos mons que es relacionen i es barregen fins aconseguir un nivell d'implicació que supera el de qualsevol tasca estrictament professional.

Com ja hem anticipat, aquesta implicació es tradueix en una forta personalització dels serveis que els petits ajuntaments ofereixen als veïns i veïnes. En aquest sentit, una característica d'aquests ajuntaments és la seva capacitat per adaptar els serveis que ofereixen als ciutadans, sobretot a aquells amb més dificultats, com per exemple les persones grans o amb mobilitat reduïda. Transcrivim les paraules d'una de les persones entrevistades:

Aquí el tracte és humà i intentem ajudar la persona. Per exemple, nosaltres, tot i la finestreta única, no tenim l'obligació de fer-los els tràmits del cadastre. Però ho fem perquè sabem que a la persona gran li costa molt o no pot anar a la capital de la comarca. (Treballador municipal)

Així doncs, cal destacar que, en nombroses ocasions, els treballadors municipals no es limiten a fer allò que toca sinó que busquen la millor manera de fer-ho fàcil al ciutadà:

Si no li podem resoldre un problema intentem ajudar-lo en el que puguem, enlloc de dir-li que no i s'ha acabat. Si la senyora gran no entén el rebut, ve i aquí li expliquem i la intentem ajudar. (Treballador municipal)

Aquesta personalització arriba a nivells impensables en estructures més grans, no per manca de voluntat sinó per impossibilitat operativa. En aquest sentit, moltes de les persones entrevistades reconeixen que hi ha alguns temes que els porten de manera estrictament personal. Una situació que també té els seus inconvenients, ja que pot arribar a desdibuijar la diferència entre la institució i les persones que hi treballen davant el ciutadà:

Ens tenen com a referent. Hi ha molta gent que només vol parlar amb la persona que ja l'ha atès. Però cal anar amb compte: si no hi poses fre, els veïns et poden venir a casa perquè no els va bé l'horari de l'ajuntament. (Treballador municipal)

Sigui com sigui, tots els entrevistats consideren que la qualitat del tracte i del servei és molt més adaptat i personalitzat que en estructures més grans. Uns serveis que la teoria considera que són més eficients en estructures administratives més grans, però que, tal com hem detectat en l'estudi de camp, guanyen en flexibilitat i personalització quan es proveeixen des de la proximitat.

Un altre aspecte recurrent a l'hora de valorar els avantatges dels municipis petits fa referència al nivell de coneixement que tenen sobre la realitat del territori i la població que governen i administren. Un coneixement que s'associa a la implicació i a la proximitat, reforçant la capacitat d'aquests ajuntaments a l'hora de prendre decisions que afecten la seva comunitat. Tal com ho exposa una de les professionals entrevistada:

A l'ajuntament hi ha molt coneixement del que passa al poble. Per exemple, en qüestions urbanístiques saps el que hi ha al darrere de cada expedient, com afectarà les persones, quins són els interessos. (Treballadora municipal)

44

No podem amagar, però, que aquest coneixement profund del que passa al poble també té la seva cara perversa. Més enllà de la possibilitat de prendre decisions millors, aquest coneixement tan pròxim també obre oportunitats als favoritismes i al clientelisme. Aquestes possibles distorsions, però, no han aparegut en cap de les entrevistes, ni explícitament ni implícita.

La impossible transversalitat convertida en una manera natural de treballar

Davant l'omnipresent retòrica sobre les xarxes i la transversalitat, els municipis petits es reivindiquen com un espai privilegiat per convertir la retòrica en realitat. Són espais on el treball en comú i la col·laboració entre treballadors provinents de diferents àrees es produeix de manera natural. L'expressió «entre tots ho fem tot» és força habitual:

A la capital de la comarca tenen uns jardineros, uns de manteniment... en canvi aquí la brigada municipal fa de tot. (Alcalde)

Cal dir, tanmateix, replant el clau, que aquests plantejaments apareixen amb més claredat en els municipis més petits que no pas en els més grans com Cardona o Puig-reig, on ja trobem un nombre de treballadors relativament important.

La transversalitat i el treball en xarxa és un dels grans reptes de les administracions públiques avui. Les grans estructures organitzatives com les de la Generalitat, de les Diputacions o dels grans ajuntaments intenten fomentar-la, molt sovint amb resultats més que modestos. Un fet que contrasta amb el que ens explicaven en un ajuntament dels més petits:

Tot i que segons com queda malament dir-ho, normalment tots els treballadors (administratius, brigada, vigilants...) mirem d'esmorzar junts a les 10 en una sala de

l'ajuntament. Això fa que informalment tots sapiguem què passa a totes les àrees de l'ajuntament. En canvi, a l'ajuntament del costat, que tot just són 8.000, ja és més gran i els uns no saben què fan els altres. (Treballador municipal)

En cap de les entrevistes ha sortit de manera explícita l'expressió *transversalitat*, però és efectivament el que podem constatar que es produeix en els municipis petits. En altres paraules, no cal una comissió interdepartamental per promoure la transversalitat, ja que, d'una banda, hi ha molts pocs treballadors a coordinar i, de l'altra, els treballadors de les diferents àrees segurament estan al mateix edifici, comparteixen espai, es troben, es coneixen i es relacionen cada dia. No cal, per tant, esmentar el concepte transversalitat, mentre que la seva pràctica emergeix de manera natural.

Però no tot són avantatges, ja que l'escassa segmentació professional també es pot interpretar com un dèficit d'especialització i de professionalitat. Igualment, els secretaris i les secretàries en pateixen les conseqüències, ja que sovint no troben prou suport tècnic. En paraules d'una de les persones entrevistades:

Tinc molta pressió i estrès, a la feina. Abans estava en un municipi de 15.000 habitants i treballava molt menys perquè tenia un equip i em podia entretenir en els casos més complicats. Aquí estic tota sola, a temps parcial, i m'haig d'ocupar de tots els temes jo sola. De vegades no tinc temps de fer tots els procediments impecables. (Treballador municipal)

45

3.3. Les dificultats («big is efficient»)

Com ja hem apuntat, no totes les característiques dels municipis petits són positives ni ajuden a oferir un més bon servei als ciutadans. Els ajuntaments petits també afronten dificultats. Sense la voluntat de ser exhaustius, tot seguit apuntarem alguns dels aspectes més recurrents que han anat sorgint en les entrevistes.

Confusió de rols entre polítics i tècnics

Una de les primeres constatacions que hem pogut establir durant l'estudi fa referència a la sovintejada confusió de rols entre els representants polítics i els treballadors públics. En aquest sentit, en més d'un dels ajuntaments de la mostra se'ns explica que és habitual que els polítics facin de tècnics i que els tècnics facin de polítics:

Els regidors i el personal treballen d'una manera molt conjunta. Per exemple, ara parlava amb els dos regidors que han d'anar a comprar el material per a una activitat infantil de la tarda. De vegades no es diferencia gaire la feina d'un regidor i la d'un tècnic. (Alcalde)

També és destacable que no fan aquesta mena d'explicacions amb cap connotació negativa. Al contrari, ho presenten com una mostra del treball conjunt i de la capacitat de sumar davant l'escassetat de recursos que pateixen. Així ho expressa una de les regidores entrevistada:

L'escassetat de tècnics fa que els regidors fem de tot. Per exemple, per organitzar un acte, soc jo qui truca a la brigada, qui va a la copisteria per imprimir els cartells, qui fa les bases per al concurs del logotip, etc. I tota aquesta feina no l'hauria de fer jo. Per exemple, si s'han d'escollir projectes del catàleg de la Diputació de Barcelona, els regidors de pobles grans seleccionen i els tècnics redacten la instància, la memòria, la justificació... aquí jo ho faig tot. (Regidora)

Tot i que la confusió i la barreja dels rols polítics i tècnics és generalitzada, això es detecta de manera més acusada en els municipis més petits. També cal destacar que, en la majoria de casos, la figura del secretari municipal ostenta un paper molt rellevant en el funcionalment de l'ajuntament. De vegades, és el secretari qui prioritza les actuacions municipals i qui aconsella o indica a l'alcalde les actuacions que caldria prioritzar en cada moment. I els alcaldes en moltes ocasions els fan cas. El coneixement legal i la capacitat de bloqueig dels secretaris, units sovint a una certa manca de lideratge dels responsables polítics, conformen unes relacions asimètriques en què la influència tècnica sobre les decisions polítiques pot ser molt rellevant, clarament superior al que es preveu en les seves atribucions.

46

Fragilitat operativa

Els municipis petits no destaquen, òbviament, per la capacitat operativa. Al contrari, les estructures administratives de què disposen són fràgils i pateixen una mancança crònica de recursos que en limita enormement la capacitat de desplegar polítiques públiques. Els ajuntaments d'aquests municipis petits poden fer menys coses que els dels grans municipis. Tanmateix, és interessant constatar com, malgrat aquestes febleses estructurals i la manca de competències legals, els ajuntaments d'aquests municipis perseveren en la seva voluntat d'actuar i implementar polítiques i serveis públics que donin resposta a les demandes i les necessitats de la seva comunitat.

Els ajuntaments petits tenim poques eines i pocs recursos per les obligacions que nosaltres mateixos ens hem imposat, però com que la Generalitat i l'Estat no ho fan, ho hem de plantejar des de l'ajuntament. I així ho volem fer, malgrat que no tenim gaires recursos. (Alcalde)

Per tant, els municipis petits no poden aportar ni una gran capacitat operativa ni una oferta de nombrosos serveis prestats directament, però disposen d'altres aptituds que tenen més a veure amb el coneixement de la realitat o el treball en xarxa.

Una altra de les dificultats operatives que els treballadors dels municipis petits assenyalen amb més freqüència és que se'ls exigeix el mateix nivell de control i el mateix detall en les justificacions que a qualsevol altra administració pública. La conseqüència, però, és que en un entorn administrativament més fràgil aquesta tasca absorbeix una quantitat absurda de temps i esforços:

Els ajuntaments petits tenim les mateixes obligacions que els grans (legals, de procediments, etc.) i això ens suposa un percentatge de feina molt més gran. Crec que als municipis de menys de 1.000 habitants això els deu ofegar completament. (Alcalde)

En general, la crítica no és al control en si, ja que admeten que en l'administració pública s'han de complir tots els controls que calguin, sinó en la manera com els afecta. En aquest sentit, algunes de les persones entrevistades apunten solucions diverses:

47

Els ajuntaments petits estan sotmesos als mateixos controls que els grans, i ja està bé que sigui així. Però potser els controls podrien ser externs i poder-nos dedicar a fer la feina. (Alcalde)

No es fa diferència entre els municipis petits i els grans. Per tots els projectes ens demanen memòries, diagnosi, objectius, indicadors... i tot això ho acabo fent jo. S'hauria de controlar molt, però també caldria simplificar els procediments. Als petits se'ns mengen. (Regidora)

Tot plegat fa que, en alguna ocasió –de fet entre els nostres municipis només el de Santa Susanna–, els municipis petits no reclamin oferir alguns serveis que els correspondrien per les dificultats «burocràtiques» que comporten, ja sigui per haver de realitzar concursos públics o per la quantitat de feina que es necessita per justificar les subvencions.

