

POLÍTIQUES MUNICIPALS INNOVADORES EN CONTEXTOS DE CRISI I AUSTERITAT:

EXPERIÈNCIA EN ELS PETITS MUNICIPIS DE GIRONA

(Referència 2014EAPC00011)



Equip de recerca:

Boldu, M., Brugué, Q. (IP), Casademont, A., Langarita, J.A., Martí, S., Serra, M., Ubasart, G

Universitat de Girona, juny 2016

INDEX

Introducció	3
Preocupacions i objectius	5
Estratègies de recerca	9
1. MARC TEÒRIC	13
1.1. El què de la innovació (en els petits municipis)	14
1.2. El perquè la innovació (en els petits municipis)	16
1.3. El com de la innovació (en els petits municipis)	18
1.4. El per a què de la innovació (en els petits municipis)	26
1.5. Marc analític	28
2. IDENTIFICACIÓ I CARACTERITZACIÓ DELS MUNICIPIS OBJECTE D'ESTUDI	31
2.1. Un context de crisi social	31
2.2. La Jonquera	36
2.3. Ribes de Freser	38
2.4. Sant Joan les Fonts	40
2.5. Sant Pere Pescador	43
2.6. Sils	45
2.7. Verges	46
2.8. La mostra objecte d'estudi: perfils municipals	48
3. ELS PETITS MUNICIPIS DAVANT LA CRISI: SITUACIÓ VISCUDA I RESPOSTES ARTICULADES	
3.1. L'experiència de la crisi: municipis diversos, impactes diferents	52
3.2. Les respostes des dels municipis	61
3.3. De la crisi a les crisis	69
4. PETITS MUNICIPIS, INNOVACIÓ I RESPOSTES ALS REPTES D'UN ENTORN COMPLEX	
4.1. Els petits municipis com a micro-entorns innovadors?	73
4.2. Engegant els motors de la innovació en els petits municipis?	84
4.3. Innovació: potencial i resistències	90
5. CONCLUSIONS	100
Bibliografia	104
Annex 1. Persones entrevistades	108

INTRODUCCIÓ

El treball que presentem dóna continuïtat a una línia de recerca interessada en analitzar fins a quin punt les administracions públiques són capaces d'innovar en el disseny i la implementació de les seves polítiques. A banda de la dimensió estrictament acadèmica, es tracta d'un assumpte d'especial rellevància i d'una pregunta difícil de respondre. La rellevància de la temàtica es justifica per la necessitat de trobar noves respostes a nous problemes o, si es prefereix, per l'existència d'un context incert i canviant que reclama de les administracions molta flexibilitat i capacitat d'innovació. I la resposta no és senzilla, ja que la pròpia naturalesa de les administracions públiques les converteix en institucions pensades per oferir seguretat i garanties, de manera que tenen moltes barreres alhora d'assumir determinats riscos i, com és sabut, sense risc no és possible generar innovació.

Ens trobem, doncs, en un context que reclama innovació i amb unes administracions públiques poc propícies per oferir-la. Reflexionar sobre aquesta situació i sobre possibles estratègies per superar-la conforma una línia d'investigació que troba ressò en la literatura acadèmica internacional i en la pròpia trajectòria d'aquest grup d'investigació. En aquest sentit, aquest treball dóna continuïtat a la recerca també finançada per l'EAPC i que es va editar al 2013 amb el títol *Els Motors de la Innovació en l'Administració Pública (GAP/2992/2011)*.

En aquest marc, el projecte que presentem ofereix dues novetats que ens permeten aprofundir en la trajectòria ja iniciada. En primer lloc, situem l'anàlisi empírica en 6 petits municipis (menys de 5.000 habitants) de les comarques de Girona. Aquestes institucions són molt abundants (representen més del 80% dels municipis de Catalunya) i, tanmateix, molt poc estudiades. Pretenem, en conseqüència, fer una aportació original en un àmbit acadèmicament molt poc desenvolupat però que representa una part important del territori del país. En segon lloc, ens preguntem de manera específica com aquests petits municipis han reaccionat davant la crisi de 2007, cercant fins a quin punt han disposat de les eines i de la capacitat per adaptar-se i oferir respostes més o menys innovadores als nous reptes que se'ls han presentat.

Amb aquests objectius, l'informe s'estructura en diversos apartats. En el primer desgranem les preocupacions i els objectius del projecte d'investigació. En el segon

oferim un marc teòric que, d'una banda, es basa en el que ja vam desenvolupar per la recerca de 2012-2013 i, d'altra banda, incorpora algunes novetats vinculades a la realitat dels petits municipis i a l'enfocament teòric de la innovació social. En tercer lloc, presentem els estudis de cas realitzats en 6 municipis de la província de Girona, primer amb una aproximació estrictament descriptiva i posteriorment amb una mirada analítica que pretén interpretar l'estudi empíric amb els conceptes presentats en la part conceptual. Finalment, apuntem algunes conclusions i recomanacions per afavorir la capacitat innovadora en els petits municipis.

PREOCUPACIONS I OBJECTIUS

Aquesta recerca s'inscriu en un projecte de més ampli abast caracteritzada pel creuament de tres preocupacions: la situació de crisi que ens ha tocat viure en els darrers temps, els impactes que aquesta ha tingut en termes de cohesió social, i el tipus de respostes locals que hauríem d'articular per construir comunitats socialment més sòlides i equilibrades. Ens traslladarem, doncs, des dels reptes que ens planteja el macro context global fins les respostes que s'articulen des del micro entorn dels petits municipis de la província de Girona. I en aquest recorregut, la innovació serà el terme que usarem per referir-nos a la capacitat de les institucions i les comunitats locals per respondre amb noves solucions a nous problemes.

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 desaforat –tant públic com privat. Vist en perspectiva, també van ser els anys que, d'una banda, van condicionar certs comportaments individuals i, d'altra banda, van posar els ciments d'un determinat model de societat. Des del punt de vista dels comportaments particulars, s'ha imposat una lògica individualista i consumista que explica bona part de les lògiques d'una població on abunden més els clients que els ciutadans. I, consegüentment, des del punt de vista col·lectiu, un societat desequilibrada i que ha tendit a menysprear les interferències públiques. La combinació d'ambdues característiques va posar les bases d'una societat poc cohesionada, tal com ha mostrar l'explosió de les dinàmiques de pobresa i exclusió social que han acompanyat la crisi de 2007.

Aquesta crisi ha tensionat cruament la nostra societat, excloent a importants col·lectius i sotmeten al risc d'exclusió a la majoria d'una població que, fins aquell moment, se sentia impune a aquests processos. La cohesió social ha esdevingut, així, una preocupació central de les nostres societats. Els objectius 2020 de la UE ha recollit aquesta prioritat, com també s'ha fet des dels àmbits estatals, regionals i locals. Simultàniament, s'ha destacat també la importància de les respostes territorialitzades, afavorint processos de descentralització en les polítiques socials. De fet, s'ha subratllat molt el paper de les ciutats –dels entorns urbans- en el desplegament de les polítiques de cohesió:

“(...) there is not only the wide recognition of the central role of cities in meeting the ‘competitiveness’ oriented objectives but also the fact that they are seen as the frontline in the battle for social cohesion, environmental sustainability and democratic governance” (Mahsud *et al* 2012, viii).

Aquestes referències a la proximitat, tanmateix, s’han vinculat també al potencial d’innovació que pot emergir de les respostes locals. Donades les profundes transformacions de les nostres societats, cal articular respostes innovadores i aquestes es generen, sobretot, en espais de proximitat que afavoreixen el coneixement, la flexibilitats i la possibilitat d’experimentació i aprenentatge. De fet, tant en el Panel d’experts com en el Banc de Bones Pràctiques elaborats des de la Fundació Carles Pi i Sunyer (Díaz 2012), la capacitat d’innovar es connecta amb el món local. Sense entrar en detalls, les dades recollides constaten com 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 seves comunitats.