Finalment, cal apuntar una dificultat operativa addicional, lligada ara a la competència que exerceixen els ajuntaments més grans a l'hora de captar professionals preparats i amb experiència.

Per fer la mateixa feina els ajuntaments grans paguen més. I així els ajuntaments grans s'acaben enduent els millors professionals perquè, encara que estiguin bé aquí, en sou no hi ha color. Això és especialment greu en el cas dels secretaris i els policies. Moltes vegades els ajuntaments petits són una catapulta cap als grans. Treuen una plaça en un ajuntament petit i a la primera que poden se'n van. (Treballador municipal)

En conclusió, hem observat que els municipis petits presenten peculiaritats que tant poden ser avantatges com dificultats. De fet, segons les nostres hipòtesis de partida, la

capacitat d'aprofitar els avantatges i conjurar les dificultats depèn de les relacions que puguin establir tant amb altres administracions com amb la ciutadania. Els municipis petits són un entorn amb potencialitats per abordar els reptes de les comunitats, però aquest potencial no poden aprofitar-lo en solitari. Necessiten l'impuls que extreuen de les capacitats d'altres administracions i de la força de la ciutadania. Necessiten, en definitiva, articular i aprofitar les relacions institucionals (govern multinivell) i les relacions amb la societat civil (participació ciutadana) que actuen com a guspira que en dispara el potencial. En els dos apartats següents ens fixarem en aquests aspectes.

4. Relacions amb altres institucions: el govern multinivell

L'objectiu d'aquest apartat és analitzar com els ajuntaments petits es relacionen amb altres institucions públiques, assumint que l'adequat funcionament d'aquestes relacions és una condició indispensable per poder aprofitar-ne els avantatges i conjurar les dificultats. Aquestes relacions poden tenir com a objecte altres ajuntaments, el Consell Comarcal, la Diputació o la Generalitat de Catalunya. Com veurem, les característiques i la intensitat de la relació amb cadascun d'aquests àmbits són diferents i presenten les particularitats específiques.

49

4.1. Escasses relacions amb altres ajuntaments propers

Els municipis petits no destaquen per una col·laboració intensa amb els municipis veïns, tot i que hi ha algunes experiències d'èxit interessants. La majoria de les relacions solen respondre a qüestions molt pràctiques i materials; mentre que una col·laboració de caràcter més estratègica –interessada, per exemple, a construir projectes compartits– és gairebé inexistent. Quan n'hi ha, aquests projectes en comú solen ser impulsats i coordinats pel Consell Comarcal.

El tipus de col·laboració més freqüent entre els municipis petits és del tot informal i molt pràctica. Per exemple, deixar-se material com les taules i les cadires per a la festa major o algun altre esdeveniment. Només en tres casos hem detectat una col·laboració més intensa i sofisticada amb els municipis del voltant. Un dels casos en què la col·laboració ha anat una mica més enllà és a Calldetenes, on, a banda del clàssic intercanvi de materials, les relacions amb els municipis veïns de Folgueroles, Sant Julià de Vilatorrada i Santa Eugènia de Berga també s'han concretat en programacions conjuntes d'activitats infantils i esportives. Per exemple, una cantada anual de més de 500 alumnes dels 4 pobles de la zona, o un pla d'ocupació per treballar en la ruta dels molins entre Calldetenes i Sant Joan de Vilatorrada.

Un segon exemple és Cardona. Aquest municipi, com hem vist anteriorment, està situat a l'extrem nord-occidental de la comarca del Bages i més a prop de Solsona que no pas de Manresa. I no només es troba més propera geogràficament a Solsona sinó que també s'hi assembla més pel que fa al nombre d'habitants i al tipus d'activitat econòmica

dominant. Totes aquestes constatacions van dur els dos ajuntaments a col·laborar, primer d'una manera informal i més tard formalitzant-ho a través d'una agència de dinamització econòmica:

Vam signar un conveni i vam posar a treballar junts els tècnics que cada ajuntament tenia. Van ser 2 i 3 tècnics, al principi 5. Després el Consell Comarcal i les Diputacions ens han ajudat i ara n'hi ha 9, entre els quals uns tècnics en turisme, en comerç, en ocupació... Després també hi han entrat les petites patronals locals (centrades en comerç). Així, ara hi ha 4 actors: 2 ajuntaments (Cardona i Solsona) i 2 associacions d'empresaris, que també hi posen diners. (Alcalde)

En el cas de Subirats, l'ajuntament té una llarga tradició de col·laboració amb altres actors. Fa més de dues dècades va impulsar un patronat amb els productors vitivinícoles del municipi amb l'objectiu de preservar el paisatge de vinya i de promocionar Subirats com a destinació enoturística. En paraules d'un dels impulsors privats:

50

Fa 15 anys es va crear un patronat de turisme de Subirats amb majoria del privat i fons públics, i va anar molt bé. Nosaltres hi portàvem les idees i l'ajuntament els diners. Per projectes concrets jo vaig anar a veure molts empresaris perquè col·laboressin i la majoria ho van fer. (Veí)

Potser fruit d'aquestes experiències, encara avui l'ajuntament de Subirats destaca per la col·laboració amb altres institucions i, per exemple, com ens explica una regidora, mantenen una xarxa de relacions de col·laboració amb els ajuntaments de l'entorn ja molt consolidada; un model que els ha ajudat a resoldre problemes i a construir projectes conjunts. Per exemple, fa poc temps, els representants de set municipis veïns van fer un viatge a una zona de la província de Sevilla per aprendre com desenvolupar rutes enoturístiques. Quan tinguin el projecte definit, aniran a buscar finançament al Consell Comarcal o a altres institucions.

Per tant, malgrat que la tònica general és de poca relació amb altres ajuntaments veïns, també trobem exemples de col·laboracions entre ajuntaments propers. Aquestes experiències no són tan habituals com podríem esperar, però quan es donen són molt fructíferes i satisfactòries. Els entrevistats, tant tècnics com polítics, més enllà d'aquestes experiències, manifesten que coneixen els tècnics i els polítics dels municipis veïns, ja sigui per la proximitat territorial, per l'assistència a cursos de formació o per altres xarxes de relació. Aquest coneixement, però, no se sol traduir en una pràctica estratègica compartida. De fet, la majoria d'entrevistats reconeixen que aquestes relacions fins i tot es poden haver afeblit. Anys enrere tenien més contacte amb els municipis veïns per una qüestió de simple necessitat. Ara, en canvi, quan han de resoldre un problema, truquen –com veure'm més endavant– a la Diputació de Barcelona.

4.2. Relacions tècniques amb els consells comarcals

La comarca és la referència geogràfica i administrativa bàsica d'alguns dels municipis que hem analitzat, com ara Calldetenes, Subirats o la Torre de Claramunt; mentre que en altres casos o bé no es detecta un sentiment d'identitat tan fort o bé la realitat no s'explica per la delimitació comarcal. Aquesta darrera circumstància la trobem en la connexió Solsona-Cardona, en les diferències entre l'Alt i el Baix Berguedà o, també, en la condició metropolitana d'Ullastrell.

Els municipis petits, en tot cas, es relacionen molt intensament amb el Consell Comarcal. Una relació molt operativa, ja que en la majoria dels casos es destaquen els tècnics compartits i els serveis que ofereix el Consell Comarcal. Pel que fa als serveis, el Consell Comarcal gestiona, d'una banda, serveis cedits per la Generalitat de Catalunya (a través de contractes programa molt rígids) i, de l'altra, ofereix suport per alguns serveis que els ajuntaments podrien gestionar directament. Pel que fa als tècnics compartits, en paraules d'una regidora:

Sense el Consell Comarcal no tindríem tècnics de cultura, de joventut o de serveis socials. No tenim les competències, però tots els municipis ho volem tenir perquè ho hem de fer! (Regidora)

La majoria de municipis aprofiten aquest tipus de relacions de suport tècnic i operatiu, tot i que també hem trobat algunes excepcions. Santa Susanna, segons ens argumenten per les exagerades traves i dificultats burocràtiques, no ha sol·licitat aquests ajuts i, per tant, no disposen de tècnics compartits. Aquesta, en tot cas, és una situació excepcional, ja que tots els altres municipis de la mostra sí que aprofiten aquests recursos del Consell Comarcal.

Per tant, segons reconeixen la majoria dels entrevistats, els consells comarcals proveeixen de serveis i recursos humans molt rellevants. Sense aquests suports, els municipis petits no podrien desplegar, per manca de capacitats i de recursos, les intervencions i les polítiques públiques que consideren imprescindibles per als seus territoris i la seva comunitat. Tanmateix, els entrevistats també reconeixen que el Consell Comarcal no és el referent tècnic al qual recorren quan tenen algun dubte. Tampoc és la instància de referència si pretenen obtenir noves visions sobre com enfocar algun problema.

Tot i que el nostre consell comarcal funciona molt bé, a ningú li passa pel cap trucar-los per preguntar com es fa alguna cosa o que et resolguin un dubte, per aquestes coses truquem sempre a la Diputació. (Regidora)

D'altra banda, una de les reclamacions que diverses persones fan als consells comarcals té a veure amb el foment d'altres relacions. En aquest sentit, se li reclama un rol més actiu a l'hora de crear xarxa entre els municipis i fomentar relacions horitzontals. El

consell comarcal és vist com un espai que ofereix productes més o menys útils, però caldria que anés més enllà i tingués un paper tant de caràcter estratègic com de pont entre els diferents municipis.

Menció a part mereix el Moianès, la comarca de creació més recent a Catalunya. Aquest cas ens permet copsar algunes de les percepcions que els municipis petits tenen en relació als consells comarcals. Les paraules de l'alcalde de Castellterçol, que no era alcalde durant el procés previ a la creació de la comarca, són força il·lustratives dels sentiments i les percepcions divergents que tenien quan formaven part del Vallès Oriental i en la situació actual:

El Vallès Oriental és una comarca metropolitana i nosaltres no rebíem gaires recursos ni teníem cap pes en les decisions. Érem uns *mindundis*. En canvi, ara, en el Moianès som 10 municipis molt semblants que treballem tots a l'una. Ara el Consell Comarcal del Moianès ens ofereix millors serveis, tot i que encara s'hauria de mancomuniar més. (Alcalde)

52

En definitiva, les relacions de gairebé tots els municipis petits amb el Consell Comarcal són molt intenses, però basades en la provisió de serveis i en l'oferiment de personal que, d'altra manera, no podrien tenir (els tècnics compartits). No són, però, ni referents a l'hora d'abordar nous reptes ni coordinen els ajuntaments entre ells.

4.3. La Diputació com a referent reconegut

La Diputació és la institució amb la qual més es relacionen els petits municipis de la mostra. Tots reconeixen una relació molt intensa, contínua i profitosa amb aquesta institució, i es destaquen dos grans àmbits de la col·laboració: els suports financers i l'assessorament.