Aquests mateixos experts, però, consideren que aquesta capacitat augmenta amb la grandària dels municipis, de manera que els municipis més innovadors serien aquells municipis amb més població i amb més recursos (Igual, Roig & Martín 2012). No cal dir que existeixen pocs estudis sobre la capacitat d’innovació local davant els actuals problemes de cohesió social, mentre que els poc disponibles sempre fan referència a municipis de certa grandària. Així, en el darrer treball que aquest mateix equip va realitzar sobre innovació i polítiques públiques, s’usaven dos exemples municipals de referència, un situat a Girona (Centres Cívics) i l’altra a Barcelona (la superilla de Gràcia) (Brugué *et al* 2013). En aquella recerca, com en d’altres, s’esmentava la proximitat i les relacions com factors propiciadors de la innovació, de manera que l’espai municipal esdevenia un espai de referència per a desenvolupar les capacitats innovadores.

Ens queda, però, el dubte de fins a quin punt, tal com es considerava en el panel d’experts locals, la grandària era 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 promoure iniciatives innovadores o això només succeeix en entorn urbans de certa grandària i complexitat? Si observéssim baixos nivells d’innovació en els petits municipis de Catalunya, aquesta

és una característica estructural o podríem estimular el seu potencial innovador? En definitiva, en termes d'innovació en la lluita contra la pobresa i l'exclusió social, quin paper estan jugant els petits municipis i com podríem, si s'escau, aprofitar millor la seva posició de proximitat a la ciutadania?

Aquest conjunt d'interrogants donen forma a les preocupacions que orienten aquest projecte de recerca. Volem, per tant, analitzar com els petits municipis de la província de Girona han respòs als reptes d'un context de crisi i austeritat. En aquests micro entorns, les respostes innovadores poden provenir de la pròpia comunitat o de les institucions que hi tenen presència. En l'estudi en recolzarem en la literatura sobre innovació social, que posa l'èmfasi en les iniciatives de la pròpia comunitat local (Moulaert *et al* 2005); però també en el paper de les institucionals locals, sota la hipòtesis que –en contra de l'ortodòxia administrativa clàssica- els petits municipis poden ser font de creativitat i innovació (Lownes & Sullivant 2008).

Recordar, de nou, 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. En paraules d'un expert en innovació:

“Innovation is about more than technological invention. It involves changes of many kinds: cultural, organizational and behavioral as well as technological. So, in a world crying out for social justice and ecological care, innovation holds enormous progressive potential. (...) It is not only important that innovation be efficient and competitive in any particular direction. It is also crucial equally for economic and wider social wellbeing, that the directions that are prioritized for innovation, are as robustly deliberated, accountable and legitimate as possible” (Stirling 2015, 4)

En tot cas, per tal de precisar els objectius específics que orienten aquesta recerca volem apuntar 3 objectius bàsics:

1. Conèixer, a partir d'estudis de cas, com han viscut els petits municipis de la província de Girona el context de crisi i austeritat que s'inicia en el 2007 i que, per tant, centrarem en el mandat municipal 2011-2015.
2. Identificar les respostes que des de la comunitat i les institucions locals s'ha donat a aquesta situació i caracteritzar-la des del punt de vista de la innovació social.
3. Determinar quina ha estat la capacitat innovadora dels petits municipis de la província de Girona i fer propostes que, en funció dels resultats obtinguts, permetin consolidar i/o fomentar el seu potencial innovador.

ESTRATEGIA DE RECERCA

Per tal de satisfer els objectius anteriorment esmentats, ens cal una estratègia de recerca que ens permeti conèixer la realitat dels petits municipis de la província de Girona i interpretar-la en funció d'allò que definim com a respostes innovadores als contextos de crisi i austeritat dels darrers anys. Aquesta estratègia l'hem dissenyat a partir de cinc etapes:

1. Elaboració del marc teòric i analític

En un primer apartat presentarem el marc teòric d'aquest projecte. Aquest marc s'inspirarà en la literatura especialitzada sobre innovació i sobre cohesió social, i ens servirà tant per disposar dels conceptes bàsics com dels instruments analítics que usarem a l'hora d'explotar els casos d'estudi.

2. Identificació i caracterització dels municipis que seran objectes d'estudi de cas

Aquesta recerca utilitza la tècnica de l'estudi de cas, ja que pretén assolir un coneixement aprofundit d'unes experiències a les quals vols adreçar-se sense massa prejudicis ni criteris previs. En aquestes circumstàncies, l'estudi de cas permet aproximar-se amb una major obertura de mires a l'objecte d'anàlisi, alhora que facilita una recopilació d'informació diversa i panoràmica. En concret, com explicarem tot seguit, voldrem conèixer com han viscut la crisi que s'inicia el 2007 i quin tipus de resposta hi han donat 7 petits municipis de la província de Girona.

En la tria d'aquests municipis hem tingut en consideració 3 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 aquells 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 1.000 i els 5.000. Quant al criteri territorial, els municipis triats es troben distribuïts en 6 de les 8 comarques gironines: Hem deixat fora la Cerdanya i el Gironès, la primera

per la seva peculiaritat econòmica i social (amb forts lligams amb població barcelonina) i la segona per la influència metropolitana de la capital, Girona. Finalment, tal 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 amb més o menys intensitat la crisi, etc.).

La mostra escollida és la que componen els següents municipis; els quals, en un segon apartat del treball, seran caracteritzats i definits amb cert detall.:

- Sant Joan les Fonts (Garrotxa) 2.919 habitants
- Sils (Selva) 5.851 habitants
- Sant Pere Pescador (Alt Empordà) 1.710 habitants
- Ribes de Freser (Ripollès) 1.859 habitants
- La Jonquera (Alt Empordà) 3.115 habitants
- Verges (Baix Empordà) 1.195 habitants¹

3. Anàlisi de la situació i de les respostes que, davant la crisi del 2007, s'articulen en aquests municipis

Un cop identificats els municipis i definides les seves principals característiques, la tercera part de la recerca vol fer aflorar com aquests municipis han viscut la crisi econòmica i quin tipus de resposta hi han donat. Per fer-ho, ens centrarem en el mandat 2011-2015, tot i que, òbviament, els límits són porosos i els desbordarem quan sigui necessari.

Des del punt de vista de l'estratègia de recerca, el que més ens interessa subratllar ara és que en aquest apartat l'anàlisi serà qualitativa i que, per tant, es farà a través d'entrevistes semi-estructurades amb tres tipus d'actors: polítics, tecno-administratius i ciutadans. En funció de les peculiaritats de cada municipi farem la tria, però amb la voluntat d'aconseguir informació provinent de les tres perspectives citades.

Tanmateix, les entrevistes es realitzaran buscant més el relat que la informació detallada, que cercarem documentalment. Posar l'èmfasi en el relat d'allò que

¹ Les dades poblacionals són les que es troben a les pàgines webs de cada ajuntament en data 19/10/2014.

ha passat i allò que hem fet en el poble ens permet no condicionar les explicacions dels actors i, d'aquesta manera, no imposar les categories i el vocabulari amb el qual treballarem. És a dir, pensem que no té massa sentit preguntar si han estat innovadors, ja que ni sabem quina idea d'innovació tenen ni si responen que sí simplement perquè tots hem de ser innovador. Preferim escoltar el relati d'allò que han fet i, posteriorment, ja analitzarem si ho podem considerar o no innovació. Aquesta estratègia ens sembla especialment rellevant quan analitzem petits municipis, on sovint certs llenguatges són vistos com més propis de realitats municipals molt allunyades del seu dia a dia.

A partir d'aquesta aproximació, usarem un guió d'entrevista que seguirà els següents punts:

- Informació bàsica sobre la persona entrevistada (edat, formació, perfil professional, gènere, etc.) i la seva relació amb el poble objecte d'estudi (anys vivint-hi, relació política, administrativa o veïnal, etc.)
- Com recorda el poble i com creu que ha canviat durant aquests darrers 15 anys?
- Durant aquest període, com ha condicionat la crisi l'evolució del municipi?
- Davant dels reptes de la crisi i, de manera més general, del nou mil·lenni, com ha reaccionat el municipi? Què han fet els propis veïns i les seves eventual associacions? Quin ha estat el paper de l'ajuntament? I d'altres institucions?
- Com s'imagina el municipi d'aquí una dècada i que caldria fer per promoure aquest escenari (si és positiu) o per combatre'l (si és negatiu)?

4. Interpretació de la informació en termes de capacitat innovadora

En el quart apartat d'aquest informe analitzarem la informació recollida i la interpretarem en termes de quina capacitat innovadora contenen els petits municipis i de quins resultats han aconseguit a l'hora de fer front a la crisi d'aquest inici de mil·lenni. En aquest darrer punt, per tant, creuarem els conceptes analítics desenvolupats en el marc teòric amb les realitats recollides a la part empírica del estudi. Podrem, en definitiva, contrastar si els petits

municipis tenen o no condicions per a la innovació, quins factors l'estimula o la limita, i quins resultats pràctics ha generat.

Anticipem en el següent quadre el tipus d'anàlisi que desenvoluparem, entenent que la seva lectura horitzontal ens permetrà oferir una anàlisi de cada cas, mentre que la seva lectura vertical ens permet comparar els 7 casos en funció de les principals categories analítiques usades i que seran descrites en el marc teòric:

	Descripció impacte crisi en el municipi	Identificació de les respostes donades	Grau d'innovació (substantiva i operativa)	Condicions per a la innovació (entorns)	Origen de la innovació (motors)	Recursos per a la innovació	Resultats aconseguits
Municipi 1							
Municipi 2							
Municipi 3							
Municipi 4							
Municipi 5							
Municipi 6							
Municipi 7							

5. Conclusions i recomanacions

Un cop completada la recerca, dedicarem el darrer apartat d'aquest informe a unes conclusions amb caràcter propositiu. És a dir, d'una banda, acabarem el treball amb unes conclusions que destaquin els principals resultats de la investigació; valorant fins a quin punt hem estat capaços de donar resposta als tres objectius que ens marcàvem en els seus inicis, i, d'altra banda, a partir d'aquests mateixos resultats, presentarem unes recomanacions destinades a fomentar el potencial innovador dels petits municipis, tot esperant que aquesta és tradueixi amb una major capacitat per a donar resposta als reptes i les necessitats de la seva població.

1. MARC TEÒRIC

El terme innovació apareix de manera prolífica en discursos molt variats i diversos, de manera que la seva definició conceptual és força complicada. De fet, Pollit & Hupe (2011) defineixen la innovació com un “concepte màgic” usat tant per tecnòlegs que creuen en la capacitat salvadora de les noves tecnologies com per emprenedors que cerquen nous nínxols de negoci o activistes que la invoquen com una eina de transformació social.

Tanmateix, també és un lloc comú considerar que l'àmbit privat (Baumol, 2002) és més procliu a la innovació que l'àmbit públic; de manera que sempre que s'analitza la innovació pública tendeix a assumir-se que aquesta és escassa i sovint dependent d'aprenentatges generats lluny de les seves tranyines administratives. Tal com un exposa un estudi de referència:

“According to conventional wisdom, public organizations cannot innovate. Bureaucracies lack the competitive spur that drives businesses to create new products and services. Their rules squeeze out anything creative or original. Their staffs are penalized for mistakes but never rewarded for taking successful risks” (Mulgan, 2007: 4).

Aquesta visió, però, tendeix a ser una caricatura i a amagar algunes importants innovacions que han estat liderades des del sector públic. Una visió que tampoc pren en consideració un aspecte que en aquest estudi ens interessa especialment i que té a veure amb la pressió que reben aquelles institucions públiques enfrontades en reptes socials, econòmic i ambientals cada cop més ineludibles. Unes pressions que, com volem analitzar en aquest projecte, es donen no només en els nivells institucionals centrals sinó que afecten molt directament a aquelles organitzacions que, des de la proximitat, han de fer front quotidianament amb les demandes i les expectatives dels seus ciutadans (Borins, 2001; Smith 2005).

En qualsevol cas, 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 (Matthews *et al*, 2009), però sí que ens cal clarificar quin significat li donem i

com usarem el terme en la nostra investigació². Per avançar en aquesta direcció donarem continuïtat al marc teòric que ja vam elaborar en l'estudi anterior (Brugué *et al* 2013), on abordàvem el perquè, el què i el com de la innovació. Només hi afegirem dues novetats:

- D'una banda, en coherència amb el focus d'aquesta recerca, intentarem ajustar el marc teòric a l'especificitat dels petits municipis. 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 aquells aspectes que puguin ser més rellevants per l'actual àmbit de recerca.
- D'altra banda, afegirem un apartat addicional –el *per a què*– on introduïrem la literatura referida a la “innovació social”. Es tracta d'una branca específica de la literatura sobre innovació, però que ens sembla especialment útil per dues raons: per la seva voluntat de transformació social (hem situat el nostre interès en aquest àmbit) i pel paper que atorguen a les comunitats locals (i, per tant, per un vincle amb la proximitat especialment rellevant quan analitzem petits municipis).

1.1. EL QUÈ DE LA INNOVACIÓ (EN ELS PETITS MUNICIPIS)

Tal com ja esmentàvem anteriorment, en les nostres volàtils societats actuals, la innovació s'ha convertit en una retòrica omnipresent. Així, la pròpia 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 & Brown 2005). Tanmateix, ja en l'informe de 2003 ens fixàvem amb allò que definíem com els dos enfocaments bàsics a la innovació: l'instrumental i el substantiu.

- En primer lloc, des d'una aproximació instrumental, es defineix la innovació com l'adquisició de les tècniques que permeten millorar l'eficiència de determinades accions. 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

² Per una revisió dels debats acadèmics entorn a la innovació es pot consultar Chesbrough (2003), Moolaert *et al* (2005), Cornella & Flores (2007), Guia *et al* (2009), Ramírez-Alujas (2011 i 2012) o Longo (2012).

conseqüència, s'interpreta la innovació 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 forma simultània, la nostra aproximació situa l'èmfasi en la dimensió substantiva. Seguim, de fet, una idea que s'ha anat fent molt present en la literatura:

“The simplest definition is that public sector innovation is about new ideas that work at creating public value” (Mulgan, 2007: 6)

Aquesta opció, a més, adquireix més sentit quan ens plantejem, com a principal objectiu de recerca, l'anàlisi de la capacitat de resposta davant de contextos de crisi i austeritat. 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 innovació té a veure amb el coneixement i no amb la tècnica. La innovació no es produeix a partir d'una acumulació d'informacions sinó a través d'un procés reflexiu que reconegui la ignorància i generi nou coneixement (Innerarity 2011). La innovació, interpretada en aquests termes, s'associa amb intel·ligència col·lectiva (deliberativa) i no amb saviesa individual (tecnocràtica); no es planifica racionalment sinó que es descobreix a través d'interaccions.

En definitiva, recollint les idees apuntades en els paràgrafs anteriors, considerem que per definir la innovació hem de fer referència a 3 aspectes:

- i. En primer lloc, **la innovació parteix del desconeixement**, del saber superat. Una organització que no sigui capaç de posar en dubte allò que fa i d'assumir críticament que no obté uns resultats satisfactoris, mai podrà ser innovadora. Els petits ajuntaments catalans han patit, des de 2007, una situació crítica que ha combinat l'emergència de nous problemes amb la incapacitat d'abordar-los. Aquest reconeixement es fa molt palès, molt proper, molt material en el petit municipi, de manera que es converteix en un punt de partida potencial per a la innovació.
- ii. En segon lloc, **la innovació és sempre un procés, un viatge**. Innovar vol dir generar nou coneixement, i això només és possible a través d'un **procés**

reflexiu que vagi més enllà tant de la millora instrumental com de l'acumulació de dades i informacions. En aquesta recerca, com ja hem anticipat, ens preguntem sobre la capacitat dels petits municipis per emprendre aquest viatge cap el nou coneixement. Veure'm quina resposta ens ofereix l'estudi empíric, però de moment podem llençar una hipòtesis i considerar que, mentre en institucions més grans i potents les capacitats d'acumulació de dades i informacions són superiors, probablement els petits municipis tenen una major comprensió de la seva realitat, són capaços d'abastar-la de manera més integral i, per tant, poden estar en una millor posició per iniciar un viatge reflexiu que generi nou coneixement.