Pel que fa als ajuts financers, tots els entrevistats, ja siguin polítics o treballadors municipals, reconeixen que sense ells no podrien fer pràcticament res més enllà de les activitats ordinàries bàsiques. No podrien, per exemple, ni pensar en termes de polítiques públiques ni impulsar la majoria de projectes que requereixen alguna inversió. De fet, en paraules d'una de les entrevistades:

La Diputació és molt necessària. Quan sento a parlar de suprimir les diputacions ja tremolo, perquè per als pobles petits ho són tot. Sense la Diputació l'ajuntament no seria viable. I les subvencions són molt importants per tirar endavant molts projectes que l'ajuntament no podria tirar endavant tot sol. (Alcaldessa)

De totes maneres, sense desmerèixer els ajuts econòmics, molts dels municipis constaten que el suport a nivell d'orientació i consultoria és el més important i el que marca les diferències. Tal com ho explica una de les regidores:

Quan vaig entrar creia que el més important que ens oferia la Diputació eren els recursos econòmics. Ara em sembla que són els tècnics. Són els més útils per als municipis. Ja que no podem tenir-los nosaltres, en traiem molt. (Regidora)

Aquesta afirmació és especialment rellevant per explicar fins a quin punt aquest suport és clau per als municipis que estem analitzant. En aquesta direcció, constatem com gairebé tots els entrevistats reconeixen a la Diputació de Barcelona i als seus tècnics uns coneixements i una experiència que els converteixen en referents. A més, cal sumar-hi un altre aspecte molt ben valorat: la proximitat i la coneixença de la realitat que aquesta comporta. Algunes treballadores municipals ho expressaven amb els termes següents:

Els coneixem i hi tenim relació. Et diria el nom de molts tècnics de moltes àrees de la Diputació perquè hi hem treballat molt. Ens podem trucar en qualsevol moment. (Treballadora municipal)

53

Hi parlem cada setmana i els coneixem molt. Amb qui tenim més relació és amb els tècnics de la Diputació. Quan tenim un dubte anem *a lo segur* i truquem a la Diputació. (Treballadora municipal)

En aquest mateix sentit, alguns entrevistats apunten que la petjada de la Diputació no és rellevant només en assessorament, sinó que les persones que hi treballen actuen de manera constant com a prescriptors i, per tant, amb una vocació més estratègica i proactiva. Un exemple que citen algunes de les persones entrevistades és el catàleg de serveis que ofereix la Diputació de Barcelona, una eina molt rellevant per orientar les polítiques públiques dels municipis. De vegades, quan els treballadors dels municipis petits tenen un dubte, abans fins i tot de trucar, entren al fòrum d'una aplicació de la Diputació de Barcelona on poden plantejar preguntes i, en molts casos, hi troben les respostes.

A banda d'aquests aspectes valorats de manera tan positiva, al llarg de les entrevistes també han sorgit altres aspectes rellevants. Alguns municipis, sobretot els més petits, destaquen la importància de poder delegar algunes gestions a la Diputació, com ara els serveis de nòmines, el padró, l'arxiu o les multes. Un altre suport addicional que també destaquen alguns dels entrevistats són els cursos de formació:

Els cursos són molt importants, n'aprens molt i coneixes gent d'altres pobles que està com tu. Tots hem anat a molts cursos de la Diputació de Barcelona. (Treballador municipal)

Més d'un entrevistat destaca que si bé totes les diputacions ajuden els municipis petits a finançar projectes, no totes aquestes institucions tenen la capacitat d'oferir cursos i assessorament tècnic. És en aquest terreny on, segons hem pogut extreure de les entrevistes, destaca la feina realitzada per la Diputació de Barcelona.

4.4. Una Generalitat llunyana

No és tasca de la Generalitat relacionar-se amb els municipis petits ni oferir-los assessorament. Són els consells comarcals i les diputacions les institucions destinades a aquestes funcions. Tot i això, la presència de la Generalitat pot fer-se notar, encara que sigui indirectament, i ens interessa saber com aquesta presència és percebuda pels municipis petits.

En aquest cas, cal diferenciar clarament l'àmbit polític on sí que existeix alguna relació amb la Generalitat, sovint materialitzada amb reunions amb diverses direccions generals, i l'àmbit administratiu, en el qual la relació és pràcticament nul·la o molt feble comparada amb la que es produeix amb altres institucions. Les dues paraules que els treballadors dels municipis petits associen més amb la Generalitat són «llunyania i despersonalització». Hi tenen poc tracte i, quan n'han de tenir, no acostuma a ser del tot satisfactori:

Quan haig de trucar a la Generalitat ja tremolo, perquè és difícil arribar-hi, mai saps amb qui has de parlar i no tenen referents clars. (Treballador municipal)

54

El govern de la Generalitat condiona a través de diversos programes les polítiques que es despleguen en alguns d'aquests ajuntaments petits, però ho fa des de la distància i sense mostrar interès real per conèixer les peculiaritats del territori. Aquesta és una percepció força generalitzada entre els ajuntaments petits i que, per tant, es tradueix en unes relacions poc fluides entre ambdues institucions.

5. Relacions amb la comunitat: la participació ciutadana

En aquest darrer apartat ens proposem identificar i caracteritzar les pràctiques participatives dels municipis de la mostra, intentant esbrinar com són percebudes i valorades pels protagonistes locals que hem entrevistat. Per fer-ho, en primer lloc, oferirem una mirada panoràmica d'allò que en termes de participació defineix la pràctica dels municipis analitzats. En segon lloc, també farem explícites les valoracions que en fan els actors polítics, tècnics i socials entrevistats; entenem que ens ofereixen una perspectiva molt interessant per comprendre les particularitats de la participació en els municipis petits. Finalment, a tall de conclusions, identificarem els temes clau i els vincularem a la capacitat innovadora que, si més no potencialment, contenen els petits municipis a l'hora de donar resposta als problemes i als reptes de les seves comunitats.

55

5.1. Experiències participatives

Durant el treball no hem volgut fer un mapa detallat de totes les experiències participatives dels nostres casos d'estudi, però sí que hem recollit una visió panoràmica que ens permet tenir una idea global de les seves experiències en aquest àmbit. De fet, com anirem veient, una de les característiques de la participació en aquests municipis petits és la informalitat, de manera que una mirada impressionista pot fins i tot resultar més precisa que un retrat que vulgui ser excessivament detallista.

Els estudis de cas, d'altra banda, ens mostren realitats dispars, de manera que –sense voler entrar ara en les peculiaritats de cada municipi– ens fixarem en els cinc aspectes que, al nostre parer, reflecteixen millor les experiències participatives.

L'urbanisme i el territori com a àmbits preferents per a la participació

L'àmbit on més habitualment trobem experiències participatives és el que està vinculat a l'ordenació del territori i, més concretament, a les modificacions del POUM. Es tracta, d'una banda, d'un dels àmbits més rellevants de la política municipal; mentre que, d'altra banda, el mateix reglament d'urbanisme vigent estableix –per bé que sense gaires detalls– l'obligació d'acompanyar els processos de revisió de la planificació urbanística de mecanismes i pràctiques participatives.

A Calldetenes, per exemple, es destaquen com a principals processos participatius els que es vinculen a l'elaboració del POUM i a la remodelació de dos carrers del centre del poble. En tots dos casos es van convocar reunions entre diferents actors (veïnals, comerciants, educatius, etc.) per tal d'aconseguir una mirada polièdrica que recollís els diferents punts de vista. Una situació similar la trobem a Santa Susanna on se'ns explica que el procés participatiu més important i amb més implicació de la ciutadania ha estat la modificació del POUM. En aquest procés es van fer múltiples reunions –segmentades en funció de si es tractava d'actors socials, econòmics o turístics i organitzades en els diferents àmbits geogràfics del municipi–. Un procés que, malgrat que ens trobem en un municipi en què domina una visió força crítica en relació a la participació, és valorat de manera molt positiva. També a Castellterçol es va dur a terme un procés de participació per a la revisió del POUM, tot i que no ha estat l'experiència participativa més reeixida del municipi. Finalment, durant el 2016, Ullastrell també va acompanyar la modificació del POUM d'un procés participatiu en què van participar diversos agents socials i econòmics del poble.

56

Altres processos, altres àmbits de participació

A banda del territori, els municipis analitzats també presenten experiències participatives en altres àmbits. Aquesta és una realitat més fragmentada i desigual, però mostra la diversitat de possibilitats que s'associen al món de la participació.

A Calldetenes, la web disposa d'una pestanya en què es recullen els diversos «processos participatius». N'hi ha que simplement són enquestes destinades, per exemple, a escollir el nom de l'edifici consistorial o a valorar el funcionament del servei de la piscina pública durant l'estiu. D'altres, en canvi, són processos més complexos i que s'apropen més al concepte de deliberació pública, com ara el procés de participació que va acompanyar l'elaboració del pla local de joventut 2013-2016 i 2017-2010. També s'esmenta el «projecte enxaneta», en què els escolars de diversos cursos estudien el funcionament de l'ajuntament i dels mecanismes de presa de decisions municipals. L'objectiu és fomentar la cultura democràtica i afavorir que els nens i les nenes siguin en el futur ciutadans i ciutadanes involucrats en la vida política i comunitària del municipi.

En el cas de Cardona, un dels municipis que més destaca pel compromís amb la participació ciutadana, es va impulsar un ambiciós procés de participació destinat a elaborar un Pla Estratègic.³ També va ser important el procés participatiu relatiu a la intervenció en la Colònia Arqués, situada a 1,5 km del nucli de Cardona, amb 60 habitatges molts dels quals abandonats.⁴ Un altre exemple és el projecte de participació de

3. El procés de recollida d'informació, escolta i participació va adoptar un format d'èxit: vint joves del municipi, acompanyats dels seus professors, es van formar en diverses àrees on l'ajuntament té competències i van arribar a recollir aportacions de 787 persones, un 15 % de la població. Aquests joves també van elaborar el document «Cardona, la vila que volem». En aquest procés no només es van recollir aportacions molt valuoses, moltes persones (sobretot joves) van considerar que les seves opinions havien estat considerades en el disseny del futur de la vila.

4. Els habitatges i el terreny ara són municipals i l'ajuntament hi vol intervenir per millorar i rehabilitar espais amb l'objectiu d'atreure nous habitants amb un lloguer social. En primer lloc es va fer una enquesta i després diversos tallers participatius. En aquest sentit, cal destacar que «en el cas de la colònia hi ha participat gairebé tothom que viu allà i no són precisament els que sempre participen».

les mestresses de casa en la gestió del patrimoni històric de Cardona. En aquest cas es van realitzar sessions formatives i tallers de participació política per implicar les mestresses de casa en la gestió de diversos edificis i espais públics. En la mateixa línia hi ha tallers vinculats a la redacció de l'Agenda 21, amb sessions relatives a la mobilitat, l'urbanisme i el territori, el patrimoni natural, etc. També es va fer un procés participatiu per al projecte d'intervenció integral en el nucli antic en resposta a la convocatòria de la Llei de Barris. Cal afegir que tots aquests projectes no són nous: Cardona té tradició en polítiques de participació perquè històricament ja s'havien dut a terme altres iniciatives en aquest sentit.

A Subirats, un dels municipis més petits de la mostra, no s'identifiquen processos participatius com els esmentats en els casos anteriors, però es fa referència a una tradició de treball col·laboratiu entre el sector públic i el sector privat. *Partenariats* molt centrats en el turisme i en la promoció de la vinya que han estat referents a la comarca i que indiquen, segons l'opinió dels entrevistats, una cultura participativa basada en la idea –intuïtiva i informal– del treballar plegats.