- iii. En tercer lloc, **la innovació és sempre col·lectiva**. El procés reflexiu que propicia la innovació ha de ser compartit i ha de facilitar la interacció de diferents punts de vista. Com hem subratllat anteriorment, la racionalitat tecnològica pot ser individual, mentre que la innovació és sempre deliberativa i, per tant, col·lectiva. De nou, mentre les grans organitzacions solen veure's dominades per l'especialització i la segmentació, les petites institucions locals poden afavorir les relacions i les trobades horitzontals. Així, almenys com a hipòtesi, podríem suposar que en els petits municipis són més habituals les oportunitats de trobada i relació (que es produïrien de manera natural i informal) i que, per tant, disposen d'un potencial deliberatiu intangible que podria actuar com a motor per a la innovació.

A través d'aquestes tres característiques valorarem tant el potencial com la capacitat efectiva d'innovació dels petits municipis analitzats. També haurem de considerar, però, fins a quin punt aquesta eventual capacitat innovadora es tradueix en transformacions i canvis que impacten sobre la realitat. És a dir, la innovació neix de la necessitat d'abordar un problema no resolt i, per tant, caldrà no perdre mai de vista aquest problema i entendre que només podrem parlar d'innovació efectiva en funció de si es resol aquell problema fins llavors no resolt.

1.2. EL PERQUÈ DE LA INNOVACIÓ (EN ELS PETITS MUNICIPIS)

Les institucions públiques, entre elles els ajuntaments, malgrat el que diguin algunes veus, no viuen aïllades dels seu entorn. Són, més aviat, estructures que interactuen amb la realitat d'una manera especialment intensa, ja que aspiren a transformar-la i, simultàniament, en són un reflex. Allò que són i allò que fan les administracions

públiques està íntimament lligat amb el seu context social, econòmic i polític; de manera que les tensions que experimenten provenen precisament d'aquest context. Conseqüentment, les principals raons que justifiquen la necessitat de transformació de les accions polítiques i administratives no es troben en el seu interior sinó en els canvis que es produeixen en el seu entorn.

Durant els 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 tant de la crisi com del conjunt de les transformacions que l'acompanya ha generat desconcert i impotència a l'hora de trobar les respostes adequades (Bovens & Hart 1998) a problemes de creixent complexitat (Weber & Khademian 2008, Brugué 2015). Tanmateix, la dificultat que avui tenim per oferir solucions a problemes com la crisi econòmica o l'amenaça de l'exclusió social no és tant de voluntat política com de dèficit cognitiu, d'impossibilitat d'abordar l'assumpte en tota la seva complexitat. És aquesta complexitat, ras i curt, la que reclama respostes innovadores (Axelrod & Cohen 1999, Wagennar 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: 64).

En definitiva, davant de nous problemes no disposem de noves respostes, 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 petits municipis viuen amb tota la intensitat d'una comprensió de proximitat i amb tot el desconcert d'aquells que es senten sense recursos ni capacitats per a reaccionar. Però els petits municipis, com ja hem esmentat, també poden ser observats com aquells espais amb potencial d'aprenentatge i amb possibilitats de repensar les seves inèrcies de funcionament.

De fet, tal 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 a generar-la:

- D'una banda, la necessitat d'innovació pot veure's reforçada a partir de combinar els impactes molts tangibles i sentits de la crisi amb uns institucions febles i, per tant, amb poques possibilitats d'oferir respostes.

- D'altra banda, el potencial innovador pot també veure's 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, està clar que els petits municipis es troben en una situació difícil per propiciar-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 petit municipi fos un espai propici –almenys potencialment.

1.3. EL COM DE LA INNOVACIÓ (EN ELS PETITS MUNICIPIS)

Probablement tots estaríem 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 com a *genètic*, ja que topem amb la pròpia naturalesa d'unes institucions que no és només que no estiguin preparades per la innovació sinó que, en realitat, estan dissenyades per evitar-la. Les institucions públiques –entre les que es troben els petits municipis- són sobretot múscul executor, però els hi manca cervell creatiu. No estan preparades per a la innovació (Brugué, 2009).

El problema, per tant, consisteix en veure *com* es propicia la innovació, com es passa de la retòrica a la pràctica. La innovació suposa un descobriment *imprevisible* i, com a tal, no es pot planificar. La única cosa que podem fer és afavorir les condicions perquè la innovació aparegui; sense buscar receptes ni dreceres que ens garanteixin resultats concrets. No podem, doncs, parlar d'instruments o mecanismes per la innovació, sinó que hem de referir-nos a les circumstàncies que l'afavoreixen. És cert, però, que les circumstàncies (l'entorn) poden ser millor o pitjor aprofitades, de manera que la innovació requerirà també de palanques (motors) que transformin el potencial en realitat. Per tant, en aquest estudi –tal com fèiem en l'anterior recerca (Brugué *et al* 2013)- ens referirem als *entorns* i als *motors* de la innovació. També farem esment a un tema especialment sensible per als petits municipis, els *recursos* per a la innovació

- **Entorn innovador:** es refereix a aquelles característiques "*ambientals*" que estimulen la creativitat, que accepten la prova i l'error, que es replantegen les rutines i que, en definitiva, afavoreixen la innovació.

- **Motor de la innovació:** es refereix a un “*factor*” –humà, organitzatiu, institucional- que afavoreix la innovació. Actua com un incentiu i, per tant, tot i no assegurar que aquesta es produeixi, en pot facilitar la seva aparició.
- **Recursos per a la innovació:** es refereix a la necessitat de disposar d’algun tipus de recurs (que poden ser molts diversos) sense els quals les capacitats innovadores no es poden desenvolupar.

Els petits municipis com a entorns innovadors

Hem definit l’entorn innovador com un ambient; com un hàbitat on la innovació troba oportunitats per produir-se. L’administració pública representa un determinat tipus d’entorn. Un entorn molt poc propici per la innovació, ja que està construït per aconseguir regularitat, seguretat i garantia. Hem de ser conscients que aquestes dificultats són estructurals i estan sòlidament arrelades.

En tot cas, per tal de propiciar un *ambient* innovador, seguint amb allò que ja apuntàvem a la recerca de 2012, caldria propiciar tres característiques bàsiques: (i) un entorn que reconegui i utilitzi la ignorància com a font de coneixement i innovació, (ii) un entorn que permeti treballar des d’una inexactitud creativa, i (iii) un entorn que assumeixi la pluralitat de perspectives com a condició per la innovació. Aquest tipus d’entorn, com tot seguit subratllarem i més tard analitzarem, pot representar una bona oportunitat per els petits municipis.

- **Acceptar la ignorància com a punt de partida.** La ignorància i el desconeixement no tenen cabuda en els entorns institucionals. De fet, aquests entorns estan construïts sobre la premissa contrària: la suficiència cognitiva. Però sense acceptar la ignorància ni el desconeixement no hi ha possibilitats d’innovació. Un entorn innovador és aquell que fa un ús positiu de la ignorància i/o desconeixement, aprofitant-los per trencar rutines i per afavorir noves maneres de pensar. Tanmateix, innovar, com ja havíem anticipat, no significa només millorar l’eficiència de les respostes sinó, sobretot, modificar el contingut de les preguntes. Aquesta ignorància inicial és el punt de partida per la innovació.

Acceptar la ignorància com a punt de partida comporta no només un canvi d’actituds, sinó també canvis en les pràctiques de les institucions i de les organitzacions; les quals han de ser capaces de valorar no només els

coneixements tècnics especialitzats sinó també altres tipus d'habilitats cognitives més genèriques (per exemple, l'habilitat per aprendre), afavorir espais interdisciplinaris, aplanar estructures organitzatives, o fer-se molt més permeables a fonts de coneixement no expert. Els petits municipis són, almenys potencialment, espais que podrien satisfer aquestes característiques, ja que la proximitat facilita l'ús d'habilitats cognitives informals o formes de treballar més integrals.