També a Ullastrell, un poble petit sense cap estructura participativa, se'ns han citat diversos processos participatius vinculats a l'Agenda 21 o al disseny i la construcció d'un Skate Park (un procés protagonitzat pels alumnes de 5è de primària).

Votacions i pressupostos participatius, apropem-nos a la democràcia directa

En un context de crisi de la democràcia representativa, ha aparegut la invocació a la capacitat que té la ciutadania de prendre decisions sense intermediacions de cap mena. La democràcia directa, concretada en l'exercici del vot individual, és vista avui amb molt interès, també en municipis de poca grandària com els que estem analitzant. La manera de concretar aquestes iniciatives ha estat doble: els pressupostos participatius i les consultes ciutadanes.

La Torre de Claramunt ha destinat 30.000 euros als pressupostos participatius a través d'un sistema de propostes i votacions que, addicionalment, vetllava per l'equilibri entre els diversos nuclis i les urbanitzacions. La valoració dels responsables polítics i tècnics és positiva, tot i assumir que la posada en marxa del procés ha estat complicada, tant des del punt de vista tècnic com per la manca de participació ciutadana.

Fins i tot un municipi que mostra reticències davant la participació ciutadana ha impulsat per primer cop una experiència de pressupostos participatius. Ens referim a Santa Susanna, on l'any 2018 s'han destinat també 30.000 euros a aquesta iniciativa. El procés es va dissenyar amb restriccions notables, de manera que de les 65 propostes recollides inicialment només 9 van passar a la fase de votació. Malgrat la satisfacció per haver aconseguit impulsar aquests pressupostos participatius, es reconeix –com en altres casos– que el procés ha estat difícil i que la participació va ser molt baixa, tant en la presentació de propostes com en la votació final.

Més enllà dels pressupostos participatius, Castellterçol ha tingut una experiència de democràcia directa a través d'una consulta ciutadana. El 22 de març de 2015, en concret,

es va dur a terme una consulta sobre la creació de la nova comarca del Moianès. En aquest municipi, la participació va arribar fins al 43,3 % (una mica per sota del 47,4 % del conjunt de la comarca) i es van obtenir un 71,2 % de vots favorables a la creació de comarca del Moianès (80,4 % en el conjunt de la comarca).

Les consultes ciutadanes, excepcionals fins no fa gaire, són ara un recurs democràtic valorat i usat pels ajuntaments. En el cas de Puig-reig, per exemple, s'han impulsat un seguit de processos participatius (sobre l'ús de l'antiga biblioteca, sobre el sentit de circulació d'un carrer o sobre la ubicació del mercat setmanal) que es caracteritzen per acabar amb una votació políticament vinculant. Unes votacions que es convoquen de manera informal –al marge tant del decret de referèndums com de la Llei de consultes– i que, per tant, mostren una combinació peculiar de frescor i informalitat. També a Ullastrell han afavorit la celebració d'una consulta popular que tenia per objectiu decidir el canvi de la data de la festa major, tot i que finalment va guanyar l'opció de no modificar-la.

No podem deixar d'assenyalar que en diversos municipis els secretaris municipals han mostrat reserves i reticències envers les consultes. Una *prudència* que s'explica per les dificultats d'encaix legals i pels suposats riscos en què incorre l'ajuntament si impulsa la consulta.

58

Webs i noves tecnologies, encara allunyades de la participació ciutadana

Sovint es connecta, no sempre correctament, participació amb transparència i govern obert. Aquesta tendència, juntament amb la importància de les noves tecnologies, podria explicar l'interès per desenvolupar pàgines web municipals. Aquestes poden ser tant un espai que reculli els processos de participació com una eina participativa en ella mateixa. En la pràctica, com tot seguit il·lustrarem, no acaben de ser ni una cosa ni l'altra, i queden centrades en aspectes relacionats amb els tràmits administratius o amb els requeriments de la llei de transparència.

En alguns municipis –com a Calldetenes– la web de l'ajuntament recull una extensa tipologia no tant de processos o espais participatius com de vies de comunicació entre la institució i la ciutadania. Són anomenats espais de comunicació i, en aquest cas, es concreten en l'espai *Consensus* (eines en línia de participació), la *bústia* de suggeriments al Pla de Govern, l'espai de relació *l'Alcalde on-line i els Regidors responen*, el *Torn del públic* (que s'obre en acabar la sessió ordinària dels plens), i altres aspectes de caràcter més estrictament administratiu com són les instàncies telemàtiques, la *bústia* de suggeriments i queixes, o bé també els horaris d'atenció dels polítics locals. La majoria d'aquests canals, en tot cas, no s'han considerat estrictament participació ciutadana, sinó que són els canals ordinaris o bé ja previstos per l'ordenament jurídic o bé habituals en qualsevol consistori. Per exemple, el torn del públic als plens de l'ajuntament o la presentació d'instàncies. D'altra banda, inclou altres elements que permeten fer arribar demandes, queixes o suggeriments dels ciutadans a l'ajuntament.

En el cas de Cardona, municipi molt actiu en termes de participació, a la web no hi trobem –paradoxalment– referències a la pràctica participativa. La web es mostra

més com una eina administrativa i de contacte (queixes, formularis, cites) que no pas com un espai capaç de promoure un debat públic. Tampoc a la de Puig-reig s'hi consignen la majoria dels processos participatius realitzats al municipi. De fet, a l'apartat de participació, enlloc dels processos explicats en les entrevistes podem trobar-hi formularis per presentar queixes, suggeriments o, també, peticions de consultes populars. La web, com en altres casos de la mostra, està dedicada de manera més clara al govern obert i a la transparència, amb informació municipal i accés a uns tràmits administratius determinats.

A Castellterçol, en canvi, malgrat que no és un municipi tan actiu en termes de participació, la web institucional disposa d'una pestanya dedicada a la participació en què es recull informació sobre espais específics, xarxes socials, associacions, entitats i grups d'interès. Santa Susanna es troba en una situació similar, amb una web centrada en el portal de transparència, però que també recull informació bàsica sobre les seves dues experiències participatives (els pressupostos i el POUM) i un reglament aprovat el 2017 on s'anuncia la creació de diversos consells però que, de fet, encara resta inoperant.

De manera més radical, a Subirats contrasta un model de participació basat en la informalitat amb una web que ofereix una definició molt *oficial* del que s'entén per participació, un reglament de participació i un registre d'associacions i entitats. Al costat d'aquestes informacions amb molt poca transcendència pràctica, se'ns explica la rellevància d'un grup de WhatsApp que, promogut des de l'ajuntament, informa als veïns sobre aspectes concrets del municipi. En aquest grup, però, l'ajuntament no respon als ciutadans ni hi interactua. També a la Torre de Claramunt, al costat d'una web que es concentra en la transparència i el bon govern, apareix l'ús de les xarxes socials i, en concret, un facebook que permet a l'ajuntament –de nou unidireccionalment– oferir informació molt variada als veïns i veïnes. Els grups de WhatsApp existeixen, però entre la ciutadania.

A la web d'Ullastrell hi ha un recull d'alguns processos participatius que s'han realitzat en el municipi, com el de la zona esportiva, la millora del carrer de la Serra o el POUM, així com una consulta sobre la possibilitat de canviar la data de la Festa Major. També recull les reunions de barri que es fan regularment com a espais de participació ciutadana.

D'altra banda, la web pot esdevenir una eina de participació en ella mateixa. Aquest és el cas de *Consensus* que, en alguns ajuntaments, com per exemple el de Calldetenes, ofereix diferents opcions i formes de participació en línia que complementen els espais de debat i participació presencials.⁵

5. *Consensus* (<http://consensus.calldetenes.cat/>) és una eina informàtica per recollir queixes o preguntes de ciutadans i aportacions als processos participatius, com també recollir la informació relativa a la participació al municipi, en forma d'agenda o notícies. Té diversos apartats, però els que més ens poden interessar són «el govern respon» i «processos participatius». Pel que fa al primer apartat, hi consten 19 preguntes als diversos regidors del govern en la majoria dels casos amb les respostes corresponents. Però 16 de les 19 són de l'any 2012 i l'última és de l'any 2016, ja sense resposta. Aquest fet mostra que no és el canal que en l'actualitat els ciutadans utilitzen per comunicar-se amb l'ajuntament.

Reglaments i consells de participació ciutadana

La majoria dels casos analitzats disposen tant de reglaments de participació com de consells ciutadans constituïts formalment –sovint a l’empara del mateix reglament–. Tanmateix, també de manera majoritària, els diversos actors entrevistats reconeixen que es tracta d’instruments formals sense cap desenvolupament ni incidència pràctica.

En el municipi de Calldetenes, per exemple, el reglament de participació (existent des del 2013) queda recollit en la pàgina web però, de manera molt simptomàtica, no és citat per cap de les persones entrevistades com a eina de participació ciutadana. Quelcom similar succeeix amb els espais formals de participació que, segons la mateixa pàgina web, van des de les comissions de festes i de la cavalcada de reis fins al Consell Municipal Escolar.

A Cardona, per la seva banda, malgrat l’abundància de processos participatius se’n explica que la majoria s’han dut a terme sense tenir en compte el reglament. Un reglament que existeix, però que no és usat com a palanca per facilitar la participació ciutadana. Una situació similar es detecta a Castellterçol on, malgrat que disposen d’algun consell formal (se’n cita explícitament de Consell Educatiu Municipal), es destaca l’activitat de les *comissions obertes*. Unes comissions que es defineixen com a espais de trobada informals on discutir i fer propostes en àmbits concrets. Tothom pot assistir a aquestes comissions, tant a títol individual com representant una entitat del poble. Segons l’alcalde, aquestes comissions de caràcter informal van decidir sobre diversos aspectes que, l’any 2017, representaven una despesa pública aproximada de 80.000 euros.

A Subirats, on la tradició participativa s’explica com quelcom molt informal, disposen en canvi d’un consell reglamentat, presidit per l’alcalde i en el qual poden participar tots els veïns i veïnes del poble. Aquest consell, tanmateix, ha esdevingut un espai purament informatiu. En paraules de l’alcalde, «inicialment anàvem a escoltar, però vam veure que abans ens havíem d’explicar».

En la mateixa línia, però encara amb més informalitat, a la Torre de Claramunt es fa una trobada anual anomenada *Parlem-ne amb l’alcalde*. En la darrera sessió del 2017 hi van participar 25 persones en el nucli i 50 a les urbanitzacions, amb una valoració ambivalent. D’una banda, l’alcalde es mostra satisfet amb aquestes trobades, tot i que, de l’altra, reconeix que es genera una dinàmica més de queixes que de propostes. En aquest municipi no disposen d’un reglament, però sí d’una ordenança de participació. Com en la majoria dels casos, però, reconeixen que la seva utilitat és escassa: «s’ha fet poca cosa, no hi ha demanda; tenim molta feina en altres temes i la gent no ens demana res d’aquesta ordenança».