- **Treballar des de la inexactitud.** Per poder innovar no podem perdre'ns en els detalls o, dit d'una altra manera, la innovació requereix de la capacitat de fer esbossos, traços gruixuts que ens dibuixin noves interpretacions de la realitat. Aquesta operació es fa impossible quan estem atrapats en els detalls. Addicionalment, acceptar la inexactitud suposa fer-se càrrec del context, de la impossibilitat de treballar en entorns asèptics i en situacions controlades de laboratori. El món és inexacte i, per abordar-lo, hem de recrear ambients que assumeixin aquesta inexactitud. Així, per exemple, el fet de treballar amb metàfores, reduint la complexitat de la realitat, és una forma molt usada per afavorir la creativitat (Morgan 1992). També, en aquesta mateixa direcció, els entorns informals i poc estructurats (Waterman 1989) o les estructures organitzatives transversals (Fundación kaleidos 2011) afavoreixen l'aparició de la innovació. De nou, el coneixement quotidià de la realitat que s'imposa en el petit municipi pot facilitar aquests treball *inexacte*. Caldrà valorar, però, fins a quin punt són aquests espais capaços d'usar aquesta inexactitud per generar innovació.
- **Assumir la pluralitat de punts de vista.** La innovació, en tercer lloc, necessita acceptar la no exclusivitat en la producció del coneixement; incorporant el dissens, el conflicte i la diversitat com a forces transformadores de les relacions de poder i, per tant, desafidores de l'*status quo* i generadores d'innovació. Aquest és un dels punts clau que recullen les teories de la complexitat, que demostren la possibilitat d'un ordre que emergeix del desordre fruit de processos de relacions espontànies (Axelrod & Cohen 2000). Un entorn innovador, consegüentment, ha d'impulsar processos d'interacció interns i externs, assumir que el diàleg i el creuament de perspectives diverses genera aprenentatge, i impulsar estructures en xarxa que propiciïn les relacions d'interdependència.

El fet d'*alimentar-se mútuament* és l'essència de l'activitat innovadora. Aquesta no és la cultura dominant a l'administració pública (O'Leary & Blomgren 2009, O'Leary, Van Slyke & Kim 2010), però podria ser que trobés un espai de potencial

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

Els motors de la innovació en els petits municipis

Un ambient innovador és necessari però insuficient. Es necessita que, a més a més, es disposi d'estímul que converteixin el potencial en realitat innovadora. Aquests estímuls o factors propiciadors de la innovació poden ser molt variats. Trobem innovacions que apareixen per imitació d'altres experiències, innovacions que es difonen des d'instàncies finançadores, innovacions obligades pel context i innovacions que arriben per efecte contagi des d'altres sectors. També és possible distingir entre aquelles innovacions que han estat liderades des de la política, aquelles que s'han originat en cercles tècnics o professionals, aquelles que han fructificat a partir de propostes acadèmiques i aquelles que són resultat de transferències des de la pròpia societat civil. Així doncs, són molts i variats els factors que poden estimular la innovació. Analíticament, però, seguirem amb la tipologia –ja presentada en el treball de 2013- que, tot fixant-se, ens els orígens identificava els quatre motors de la innovació: el superior, el lateral, l'intern i l'extern.

- **El motor superior.** Sovint, les institucions més involucrades en el dia a dia de les diverses polítiques públiques tenen dificultats per agafar distància i, amb traç gruixut, replantejar les seves rutines de treball. A més, sobretot en casos com els petits municipis, és freqüent que tampoc puguin alliberar els recursos humans, econòmics i organitzatius que pot suposar una experiència innovadora. En canvi, determinades instàncies *superiors* disposen de més recursos i d'una mirada més panoràmica. No usem el terme "superior" en un sentit jeràrquic sinó espacial, de manera que, en funció del punt de referència, pot ser superior la Diputació, la Comunitat Autònoma, l'Estat o la UE. També considerem topològicament superiors aquelles innovacions que provenen del món acadèmic. El motor superior, en definitiva, es caracteritza per la seva capacitat per propiciar la innovació des d'una distància que li permet treballar amb traç gruixut i visions holístiques.

És evident que el potencial innovador del petit municipi depèn fortament d'aquestes inspiracions *superiors*, com també és versemblant pensar que la seva

posició de fragilitat el fa estar-hi més atent i disposar de relacions més freqüents. En tot cas, aquestes relacions són verticals i poden tendir tant a la imposició jeràrquica com a l'adquisició oportunista de recursos; inhibint, en aquests casos, la capacitat innovadora. Si, al contrari, aquestes relacions incorporen elements de diàleg i intercanvi poden ser un important estímul per a la innovació en els petits municipis.

- **El motor lateral.** Aquest motor es basa en la coneguda lògica del *benchmarking*; és a dir, en el coneixement, comparació i posterior trasllat d'aquelles experiències que han estat protagonitzades per administracions similars a la meua. El motor lateral, per tant, afavoreix la innovació a partir de l'aprenentatge entre iguals (o similars). És un motor molt potent, ja que no només funciona a partir de la transferibilitat que facilita la similitud sinó també per la cultura del "a veure si jo seré menys" (Mingione & Oberti 2003, Saraceno 2002). Un motor potent i que pot usar fons d'alimentació diverses, com ara els bancs de bones pràctiques, les xarxes de relacions entre institucions similars, les associacions governamentals, etc. També, més enllà d'aquests espais formals, pot alimentar-se, especialment en municipis petits, de les xarxes informals i de les trobades casuals.

El motor lateral també comporta un risc: el mimetisme irreflexiu. És a dir, que hom intenti replicar en el seu context una experiència que ha estat concebuda en un context radicalment diferent, sense pensar abans si la innovació en qüestió té sentit en el context propi i ni tan sols fer un esforç d'adaptació a les particularitats del seu entorn. Aquest és un perill especialment present en els petits municipis, ja que la pressió de les innovacions que arriben de municipis de major grandària pot propiciar que es traslladin idees descontextualitzades.

- **El motor intern.** La innovació també pot generar-se des de la pròpia organització. De fet, encara que no tendim a valorar-ho, les institucions contenen un amplíssim capital de coneixement i, per tant, un cabal innovador més que interessant. Sovint, però, les organitzacions no reconeixen aquest potencial i es consideren incapaces de pensar i innovar. De nou, això afecta especialment als petits municipis, que sovint poden ser proclius a menystenir les seves pròpies capacitats. Aquest motor intern, però, no arranca només a base d'acumular la informació disponible sinó de processar-la; no depèn de la creativitat d'un sinó de la interacció entre molts. La innovació, per tant, dependrà d'un model organitzatiu que propici la generació col·lectiva de coneixement. Haurem d'aprendre, consegüentment, a treballar en

xarxa, a articular polítiques transversals, a fomentar la coordinació horitzontal, etc. Aquestes són les principals fonts d'alimentació d'aquest motor intern.

També és molt important aprofitar el coneixement d'aquelles persones que treballen en les pròpies institucions. Els treballadors de base són una font inestimable de coneixement per la seva capacitat de copsar, a partir de l'experiència quotidiana i el contacte directe amb els problemes, si els programes funcionen o no i què podria ajudar a millorar-los.

- **El motor extern.** Aquest motor actua a partir del potencial innovador que una institució pot absorbir de les persones i de la societat amb la que interactua. Un motor que s'aprofita de la proximitat, l'experiència quotidiana i el contacte com a font d'innovació. Existeix una àmplia literatura lligada a la innovació social (Putnam 1993, Moulaert 2010, Fung 2005, De Souza 2008) que remarca com una ciutadania activa, més o menys organitzada, pot representar una font d'innovació i creativitat que aporti valor afegit a les pràctiques administratives. El motor extern de la innovació es basa, doncs, en el potencial de la societat civil i, consegüentment, disposa de dos fonts bàsiques d'alimentació: el capital social de la pròpia comunitat i de la disponibilitat d'espais de diàleg i participació ciutadana. Tots aquests són factors que poden atorgar avantatge als petits municipis i, per tant, caldrà tenir-los molt presents.

Els recursos per a la innovació en els petits municipis

És habitual considerar que la innovació no depèn del 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 (IGOP-ECAS 2015), que sense uns mínims recursos difícilment és molt difícil esperar respostes innovadores. Això no implica només recursos econòmics, que probablement no són els més rellevants, però sí altres tipus de recursos. 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 d'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 petits municipis) haurem de valorar la seva capacitat d'estructurar-se i d'ocupar-se dels problemes col·lectius. A major densitat comunitària, major potencial de reconèixer les necessitats, d'afrontar-les conjuntament i de, finalment, albirar respostes innovadores.