Finalment, el municipi amb menys població, Ullastrell, també ha impulsat trobades no formals amb la ciutadania. No disposen de cap reglament ni de cap consell de participació, però cada tres mesos convoquen un acte públic per informar a la població i rebre les seves propostes:

Al principi érem més de 100 persones, però vam acabar amb unes 10. Vam fer una reflexió i vam canviar l’enfocament. Ara fem reunions de barri i hi tractem temes molt més concrets: hi assisteixen entre 30 i 50 persones. (Alcalde)

5.2. Valoracions: llums i ombres participatives

L'objectiu d'aquest segon apartat és identificar les valoracions que fan els protagonistes polítics, tècnics i professionals de les experiències participatives. Volem fer-ho recollint les seves percepcions de la manera més fidedigna possible, mentre que en el proper apartat ja proposarem una lectura més personal i analítica del conjunt de les pràctiques participatives.

De moment, doncs, recollirem les manifestacions, expressades en les entrevistes, sobre els aspectes positius i els aspectes negatius de les pròpies experiències amb la participació ciutadana. De fet, malgrat que les posicions crítiques que impugnen la participació són pràcticament inexistentes, sí que hem detectat entre els nostres entrevistats moltes insatisfaccions i dificultats vinculades al seu exercici pràctic. La participació, per tant, és percebuda com un món de llums i ombres on cal estar molt vigilant i tenir molta cura dels processos que es duen a terme.

61

Els arguments favorables: aprenentatge i legitimitat democràtica

És gairebé impossible avui manifestar-se contrari a la participació, de manera que la pràctica totalitat dels entrevistats han defensat la seva importància i la seva bondat. Es detecta una mena d'acord sobre la inevitabilitat de la participació en el segle XXI, com si la democràcia del nou mil·lenni ja no pogués sobreviure sense que se li injecti aquesta sang participativa. No sempre queda del tot clar com hem arribat a aquesta conclusió, però el que sí sembla clar és que tothom l'ha interioritzat i l'expressa amb una barreja d'imprecisió i entusiasme.

En gairebé totes les entrevistes, especialment amb els polítics locals, es destaca tant la importància de la participació com la voluntat política per impulsar-la. En diversos casos, com per exemple Cardona o Puig-reig, aquest compromís s'il·lustra a partir de la creació de certes estructures de treball (àrees de participació) i, addicionalment, de la vinculació directa d'aquestes a l'alcaldia (una mostra del suport polític explícit). És als municipis més involucrats amb la participació on l'alcalde acostuma a tenir un discurs més elaborat:

La participació formal és imprescindible en un poble d'aquestes dimensions. Encara que jo cada dia parlo amb molts veïns, i els conec a gairebé tots, el que rebo bàsicament són queixes. I la participació no és això. Crec que la participació és trobar-se diferents persones, fer una diagnosi, debatre i arribar –si és possible– a consensos en què tothom haurà d'haver modificat les seves posicions inicials. Això només es pot fer amb processos participatius. (Alcalde)

En tot cas, entre els arguments esgrimits per defensar la necessitat d'introduir la participació en el govern d'aquests municipis petits, destaca una àmplia coincidència a l'hora de referir-se a allò que podríem anomenar la *capacitat de generar aprenentatge*. En contextos inestables i incerts com els que vivim, aquesta seria una capacitat molt apreciada i que, per tant, justificaria l'aposta decidida per la participació.

Amb la participació surten coses que no havíem pensat i que normalment no detectaríem. És en aquest sentit que la considerem molt positiva. (Alcalde)

És important que els polítics i els tècnics anem a alguna sessió de participació. Allà entens moltes coses que només a través dels papers és impossible saber. Te n'adones de tot el que hi ha al darrere. (Treballador municipal)

En paral·lel, fins i tot els entrevistats que s'han mostrat menys entusiastes amb la participació en reconeixen la necessitat davant de problemes que tinguin una complexitat i dificultat especials. No només per la capacitat de generar aprenentatge sinó per la capacitat de generar acords, encara que siguin de mínims. La participació entesa com a diàleg deliberatiu no satisfà plenament a ningú, però permet que tothom se senti escoltat i que ha format part del procés de decisió.

En projectes difícils, com ara l'aprovació del POUM, la participació és necessària ja que moltes vegades costa molt arribar a un acord entre tots. En aquestes situacions, la participació deliberativa no acontenta a tothom, però sí que tothom entén millor la decisió que finalment adoptem. (Alcalde)

62

En un dels municipis, es destaca explícitament la relació entre el temps dedicat a la participació i l'eficàcia en el disseny i la implementació de les polítiques públiques:

La participació vol temps, però es recupera. Ho vam veure a l'inici de la llei de barris quan, per anar de pressa, es van haver de canviar tots els bancs que havíem posat perquè no anaven bé a la gent gran. Fer les coses amb la gent, a través de la participació, fa que els resultats siguin millors. T'equivoques menys. (Alcalde)

A Ullastrell, per citar un darrer exemple, l'aposta per la participació es manifesta amb fermesa i, de fet, vinculada a l'èxit que va generar en la gestió d'un assumpte molt polèmic com va ser la instal·lació d'un abocador de terres contaminades. Després d'un fort enfrontament, l'equip de govern actual va canalitzar el descontentament de la gent, va aconseguir parar el projecte i va accedir al govern. En paraules de l'alcalde:

Això va contribuir que vegi la participació no només com una cosa positiva sinó necessària. [...] Ens ho creiem molt; és una manera de fer. L'única manera de fer bona política, amb la gent. (Alcalde)

Artificialitat?

Davant els avantatges tot just esmentats, un primer dubte sorgeix relacionat amb la feblesa de les estructures i els recursos d'aquests municipis petits. Tot i reconèixer la necessitat i la importància de la participació, la majoria de les persones entrevistades també

reconeixen les seves limitacions a l'hora de posar fil a l'agulla. No disposen ni de les estructures ni dels recursos ni dels coneixements imprescindibles per implementar-la, de manera que els seus desitjos topen amb la pròpia fragilitat.

Una fragilitat que, a més, els fa molt dependents d'assessoraments externs (citen sovint la contractació de consultories externes) o del suport d'altres administracions (especialment de la Diputació de Barcelona). La contractació amb empreses, quan no es tenen prou coneixements, pot generar el que la literatura anomena *efecte captura*; és a dir, el control de la situació per part d'un contractat que, finalment, pot decidir unilateralment el que cal fer, de quina manera cal fer-ho i per quin preu. I la forta dependència respecte altres administracions com la Diputació pot generar un cert estranyament, provocant que tot plegat es percebi com una imposició o com una idea aliena a la realitat del municipi. Una de les persones entrevistades ho expressava així:

Hi pot haver el perill que això de la participació no ho fem des de l'ajuntament sinó des d'una empresa o des de la Diputació, i que per tant no se senti com una cosa pròpia. (Treballador municipal)

63

De manera similar, en alguns casos –de fet pocs– se'ns manifesta com, en aquest context d'escassetat de recursos, la prioritat no és la participació:

Hi ha necessitats més urgents que no pas impulsar la participació ciutadana, perquè de fet tampoc genera els resultats desitjats. (Treballador municipal)

Sempre són els mateixos?

Probablement la dificultat més compartida i estesa als diferents municipis analitzats és la que molts dels entrevistats han resumit dient que «el principal problema de la participació és que sempre participen els mateixos». Aquesta idea és present en gairebé totes les entrevistes, però la regidora de Puig-reig rebla el clau quan apunta «el mite de suposar que sabem què pensa tothom quan, en realitat, només sabem què pensen els més actius, que no són la majoria de la població». A través de la participació, es diu, no s'aconsegueix una veu representativa sinó sovint només la veu dels més actius:

«Costa molt que participi la gent que normalment no participa en altres activitats del poble. Arribar-hi és un gran repte. (Regidora)

Només se supera quan està molt clar que el procés participatiu afectarà la vida quotidiana i els negocis de persones que, en aquell moment, s'activen i comencen a participar malgrat que abans no ho havien fet mai. A Castellterçol, per exemple, es parteix de la mateixa situació –«normalment són sempre els mateixos a tot arreu»– però se'ns explica que això tendeix a millorar quan organitzen comissions per discutir sobre

assumptes molt concrets i prendre decisions també molt concretes. En canvi, quan es va voler fer una reunió per parlar de pressupostos, ja només van aparèixer els pocs de sempre. De manera semblant, a Puig-reig es fa autocrítica i es considera que sovint els ajuntaments fan participació simplement perquè toca, «perquè s'ha de fer». Després, dedueixen, és normal que la gent no participi en convocatòries que no acaben de resultar prou convincents:

En lloc de queixar-nos hem de preguntar-nos què fem malament i què podem fer perquè la gent participi. Ens adonem llavors que l'enfocament no pot ser del tipus «jo vull fer participació i miro com fer-ho», sinó que hauria de ser «on soc i què necessito». Potser llavors la participació agafa més sentit. (Regidora)

Cal aconseguir, per tant, que participin aquells que normalment no són tan actius a la ciutat. També, com ens recorda una de les persones entrevistades, cal articular mecanismes per

64

Evitar que els que tenen més veu o criden més acabin condicionant el procés. Cridar més no vol dir tenir la raó. Tots els participants han de poder expressar-se en llibertat i en el debat s'ha de poder facilitar que totes les opinions s'expressin i es recullin amb la mateixa intensitat. (Alcalde)

En tot cas, no podem deixar d'assenyalar la paradoxa entre les dificultats per aconseguir ampliar la participació i la insistència –en tots els municipis– a l'hora de proclamar la riquesa associativa de poble. Tots els pobles disposen de ciutadans que participen en moltes activitats lúdiques i culturals, mentre que tota aquesta riquesa sembla minvar quan ens acostem a l'àmbit de la participació política.

Una paradoxa que podria explicar-se o bé perquè la riquesa associativa és un tòpic sense reflex en la realitat o bé perquè la política no desperta prou interès entre la població. Ambdues hipòtesis són versemblants, tot i que no disposem de prou informació per contrastar-les.

Massa queixa, poca proposta

Potser la versió més crítica de l'argument apuntat en l'epígraf anterior la trobem a Santa Susanna, l'únic municipi que no ha comptat amb el suport de la Diputació i que s'ha apropiat a les experiències participatives des de l'escepticisme i amb opinions molt pròpies. De fet, l'alcalde mateix reconeix que estan començant a fer participació, però que no ho acaben de fer bé. Entre les dificultats més remarcades, òbviament, apareixen les referències al fet que són pocs i que sempre són els mateixos. Afegeixen, però, una consideració addicional, ja que no només es tracta d'una participació selectiva sinó amb continguts esbiaixats. Sense gaires manies, es dibuixa la idea d'una participació que no aporta res substancialment positiu:

Sempre participen els mateixos i són els que només critiquen o proposen coses irrealitzables. La gent et dona idees, però en general no són bones. Per exemple, se'ns va proposar fer una franja de connexió per als animals, i ja l'estem fent! El que passa és que això és lent i ho anem fent quan podem. I això costa molt d'entendre. (Alcalde)

La cita anterior ens fa dubtar de la capacitat de la ciutadania a l'hora d'entendre les dificultats i els equilibris que comporta l'activitat de govern. Una versió antagònica consideraria que precisament la participació és un instrument que ens ensenya i ens permet entendre millor els reptes de governar. En qualsevol cas, a Santa Susanna s'esmenta la primera versió i es reforça una idea addicional: els participants «no és només que no es facin càrrec de res, és que només es preocupen del que els interessa personalment». La participació, des d'aquesta perspectiva, facilitaria que l'interès particular (dels pocs que participen) s'imposi a l'interès general:

Són pocs, els de sempre, i les seves aportacions són fruit d'interessos particulars. Costa molt que es pensi en l'interès del conjunt, de tot el poble. (Alcalde)

65

En aquest mateix sentit, d'altres apunten que:

Ve poca gent i els que venen només ho fan per protestar. Tot plegat hauria d'estar més regulat, saber què podem preguntar a la gent i què no; amb mecanismes més clars i segurs. Si no trobem la manera de fer participar a tothom, només ho faran els que van a la contra, i en canvi la majoria de la gent no dirà res. (Alcalde)

La majoria dels aspectes que pregunta o reclama el ciutadà són del seu nucli, no del municipi. I en molts casos són aspectes estrictament particulars. Surten moltes més queixes que propostes. Les propostes que arriben a l'ajuntament normalment són de grups organitzats que només miren pels seus interessos, no per la globalitat del municipi. (Alcalde)

Aquestes ombres, per tant, són reconegudes de manera molt transversal, tot i que s'intensifiquen per algunes raons. Així, en els pobles més fragmentats en urbanitzacions i on, per tant, el sentiment de pertinença comunitària pot ser més feble, la tendència a la mirada particular és més intensa. Un exemple serien les urbanitzacions de la Torre de Claramunt que, des d'una percepció d'abandonament, es preocupen només d'allò que interessa a cadascuna.