D'altra banda, la pròpia organització dels ajuntaments ha d'estar preparada per a ser innovadora, també en els petits municipis 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.

- En primer lloc, les organitzacions haurien d'impulsar una cultura que es relacioni millor amb la incertesa i amb els errors. Sense assumir aquests dos aspectes, que determinen les actuacions de les organitzacions actuals, és difícil que aparegui la innovació. En petits municipis això implica aprofitar la proximitat per compartir neguits (els problemes desconcertants que avui ens toca afrontar) i la flexibilitat per permetre l'experimentació (amb respostes noves i que no sempre seran exitoses).
- En segon lloc, les organitzacions haurien d'incorporar dinàmiques que facilitessin moments (espais i temps) per a pensar i parlar sobre allò que fem i allò que caldria fer. Aquesta és la base de la innovació, però és quelcom molt difícil d'aconseguir quan les organitzacions estan molt saturades pel dia a dia. Caldria, per tant, que fins i tot en organitzacions febles com els petits municipis es disposés de certa estabilitat i tranquil·litat per fer possibles aquests moments. Això de vegades pot implicar esmerçar alguns recursos (per comprar temps), però sovint és una pràctica que –en espais com els petits municipis- pot aconseguir-se aprofitant i estructurant dinàmiques informals.
- Finalment, els dos punts anterior conflueixen en una pràctica que ha estat molt referida i poc exercida: el pensament estratègic. De fet,

incorporar la incertesa i afrontar-la des de la reflexió col·lectiva conformen les bases de la planificació estratègica. Aquesta, però, s'ha usat de manera excessivament ritual i només en aquells municipis que disposaven –gràcies a la seva grandària- de recursos suficients per pagar un pla estratègic. Proposem, en canvi, que el pensament estratègic requereix poc recursos i que pot ser perfectament incorporat en les dinàmiques de funcionament dels petits municipis. Caldria, per aconseguir-ho, deixar el llast de les pràctiques *planificadoras dominants* fins el moment i desplegar un pensament estratègic més vinculat a les seves *idees essencials*.

- **Lideratge.** Tant per disposar de recursos com per generar determinades dinàmiques organitzatives, engegar els motors de la innovació i afavorir les condicions que la propicien, 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 la innovació i defensar-la de les inèrcies i les resistències que inevitablement trobarà (Agranoff & McGuire 2011, Losada 2007, Ysa 2011). El lideratge que més afavoreix la innovació, per tant, és un lideratge facilitador, i no pas un lideratge controlador (el que associem a les funcions directives clàssiques).

En definitiva, no existeix una resposta clara i definitiva al *com* de la innovació, probablement perquè no existeix una recepta que serveixi per ser innovadors. En canvi, sí que existeixen condicions, motors i recursos que poden ser esmerçats per tal de propiciar-la. Durant la recerca ens preguntarem si aquestes condicions, aquests motors i aquests recursos es troben en els petits municipis de les comarques de Girona, com també intentarem relacionar-ho amb l'aparició o no de respostes (innovadores) a la crisi patida durant els darrers anys.

Cal recordar, però, que aquest és inevitablement un llenguatge estrany per als petits municipis que estem analitzant, de manera que l'estratègia de recerca ha de cercar quina és la situació d'aquest municipi i que s'ha fet per abordar aquesta situació. Només a posteriori mirarem de traduir el que ha passat al llenguatge de la innovació que hem anat construint en aquest capítol conceptual.

1.4. EL PER A QUÈ DE LA INNOVACIÓ (EN ELS PETITS MUNICIPIS)

Finalment, volem incorporar un darrer punt –que no hi era en l'estudi de 2012- 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 pròpia 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).

De fet, revisant la literatura sobre *innovació social* es detecten inicis molts dispars que semblen anar confluint en una visió compartida. En el punt de partida, alguns han vinculat aquest concepte al potencial de les noves tecnologies (Stirling 2015), mentre altres s'han fixat en la innovació com a producte guanyador, com a resultat de nous models de governança (Mandell & Steelma 2003), com a manifestació de la capacitat cívica per a resoldre problemes comunitaris (De Souza 2008) o com un conjunt de pràctiques localment arrelades que ajuden als individus i als grups socials més vulnerables a satisfer les seves necessitats (Moulaert 2005 i 2010; Moulaert & Nusbaumer 2008, Oosterlynck 2013). Aquesta darrera aproximació connecta de manera especialment acurada amb la nostre preocupació per analitzar allò que passa en els petits municipis.

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

- i. La innovació social es caracteritza per la seva voluntat de satisfer necessitats individuals i col·lectives no resoltes. La seva orientació és, doncs, finalista.
- ii. La innovació social es genera a partir de les capacitats dels propis individus i grups socials que volen satisfer les seves necessitats. Consisteix, doncs, en un procés de mobilització i aprenentatge social, és un viatge col·lectiu.
- iii. 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 seves pròpies necessitats.

- iv. 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 següent definició:

“Social innovation can be defined as the development and implementation of new ideas (products, services and models) to meet social needs and create new social relationships or collaborations. It represents new responses to pressing social demands, which affect the process of social interactions. It is aimed at improving human well-being. Social innovations are innovations that are social in both their ends and their means. They are innovations that are not only good for society but also enhance individuals capacity to act” (EC 2011: 6).

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. Un espai on es coneixen les necessitats no resoltes i on és possible mobilitzar projecte col·lectiu i pròxim per a superar-les. Aquest potencial, com hem repetit insistentment, s'associa amb els avantatges de la proximitat local, però aquesta ni és una hipòtesi verificada ni sabem si pot aplicar-se a petits municipis de menys de 5.000 habitants. Esperem donar resposta a aquests interrogants al llarg de l'estudi.

En darrer lloc, aquesta reflexió sobre el *per a què* també ens permet situar-nos en l'àmbit de l'avaluació de la innovació; entenent que allò que haurem d'avaluar són els seus resultats en termes de capacitat per a satisfer necessitats individuals i col·lectives i per a transformar les relacions de poder (si, com és el cas, associem innovació no només a les iniciatives institucionals sinó també a processos de capaciació (apoderament) dels individus i les petites comunitats locals). Es tracta, com sembla evident, de resultats poc tangible i difícilment assolibles en el curt termini, de manera que per avaluar els impactes de la innovació ens caldrà una mirada qualitativa i de llarga volada. No ho podem abordar, per tant, un ja clàssic sistema d'indicadors.

A més, a vegades podem considerar que la innovació és l'objectiu i, consegüentment,

avaluar l'experiència en funció de la seva *novetat*. Com més innovador, millor valoració. La nostra posició, però, tendeix a no considerar la innovació com una finalitat en ella mateixa sinó com un medi per a transformar la realitat. La innovació no pretén fer coses diferents perquè sí, sinó fer-les en la mesura que es converteixen en el camí per a incidir en determinades situacions o per solucionar determinats problemes. Aquesta vocació transformadora del *status quo* implica que la innovació es trobi amb freqüents resistències. Cada situació està ancorada en una determinada correlació de forces i la voluntat de modificar-la desperta recels i resistències. Aquestes, per tant, condicionaran el potencial innovador i, sobretot, la capacitat de les polítiques innovadores per a transformar la realitat.

Un aspecte addicional que preocupa als estudiosos de la innovació es refereix a la seva sostenibilitat. La innovació sembla requerir d'un intens esforç conjuntural, però hi ha dubtes sobre com aconseguir la seva perdurabilitat en el temps. Aquest és un aspecte crucial, ja que sense aquesta sostenibilitat estem parlant només de *modes* més o menys passatgeres; sense capacitat per a una transformació efectiva de la realitat. En altres termes, sense sostenibilitat no podrem avaluar positivament els resultats, els impactes, de la innovació.

Hem construït el marc teòric a partir de quatre punts: el perquè, el què, el com i el per a què. A continuació en un darrer apartat, recuperem els conceptes usats fins el moment i els col·loquem en un marc analític que –de manera sintètica i sistemàtica- identifiqui tots aquests aspectes teòrics que voldrem contrastar amb la realitat dels petits municipis de Girona.