Tampoc podem acabar aquest apartat sense recordar que, segons les opinions d'alguns veïns, es podria donar la volta a l'argument de la manca de capacitat de la ciutadania per pensar i participar de manera col·lectiva. Una volta que els porta a considerar que allò que succeeix és que als polítics no els agrada que la gent participi.

No els agrada perquè pot anar en contra seva. No volen sentir altres veus. Els sap greu que la gent aportí idees perquè creuen que amb les seves ja fan prou. (Veí)

Treballar amb la infància i amb la joventut

Un argument –que ja no és una crítica– que es va plantejant en diversos dels casos analitzats fa referència a la importància de treballar la participació amb la infància i amb la joventut. Més enllà dels processos i/o espais participatius es considera que aquest binomi és crucial per anar cultivant la formació d'una ciutadania més activa i participativa.

A Puig-reig, per exemple, a més d'un Consell de Poble, disposen d'un Consell de la Infància que valoren com una aposta estratègica i una de les iniciatives més importants de la seva política de participació ciutadana. Els protagonistes ho expliquen així:

Cal treballar des de petits el debat i la reflexió sobre els temes públics. Així, d'aquí 10 o 20 anys es veuran els resultats. S'ha començat la casa per la teulada. Hem intentat fer participació, però ens fallen els fonaments. (Regidora)

66

L'objectiu no és un projecte concret sinó que la participació es consolidi a 10 anys vista; que la gent participi, que entenguem que som ciutadans, que podem presentar propostes i que l'ajuntament pot fer-nos cas. (Alcalde)

A Subirats també ens fan notar que, tot i la satisfacció amb algunes experiències participatives, s'adonen que els assistents solen ser gent gran, de més de 50 anys. Consideren que

No arriben a la joventut, que el model de participació no atreu els joves i que, per tant, donada la importància pel futur d'aquest col·lectiu, caldria anar a buscar-los, portar la participació on estiguin ells. (Regidora)

Reivindicant la informalitat?

Com afirmàvem a l'inici d'aquest apartat, l'aposta per la participació és del tot generalitzada en els municipis petits de la mostra. Potser una peculiaritat d'aquests municipis és que, d'una manera molt explícita, fan aquesta aposta des d'una reivindicació de la informalitat.

La participació es pot fer de moltes maneres; no és només un procés reglat, tal com acostuma a entendre's. (Alcalde)

A Ullastrell, sense regidoria de participació ni reglament, han incorporat la participació i l'escolta política en el procés de presa de decisions. Sense estructura ni instruments formals, però avançant en les seves experiències participatives.

En el cas de Subirats també es manifesta l'escepticisme envers els procediments reglats de participació fent explícita una reivindicació de la informalitat i una crítica a la participació formal:

Quan vaig entrar a l'ajuntament disposàvem d'un reglament de participació aprovat; però no s'ha utilitzat mai ni tampoc mai ningú l'ha trobat a faltar. En canvi, de participació ja n'anem fent, per qualsevol cosa de les que fem. Per exemple, ara estem refent la plaça de Lavern, doncs és clar que anem a parlar amb els veïns i amb els comerços. Hem fet reunions amb tothom, però no n'hem dit participació. Ens ho creiem i ho fem així. Amb les obres del camp de futbol, igual: vam parlar amb el club, les entitats i els veïns. Això no vol dir que puguem fer cas a tothom, però sí que els hem d'escoltar. (Regidora)

Conclusions

A l'inici d'aquest informe centràvem el nostre interès en dos aspectes clau. D'una banda, la necessitat d'innovar; és a dir, la necessitat de reconèixer que davant d'una realitat en profunda transformació necessitem també respostes renovades. D'altra banda, ja en format d'hipòtesi, ens preguntàvem si els municipis petits poden ser espais adequats per generar aquestes noves respostes. Un plantejament aparentment poc intuïtiu, ja que sovint s'ha usat la més que real fragilitat d'aquestes institucions per argumentar en contra de la seva capacitat de generar polítiques innovadores. Un plantejament, però, al qual proposàvem donar la volta; tot considerant que la manca de «múscul» dels municipis petits no implica manca de «cervell». Amb altres paraules, defensant la hipòtesi que, tot i la seva evident fragilitat operativa en termes de serveis públics, els municipis petits poden disposar d'una posició adequada per pensar polítiques públiques adequades a la seva realitat.

A quines conclusions hem arribat un cop fet l'estudi? Són els municipis petits un espai favorable per a la innovació? No tenim una resposta definitiva a aquest interrogant, però sí que hem pogut aprofundir tant en les peculiaritats dels municipis petits com en les condicions que els permeten respondre a les transformades necessitats de les seves comunitats:

- En primer lloc, hem constatat que els municipis petits valoren positivament una grandària que els permet, des de la proximitat, conèixer amb molt detall totes els assumptes del seu poble, així com tractar la ciutadania de manera molt directa i personal. Aquest triangle proximitat-coneixement-personalització els porta a afirmar que no només poden dissenyar millors polítiques públiques (a causa d'un més gran coneixement de la realitat) sinó que, a més, també poden prestar serveis de més qualitat (sobretot per la seva capacitat de personalitzar).

Aquesta situació privilegiada, però, també presenta alguns inconvenients. La proximitat, se'ns explica, pot generar comportaments clientelars i/o tractes de favor que perjudicarien tant les polítiques com el serveis públics. Alhora, la intensitat de la proximitat i la personalització –sumada als recursos escassos– podria saturar tant les estructures com els recursos humans. Els potencials mal gestionats esdevenen riscos que cal saber conjurar.

- En segon lloc, les condicions adequades per aprofitar el seu potencial no depenen, òbviament, de les capacitats executives –sempre molt febles–. Depenen de les capacitats relacionals; és a dir, de la possibilitat d'articular capacitats i esforços dispersos per aconseguir intervencions que combinin un coneixement aprofundit amb les aportacions de múltiples mirades. Aquesta

diversitat de mirades, fonamental per afavorir respostes innovadores, reclama un treball específic en dues direccions: les relacions amb la ciutadania (participació ciutadana) i les relacions amb altres institucions (govern multinivell). En la mesura que aquestes relacions funcionin, es donaran les condicions per tal que els municipis petits puguin aprofitar el seu potencial innovador. Si aquests municipis queden aïllats, sense relacions, a la seva fragilitat operativa podrem sumar-hi la incapacitat de dissenyar polítiques públiques.

Aquest darrer punt és el que ens ha portat a centrar aquest informe en la relació amb altres administracions (capítol 4) i en la participació ciutadana (capítol 5). Tot seguit destaquem les principals conclusions a què hem arribat en relació a aquests dos aspectes, alhora que llancem algunes recomanacions inicials sobre com millorar-los.

Relació amb altres administracions

Els municipis petits poden tenir molts potencials, però les seves febleses i debilitats són més que òbvies. Els resulta imprescindible comptar amb altres administracions, ja que sense el seu suport serien incapaços de desplegar les iniciatives que calen per al creixement i el benestar de les seves comunitats.

Establir aquestes relacions, però, no és senzill. Les institucions públiques solen estar més preocupades per protegir les seves competències que per col·laborar amb aquells que les podrien amenaçar. En aquest context, treballar les relacions amb altres administracions és probablement un dels principals reptes dels municipis petits, especialment si volen desbordar les minses competències i els escassos recursos per tal d'aconseguir una incidència efectiva en el territori.

A les entrevistes hem pogut conèixer de primera mà com els actors polítics, tècnics i socials d'aquests municipis perceben el funcionament d'aquestes relacions. En recordem els aspectes més destacats:

- En primer lloc, les relacions amb institucions similars (altres municipis petits) són pràcticament inexistent, de manera que es malbarata una font important d'aprenentatge compartit.
- En segon lloc, les relacions amb els consells comarcals estan massa marcades per una mena d'intercanvi de recursos tècnics sobre els quals no hi ha res a parlar. En aquesta relació de prestador usuari es perd tota possibilitat de col·laboració, d'intercanvi i, per tant, de capacitat per respondre de manera innovadora als reptes de cada territori.
- En tercer lloc, la Generalitat és vista com una institució llunyana amb la qual pràcticament no hi ha relació. I encara pitjors –per inexistent– serien les relacions amb institucions europees, universitats o altres centres d'estudi i reflexió.
- Finalment, només la Diputació de Barcelona és reconeguda com a referent de prestigi i, cal destacar-ho, com un referent no tant per la seva aportació de recursos (també molt important) com per la capacitat d'assessorament que ofereix. Diríem que allò que pot ser més útil als municipis petits a l'hora de fomentar la capacitat de trobar

respostes per a la seva comunitat és comptar amb unes relacions que permetin parlar i escoltar, intercanviar coneixement i aprendre mútuament. La Diputació de Barcelona seria la institució que més afavoriria aquestes relacions.

Per tant, ens caldrà ampliar i repensar aquestes relacions. Unes relacions que poden aportar recursos tangibles («múscul» operatiu) però que, sobretot, pot oferir un intercanvi de coneixements des del qual fomentar les respostes innovadores davant reptes cada cop més desconcertants. En aquesta direcció, els entrevistats ens traslladen algunes idees:

- **Altres municipis petits i el paper dels consells comarcals.** Una de les mancances detectades al llarg de l'estudi és la falta de relació dels ajuntaments amb els altres ajuntaments veïns. Normalment, les relacions són molt superficials, i en la majoria de casos no hi ha aprenentatge de les experiències d'altres ajuntaments en situacions semblants. En aquest sentit, una demanda recurrent de regidors i regidores i personal tècnic és que el Consell Comarcal pogués actuar com a catalitzador de les relacions entre ajuntaments, fomentant el fet de compartir experiències. Aquesta no és una demanda que s'adreça només a l'àmbit de la participació ciutadana sinó que es fa extensiva a moltes àrees de les polítiques públiques.
- **Una Diputació sense receptes.** Sense el suport i l'acompanyament de la Diputació de Barcelona, els municipis petits veurien les seves capacitats força minvades. Per exemple, podrien fer molts menys processos participatius o, en molts casos, simplement no n'haurien fet cap. En aquest sentit, la seva contribució és valorada de manera certament positiva. Cal, per tant, segons els entrevistats, seguir en la mateixa línia però fugint de les receptes d'aplicació general. Cal adaptar-se a les característiques de cada municipi i dels diferents temes que es vulguin tractar. I també és imprescindible dotar-se d'una mirada àmplia que assumeixi la informalitat natural dels municipis petits.

71

Encara en l'àmbit institucional, unes darreres relacions a tenir molt presents són les que tenen lloc entre diferents àrees, unitats o departaments de la mateixa institució (relacions interdepartamentals). Aquestes relacions solen ser complexes i problemàtiques en grans organitzacions, mentre que es produeixen de manera natural en els municipis petits. Aquesta és una situació d'avantatge que els municipis haurien de saber aprofitar. Els mateixos entrevistats ho reconeixen així.

Participació ciutadana

Hem vist, a través del treball de camp que hem dut a terme, que les pràctiques participatives són habituals –fins i tot freqüents– en els municipis petits de la província de Barcelona. Aquestes pràctiques es concentren en polítiques de territori (sobretot els POUM, en què la participació ciutadana és una obligació reglamentària), però s'estenen a àmbits diversos, com ara les polítiques de joventut, els plans estratègics o projectes de

desenvolupament econòmic local. També hem observat l'aparició de mecanismes de democràcia directa (algunes consultes populars) i un interès creixent pels pressupostos participatius, que, recordem-ho, finalitzen també amb una votació.

Al costat d'aquestes pràctiques, però, hem constatat una certa residualització de les eines participatives més formals. Així, malgrat que la majoria dels municipis analitzats disposen de reglaments de participació, de consells consultius i de llocs webs específics per a la participació, cap d'aquests canals sembla funcionar amb un mínim d'efectivitat. Semblen espais participatius *decoratius*, sense cap utilitat en la pràctica participativa. S'imposen, en canvi, pràctiques informals, gairebé espontànies, de canalitzar la participació ciutadana.

D'aquest panorama en deduïm una visió peculiar de la participació. De fet, mentre que a les webs municipals es recullen definicions formals sobre què és això de la participació, a les entrevistes dominen les visions més intuïtives. Sovint es barregen aspectes diversos, per exemple la participació deliberativa amb el fet de votar o posant en el mateix sac la participació, la transparència o la gestió telemàtica d'uns procediments administratius determinats. Aquesta confusió, però, no amaga una aposta per la participació. Una aposta que es basa a reconèixer les dificultats de governar sense els ciutadans, més que no pas en una definició propositiva del terme. Expressant-ho en termes planers, potser no saben definir amb precisió què és això de la participació ciutadana, però veuen clarament que necessiten la ciutadania per poder tirar endavant els seus projectes polítics.

Aquest reconeixement intuïtiu explicaria que les formes de participació dominants siguin les més informals. També explicaria, al nostre parer, la capacitat –més enllà de les consideracions metodològiques tan habituals en el món de la participació– d'identificar els pros i els contres de la participació. Detecten, com hem dit, la necessitat de la participació per generar legitimitat i aprenentatge democràtic; però no deixen d'observar els límits d'una participació que no desperta gaire interès entre els ciutadans, que es mostra excessivament artificial i que afavoreix més la queixa individual que no pas la proposta col·lectiva. Consideren, doncs, que hi ha molt marge de millora. De fet, davant d'aquestes llums i ombres, de les entrevistes es dedueixen algunes recomanacions que caldria seguir explorant. Les exposem de manera sumària.

- **La participació és una iniciativa de l'ajuntament, no un producte que arriba de fora.** Una de les virtuts dels municipis petits és que els seus ajuntaments o, més específicament, els representats polítics i els professionals que hi treballen, tenen un coneixement molt ampli i detallat tant del territori com de la població. En canvi, una de les febleses és la migradesa de recursos, que en el cas de la participació pot traduir-se en la dificultat d'impulsar els processos de participació amb el personal de l'ajuntament. En aquest sentit, és ben habitual, i en molts casos imprescindible, comptar amb la col·laboració d'altres institucions (per exemple l'assessorament de la Diputació o dels tècnics compartits del Consell Comarcal) o d'empreses privades. Tanmateix, cal tenir present que

qui impulsa el procés és l'ajuntament i, per tant, tant els polítics com els tècnics ho han de percebre com a cosa pròpia. En cas contrari, la participació corre el perill de ser vista com una cosa que arriba de fora, que d'alguna manera és imposada i que, per tant, tindrà poc impacte efectiu. El tipus de relació que s'estableix entre els municipis petits i les institucions de suport és, doncs, molt important i, en qualsevol cas, la voluntat sempre ha de ser clarament local; com també el convenciment sobre la necessitat d'iniciar experiències participatives.

En aquest sentit, quan en els processos de participació hi assisteixen membres de l'ajuntament i hi mostren el seu compromís, els resultats solen ser molt més bons. Quan això es produeix, el procés participatiu pot recollir més fàcilment les aportacions de la ciutadania. A més, els responsables públics s'adonen que escoltar els punts de vista dels participants els fa veure les coses d'una altra manera. El procés d'obrir les finestres i aconseguir que entri aire fresc, en forma d'idees o propostes per part de la gent, és un dels objectius de la participació i pot millorar les polítiques públiques municipals.

73

- **Els secretaris són importants.** En algunes de les entrevistes –més enllà del paper dels polítics i dels professionals– s'esmenta el paper específic dels secretaris municipals. En els municipis petits, els secretaris municipals solen tenir una capacitat de decisió molt per sobre de les seves atribucions legals en sentit estricte. En molts casos, segons les opinions dels entrevistats, arriben a marcar el ritme i les prioritats de les diferents polítiques públiques impulsades per l'ajuntament. A més, a diferència d'allò que succeeix en ajuntaments més grans, aquests secretaris no disposen d'un equip de suport i, sovint, la dedicació al municipi és parcial. Des d'una perspectiva excessivament legalista o burocràtica, poden veure amb reticència els processos participatius, ja sigui perquè retarden decisions que es podrien prendre més àgilment sense recórrer a la participació ja sigui perquè creuen que no estan emparades en un marc legal prou clar. En tot cas, segons ens manifesten els entrevistats de manera pràcticament unànime, l'èxit d'un procés participatiu dependrà en bona part de comptar amb la complicitat del secretari municipal.
- **El què de la participació importa.** Un dels problemes més assenyalats durant les entrevistes es refereix a la impressió, del tot generalitzada, «que sempre participen els mateixos». Tot i això, quan la participació versa sobre problemes concrets que afecten les persones, en la majoria de casos es reconeix que el nombre de persones que participen augmenta. En aquest sentit, una reunió en què l'alcalde explica tot el pressupost de l'Ajuntament per recollir propostes *genèriques* segurament tindrà una assistència menor que un procés on es revisa el POUM. En línia amb el que apuntava una regidora, potser no hem de pensar primer que volem fer participació i després veure on aplicar-la, sinó que en funció del que volem fer (un projecte urbanístic, un casal per a joves, saber l'opinió sobre algun aspecte del poble...) hi podrem adaptar un tipus o altre de participació.

- **Les receptes no funcionen.** Una de les conclusions més clares de l'informe que presentem és que, en termes de participació ciutadana, no hi ha una fórmula màgica que funcioni sempre i a tot arreu. La grandària del municipi, les seves característiques i el tema sobre el qual es vol fer el procés de participació són determinants. El cas del reglament de participació de Badalona, que molts dels municipis analitzats van aprovar tot just copiant-lo, ho mostra amb una claredat meridiana, ja que és un exemple de com un *producte-recepta* esdevé del tot inoperant. Potser només ha servit, i potser tan sols marginalment, perquè el govern es defensi de l'oposició si l'acusa de no fer res per la participació ciutadana, tot afirmant que ja han aprovat un reglament. Però en cap cas s'ha utilitzat i els processos de participació han transcorregut sempre al marge d'aquest reglament. Per tant, disposar d'un document formal no ajuda a impulsar la participació en els municipis petits, sinó que cal adaptar els tipus de participació a cada situació específica.
- **Reunions informals i productives.** En coherència amb els punts anteriors, com que la principal característica dels petits municipis és la proximitat, les trobades informals entre els batlles, els regidors i els veïns és una de les pràctiques més habituals i més ben valorades. Diverses experiències descrites al llarg de l'informe mostren que aquestes trobades, amb una freqüència d'una o dues vegades l'any i dividides territorialment, ajuden al fet que els veïns puguin transmetre les seves demandes i preocupacions directament als representants polítics. En els casos en què, en comptes d'un únic nucli, hi ha urbanitzacions o colònies disperses, és normal que l'ajuntament acabi fent reunions en cada unitat geogràfica per separat, ja que si es feia tot alhora l'assistència era més reduïda. La formalitat està absent d'aquestes reunions, encara que la convocatòria sigui pública i s'acostumi a fer a través de la pàgina web de l'ajuntament i amb una carta a la bústia de tots els habitatges de la zona.
- **Allunyant-se de les propostes públiques i afavorint les queixes individuals.** És força habitual que tant en les reunions informals amb els veïns o en els processos de participació reglats, el resultat s'expressi en forma de queixes o de demandes particulars. La majoria de representants polítics constaten –amb resignació– que a la majoria dels ciutadans els costa pensar en clau de tot el municipi. Una dificultat que s'intensifica en els municipis amb nuclis dispersos. De tota manera, encara que la diferència no sigui radical, els processos participatius formals i reglats faciliten que totes les veus puguin ser escoltades, amb independència dels recursos, les aptituds i el capital social de cada individu. També promou que tots els participants –i no només els polítics– vegin la complexitat de la cosa pública. En molts casos, en aquest format els participants s'adonen que l'ajuntament no pot satisfer les demandes de cap de les parts sinó que ha de mantenir un equilibri entre tots els interessos per aconseguir el bé comú. Per tant, els processos participatius formals produeixen dos tipus de resultats: copsar l'opinió dels participants i, alhora, modificar la visió prèvia amb què aquests participants arribaven al procés deliberatiu. Tot plegat posa en valor la política i les virtuts cíviques.