1.5. MARC ANALÍTIC

En aquest darrer apartat volem recollir i ordenar els principals conceptes que usarem per llegir i interpretar els estudis que cas que presentarem en els propers capítols. Ens sembla especialment important tenir clar aquest marc, ja que l'aproximació als petits municipis serà –per la seva pròpia naturalesa- molt descriptiva, de manera que només serem capaços de respondre als interrogants d'aquesta recerca si posteriorment som capaços de *traduir* els elements descriptius en conceptes analítics.

És a dir, ens aproximarem a la realitat de cada cas interessant-nos per com han experimentat la crisi (necessitats), que han fet per donar-hi una resposta (que veure'm d'on surt i si és o no innovadora) i com valoren els resultats aconseguits (satisfacció de

demandes i transformació de les relacions). Podem pensar en quatre grans blocs d'anàlisi i en els conceptes que usarem en cadascun d'ells:

Bloc 1. El perquè. Conèixer la situació de cada municipi i com han viscut la crisi que s'inicia al 2007, entenent que cada cas presenta un perfil diferent i que, per tant, aquests perfils poden ser rellevant a l'hora de, posteriorment, entendre què ha succeït a cada municipi.

- Quines han estat les necessitats detectades?
- Quin ha estat el nivell de coneixement i reconeixement d'aquestes necessitats?
- Quina era, inicialment, la capacitat per fer-hi front?
- Fins a quin punt es reconeixen els límits i les incapacitats davant d'aquestes necessitats?
- Com es viu, si és el cas, el fracàs de les institucions a l'hora de satisfer aquestes necessitats?

Bloc 2. El què. Conèixer les respostes que es van anar articulant davant la situació de crisi, tant aquelles que van tenir els seu origen en les institucions públiques com aquelles que van emergir de la pròpia comunitat local.

- Quines han estat aquestes respostes? Definir-les i classificar-les
- Fins a quin punt podem interpretar-les com un gir substantiu?
- Quina consciència de novetat hi ha associada a aquestes iniciatives?
- Què és allò que es considera més nou?
- Fins a quin punt aquestes eventual novetats es corresponen a la nostre definició d'innovació?
- Si s'han fet coses innovadores, quines eren les expectatives? Què s'esperava d'elles?

Bloc 3. El com. En funció de les novetat detectades, conèixer amb el major detall possible on ha estat el seu origen, com s'han gestat, quin ha estat el procés que ha facilitat la seva aparició i quins actors hi han participat.

- Han sorgit de la pròpia institució municipal?
- Si aquest és el cas, sota quines condicions? Qui ha estat el protagonistes i en quin entorn treballava?
- Quines característiques "locals" afavoreixen o perjudiquen l'aparició d'aquestes iniciatives?
- Quins són els actors que hi ha participat?
- Hi ha hagut alguna font d'inspiració (els quatre motors de la innovació)?
- Quins recursos s'han esmerçat?
- Quin paper hi ha jugat algun tipus de lideratge?
- Es considera que l'organització és procliu a la innovació? Per què?
- La proximitat i el fet de ser petits, ajuda o perjudica?
- És una experiència transferible?

Bloc 4. El per a què. Conèixer el resultats de les accions que s'han pogut emprendre davant la crisi viscuda i observar com han estat valorats aquests resultats.

- Com es descriuen i es valoren els resultats obtinguts?
- Quines han estat les resistències per aconseguir-los?
- Com s'han superat (o no) aquestes resistències?
- S'ha donat resposta a algunes necessitats? Pot demostrar-se?
- Ha canviat l'estructura social i les relacions de poder?

2. IDENTIFICACIÓ I CARACTERITZACIÓ DELS MUNICIPIS OBJECTE D'ESTUDI

En aquest segon capítol identifiquem i definim les principals característiques dels 6 municipis objecte del nostre estudi. Es tracta únicament d'exposar algunes dades significatives amb el doble objectiu de conèixer els trets distintius de cada cas d'estudi i de posar de manifest la variabilitat de la mostra seleccionada³.

Així, en els propers apartats oferirem, per cadascun dels municipis triats, una informació panoràmica sobre la ubicació territorial, l'estructura poblacional i les dinàmica econòmiques. Les referències més directament vinculades a la situació social i a les respostes que si han donat les abordarem en el següent apartat. Un cop presentada la caracterització de cada municipi, dedicarem el darrer apartat a traçar els seus perfils i a observar, comparativament, les peculiaritats de cada cas. Entenem que aquests perfils poden actuar com a variable explicativa del grau d'innovació que detectem en cada.

Abans, però, situarem aquests municipis en el context de la crisi econòmica i social que hem viscut a nivell de Catalunya des de 2007. Amb aquest objectiu, en el primer apartat usarem dades del Informe INSOCAT elaborat per ECAS (2015) per tal de mostrar algunes de les dades del context on se situen els municipis que després analitzarem.

2.1. UN CONTEXT DE CRISI SOCIAL

Espanya, també Catalunya, és un dels països on la pobresa i la desigualtat han crescut més des de la crisi econòmica de 2007. Els índex de pobresa i desigualtat són dels més elevats de la UE i posen de manifest una situació que ha impactat greument en una part important de la seva població. Algunes dades poden il·lustrar aquest context de crisi social⁴:

³ Totes les dades provenen del IDESCAT i fan referència a l'any 2014, excepte la taxa d'atur (setembre de 2015) i les dades de renda (base imposable per IRPF de 2012).

⁴ Dades extretes de l'article de Núria Bosch, "La Pobresa i la Desigualtat Creixen" (Diari Ara, 03/01/2016) i de l'Informe INSOCAT (ECAS, 2015)

- La taxa AROPE, un índex que s'usa a nivell europeu per mesurar la població en risc de pobresa i exclusió, ha empitjorat entre 2007 i 2014, tant al conjunt d'Espanya com a Catalunya:

Catalunya: del 20,8% (2007) al 26,0% (2014)

Espanya: del 23,3% (2007) al 29,2% (2014)

En els països de la zona euro, la mitjana al 2007 era 21,8%, una dada que se situava entre el cas català i l'espanyol. La dada significativa, però, és la de 2014: un 23,4% que mostra la major capacitat d'aquests països a l'hora de resistir els impactes de la crisi. Catalunya i Espanya han estat, comparativament, poc capaces de protegir a la població més vulnerable dels devastadors efectes de la crisi.

- La taxa AROPE és un índex sintètic que recull diverses mesures, algunes d'elles reforcen aquesta tendència a la polarització i la desigualtat social que es dona de manera especialment intensa a Espanya i Catalunya. Ens podem referir a tres d'aquestes mesures:

La població que viu sota el llindar de la pobresa (llars amb una renda per sota el 60% de la renda mitjana), entre 2007 i 2014, ha passat a Catalunya del 18,2% al 20,9% i a Espanya del 19,7% al 22,2%.

La població amb privació material severa, també entre 2007 i 2014, ha crescut del 2,5% al 6,3% a Catalunya i del 3,5% al 7,1% a Espanya.

La població que viu en llars amb intensitat del treball molt baixa, durant el mateix període, va passar del 4,5% al 12,0% a Catalunya i del 6,8% al 17,1% a Espanya.

Aquestes xifres il·lustren una situació social que ha empitjorat de manera significativa durant la darrera dècada, mostrant la debilitat del nostre sistema de garantia d'ingressos mínims. Unes xifres macro que, tanmateix, tenen un impacte micro en les persones que viuen en el territori i que experimenten els impactes reals i tangibles d'aquesta situació. En aquest estudi ens interessem per les respostes dels petits municipis a aquesta realitat, conscients dels límits i les incapacitats de les polítiques

redistributives que s'haurien de realitzar en els nivells de govern central o autonòmics. En paraules de Núria Bosch (Ara, 03/01/2016):

“Espanya se situa entre els grups de països europeus on l'impacte de les prestacions monetàries sobre la pobresa és més reduït. És discret l'efecte de les prestacions assistencials, a causa de l'escassa incidència sobre la renda mitjana de les llars, i tampoc no tenen un efecte molt gran les prestacions d'atur.”