- **Les associacions.** Una de les característiques dels municipis petits, segons els responsables públics, és l'elevat nombre d'associacions. Moltes vegades algunes de les persones més actives de la vida associativa i cultural del poble són també les que d'entrada participen més. Aquestes persones solen tenir un gran capital social i disposen dels coneixements i les aptituds necessàries per participar. En diversos municipis hem vist que les comissions són un bon format per canalitzar les aportacions de les associacions en la vida del poble. Tot i això, en altres processos participatius cal establir mecanismes perquè totes les veus tinguin les mateixes oportunitats de ser escoltades. En aquest sentit, els processos formals ajuden a garantir la igualtat entre tots els participants i a evitar que «s'escolti més a qui més crida».
- **La participació: una manera de fer.** En els casos estudiats, també hem pogut observar que la participació no és només un conjunt de processos i mecanismes per consultar els ciutadans sinó, sobretot, una manera de fer. Molts ajuntaments de petits municipis s'adonen que a l'hora d'impulsar moltes de les seves polítiques (la reforma d'una plaça o un carrer, la gestió d'espais per a joves o gent gran, la relació amb les entitats i un llarg etcètera) s'obtenen més bons resultats si es fa en diàleg amb els veïns. Potser no es podran incorporar totes les seves demandes, però en el procés s'hauran pogut incorporar més visions i legitimitats que si l'ajuntament ho fes tot sol.
- **Treballar amb la infància i l'adolescència.** Una darrera dada ens sembla rellevant: en una mostra de 8 casos, hem trobat 3 experiències de participació amb joves o infants, fet que indica que és força habitual. A més, les valoracions que fan els ajuntaments d'aquesta mena de pràctiques participatives són molt positives. Serveixen per recollir les propostes i preferències d'una part de la població que no té dret a vot i, addicionalment, es fomenta la cultura cívica entre els futurs ciutadans. Una de les frases recurrents és que la participació vol temps i que les persones s'hi acostumin. En aquest sentit, les experiències de disseny i ús d'espais públics a través del debat amb joves i infants poden ser una de les portes d'entrada a l'interès per allò comú dels futurs ciutadans. Els projectes es poden desenvolupar amb la col·laboració de l'escola, i poden reforçar els vincles dels estudiants amb el seu municipi.

Expectatives de futur

En aquest darrer apartat no pretenem fer cap predicció sobre el futur dels municipis petits, sinó posar de relleu alguns dels elements que emergeixen quan pensen en el futur. En primer lloc, gairebé en tots els casos estudiats (excepte les urbanitzacions de la Torre de Claramunt), les persones entrevistades veuen el futur amb optimisme i preveuen estabilitat o progrés. Com ja hem dit, no són municipis amb problemes socials severos, hi ha ocupació i, en general, gaudeixen d'una qualitat de vida considerable. En tot cas, també expressen una gran coincidència a considerar que aquest futur passa per mantenir i preservar la identitat, per posar en valor la proximitat amb què ofereixen els serveis i pel coneixement que tenen de la realitat.

En segon lloc, consideren que el canvi més important, i que ja es comença a notar, serà la introducció de l'administració electrònica. En el cas d'Ullastrell es considera que serà el canvi més rellevant dels propers anys, però que no tothom hi està preparat. En aquest sentit, apunten que els treballadors de més edat i molts proveïdors tenen reticències i els costa adaptar-se a les noves eines:

Serà difícil que alguns treballadors municipals i proveïdors s'hi acostumin. Per exemple, si el paleta del poble per arreglar una canonada ha de fer una factura electrònica, li estem complicant molt la vida perquè és gran i no en sap. (Treballador municipal)

En qualsevol cas, tots els entrevistats troben molt sentit en els ajuntaments petits, ja que tenen unes característiques de proximitat i un model de servei que ajuden els ciutadans. Pensen que la seva identitat els protegirà de qualsevol temptació de suprimir-los o unificar-los, tot i que reconeixen que caldrà augmentar la coordinació i col·laboració entre els municipis i entre els municipis i altres administracions:

El futur passa per entendre's amb altres municipis petits per compartir serveis: compres conjuntes, compartir tècnics, fins i tot poder compartir el secretari-interventor... en aquest sentit es podria millorar molt. (Alcalde)

El futur passa per enfortir les relacions entre els ajuntaments i el Consell Comarcal. El Consell ha de gestionar serveis com els residus o l'aigua perquè per a un ajuntament petit és una ruïna. (Alcalde)

En aquest sentit també hi ha alguna apreciació més crítica, com la d'una regidora que es lamentava que a l'hora de fer l'entrevista (maig del 2018), tot just acabava de ser convocada a la segona reunió amb altres regidors de serveis socials en tota la legislatura. Considerava que el Consell Comarcal hauria de ser molt més actiu a fer que els municipis compartissin la diagnosi sobre la situació i les experiències quan cal fer front als problemes. En aquest mateix sentit, també s'ha apuntat que el Consell Comarcal podria ajudar els municipis a «poder fer coses que sols no poden fer», com per exemple ajudar a participar en projectes europeus.

Així doncs, tot i compartir la diagnosi que caldria augmentar la coordinació, també se senten veus que alerten que hi ha àmbits en què es va en direcció contrària:

El futur dels municipis petits passa per mancomunar més amb els del costat, però els darrers anys s'ha anat en la direcció contrària: serveis que abans eren mancomunats, per exemple la recollida de la poda, ara cada ajuntament torna a tenir el seu perquè així creuen que tenen més control. Això genera uns sobrecostos que es podrien suprimir cooperant més. Però no crec que passi a curt termini. (Regidora)

En aquest sentit és rellevant subratllar la dicotomia entre proximitat i eficiència, ja que si bé seria més barat que ho fes una institució superior (com ara el Consell Comarcal o la Diputació), els municipis es resisteixen a perdre el control. I, de fet, part de la justificació de l'existència dels municipis petits és gracies a la seva proximitat i capacitat d'adaptació a les necessitats dels municipis. Trobar l'equilibri entre l'eficiència i la capacitat d'adaptar-se a la realitat del municipi serà un dels reptes dels municipis petits en el futur.

Referències bibliogràfiques

- AGRANOFF, R.; MCGUIRRE, M. *Collaborative Public Management*. Washington DC: Georgetown University Press, 2011.
- AXELDROD, R.; COHEN, M. *Harnessing Complexity*. Nova York: Basic Books, 1999.
- BOVENS, M. I HART, P. *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick: Transaction Press, 1998.
- BRUGUÉ, Q. «Una Administración que Habla es una Administración que Piensa» en Gobierno de Aragón (ed.), *Participación Ciudadana para una Administración Deliberativa*. Saragossa: Departamento de Presidencia, Gobierno de Aragón, 2009.
- BRUGUÉ, Q.; BIOSCA, S.; VILCHEZ, D. *Democràcia i participació ciutadana. Realitat i futur als petits municipis de Catalunya*. Informe IGOP sense publicar (www.igop), 2011.
- BRUGUÉ, Q., BOADA, J.; BLANCO, I. *Els motors de la innovació a l'Administració pública*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya, 2013.
- CHESBROUGH, N. *Open Innovation. The New Imperative for Creating and Profiting from New Technology*. Harvard: Harvard University Press, 2003.
- CORNELLA, A.; FLORES, A. *La Alquímia de la innovación*. Barcelona: Ediciones Deusto, 2007.
- DE SOUZA, X. *Democracy as Problem Solving. Civic Capacity in Communities Across the Globe*. Cambridge: The MIT Press, 2008.
- ECAS. *Informe INSOCAT per a la millora de l'acció social. Indicadors Socials a Catalunya en relació al context estatal i europeu*. Barcelona: ECAS, 2015.
- ECAS. *Innovació i empoderament en la lluita contra la pobresa*, col·lecció «Idees i Eines per a l'Acció Social». Barcelona: ECAS, 2015.
- European Commission. *Empowering people, driving change: Social Innovation in the European Union*. Luxemburg: Publications of the EU, 2011.
- FUNG, A. *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*. New Jersey: Princeton University Press, 2005.
- GARDNER, H. *Mentes flexibles*. Barcelona: Paidós, 2004.
- GOLDENBERG, M.; KAMOJI, W.; ORTON, L.; WILLIAMSON, M. *Social Innovation in Canada: An Update*, CPRN Research Report, 2009.
- HAJER, M.; WAGENAAR, H. *Deliberatives Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- HEIFETZ, R. A. *Liderazgo sin respuestas fáciles. Propuestas para un nuevo diálogo en tiempos difíciles*. Barcelona: Paidós, 1997.

- HOWALT, J.; SCHWARZ, M. *Social Innovation: Concepts Research Fields and International Trends*, International Monitoring, 2010.
- IGUAL, B., ROIG, M.; MARTÍ, I. «La innovació en les polítiques locals. Aprenentatges de les bones pràctiques» a DÍAZ, L. (ed.) *Polítiques públiques dels municipis catalans. Informe Pi i Sunyer*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer, 2012.
- INNERARITY, D. *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*. Barcelona: Paidós, 2011.
- LONGO, F. «Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relacionales», *Ekonomiaz*, 80 (2), 2012.
- LOSADA, C. «Liderar en l'àmbit públic», en LONGO, F.; YSA, T. (eds.). *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya 2007.
- LOWNES, V.; SULLIVANT, H. «How Low Can you Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance», *Public Administration*, 86 (1), 2008, p. 1-22.
- MOORE, M.; SPARROW, M.; SPELMAN, W. «Innovation in Policing: From Production Line to Job Shops» en Behn, R. (ed.). *Innovation in American Government*. Washington: Brookings Institution Press, 1997.
- MOULAERT, F.; MARTINELLI, F.; SWYNGEDOUW, E.; MORENO, S. «Toward alternative models of local innovation», *Urban Studies*, 42 (11), 2005, p. 1969-1990.
- MOULAERT, F.; MARTINELLI, F.; SWYNGEDOUW, E.; MORENO, S. *Can neighbourhoods save the city. Community development and social innovation*. Londres: Routledge, 2010.
- OSBORNE, S.; BROWN, K. *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Londres: Routledge, 2005.
- PARÉS, M. *La participació ciutadana als petits municipis*. Informe IGOP sense publicar (www.igop), 2005.
- PARÉS, M. *Participació, administració i ciutadania als petits municipis*. Informe IGOP sense publicar (www.igop), 2006.
- PUTMAN, R. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. «Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público», *Revista Circunstancias del IUIOG*, any IX, núm. 26, 2011.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. «Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿el eslabón perdido?», *Revista Chilena de Administración Pública*, 19, 2012, p. 5-50.
- VON HIPPEL, E. *Democratizing Innovations*. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.
- WAGENAAR, H. «Governance, Complexity and Democratic Participation», *The American Review of Public Administration*, 37, 2007, p. 17-50.
- WEBER, E. i KHADEMIAN, A. «Wicked Problems, Knowledge Challenges and Collaborative Capacity Builders in Network Settings», *Public Administration Review*, 68(2), 2008, p. 334-349.

Annex.

Relació de les entrevistes realitzades

Calldetenes

Marc Verdaguer, alcalde
Ana Mochales, secretària municipal
Fina Aumatell, treballadora de l'Ajuntament

81

Cardona

Ferran Estruch, alcalde
Brígida Manau, secretària

Castellterçol

Isaac Burgos, alcalde
Joan Capdevila, veí

Puig-reig

Josep M. Altarriba, alcalde
Alba Camps, regidora

Santa Susanna

Joan Campolier, alcalde
Silvia Vives, regidora

Subirats

Pere Pons, alcalde
Àngels Pinyol, regidora
Maria Sanpere, secretària municipal
Mercè Bosch, treballadora municipal
Pere Guilera, veí

La Torre de Claramunt

Jaume Riba, alcalde
Begoña Mediavila, Cap de l'Oficina d'Atenció al Ciutadà

Ullastrell

Joan Ballbè, alcalde

Albert Miralles, treballador de l'Ajuntament

Neus Salarich, veïna

Diputació de Barcelona

Carola Castellà Josa

Carolina Costa Bazet

Maria Garcia Brugada

Anna Garcia Masiá

Isabella Martínez Morales

Pere Rodríguez Rodríguez

Ivana Roig Pena