Tenim, doncs, una societat cada cop més desigual, amb clares dinàmiques de polarització (els rics són cada cop més rics i els pobres cada cop més pobres) i on apareixen realitats poc visibles com la precarització del mercat laboral, els dèficits d'un sistema assistencial que no estava preparat per absorbir aquesta situació, l'increment desmesurat de l'atur juvenil i el de llarga durada, o l'aparició dels anomenats treballadors pobres. Unes realitats que no han estat abordades des d'instàncies governamentals superiors (Estat o Comunitats Autònomes), però que impacten en els territoris i en els responsables locals del seu govern. Aquest context justifica el nostre interès per fixar-nos no només en els ajuntaments sinó en aquells de menor grandària i que, a més de ser uns grans desconeguts, representen un alt percentatge del conjunt dels municipis catalans.

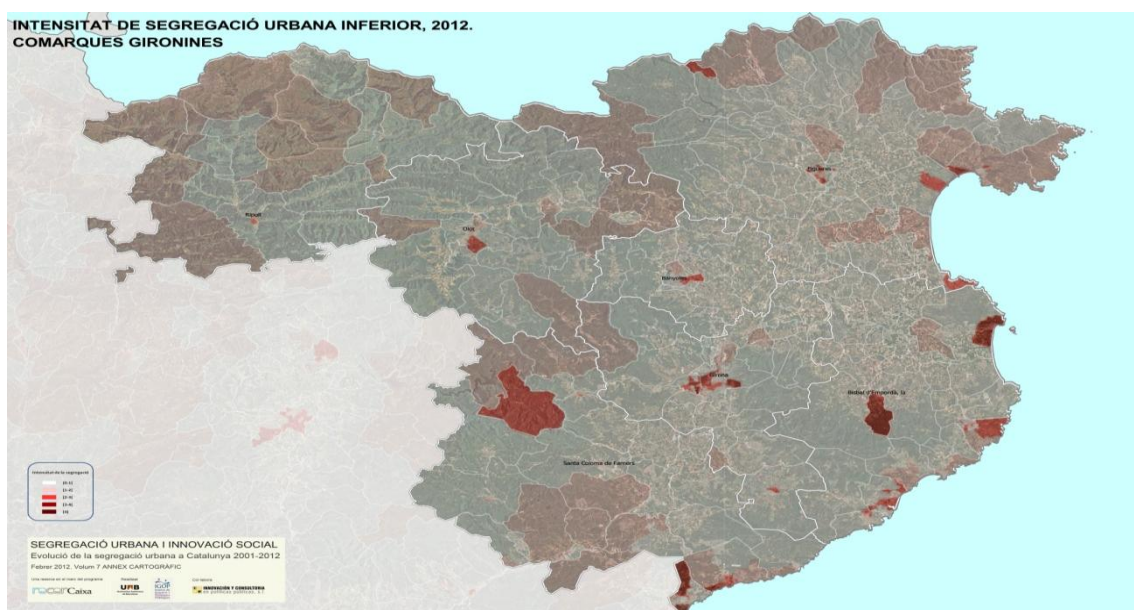
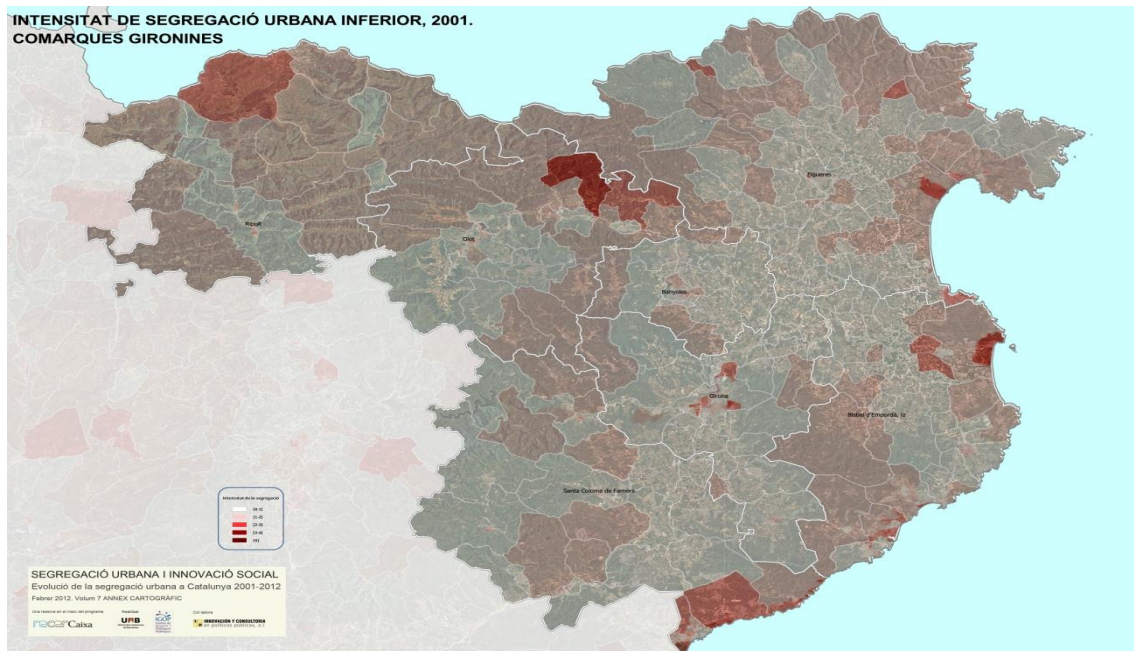
En el cas de les comarques de Girona, podem observar aquestes tendències a la polarització social sobre el territori a partir del mapes elaborats en el marc del projecte Barris i Crisis⁵. En els dos primers s'observa fins a quin punt, entre 2001 i 2010, els territoris (mesurats per unitats censals) s'han fet més o menys pobres, mentre en els dos segon es mostra fins a quin punt han esdevingut més o menys rics.

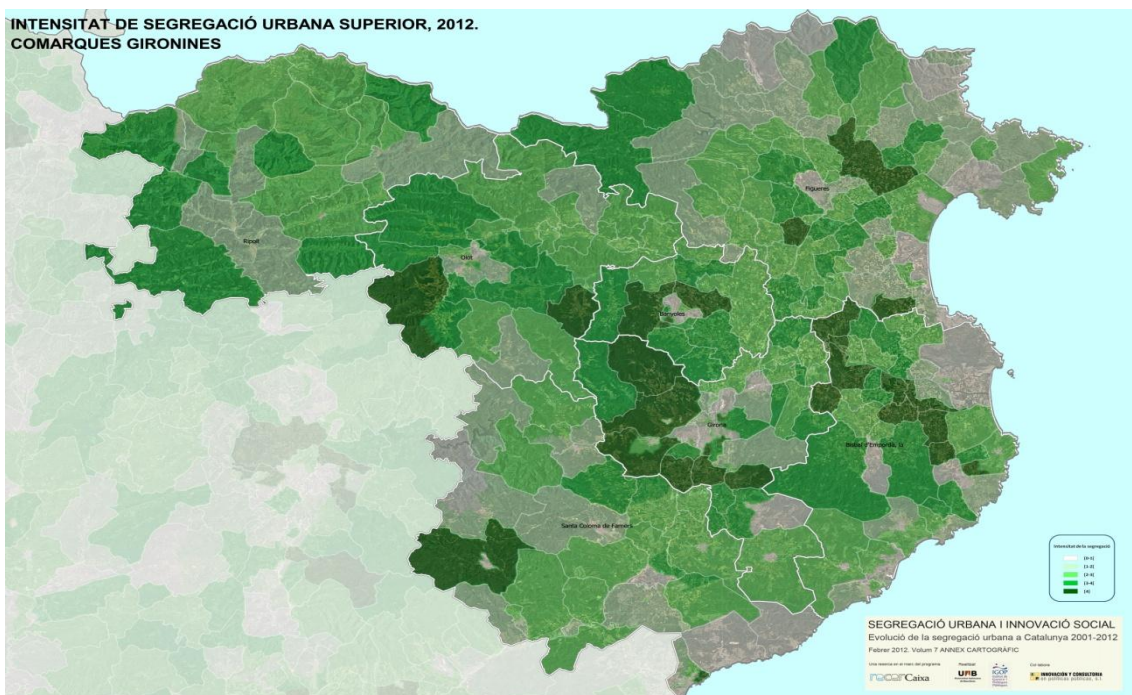
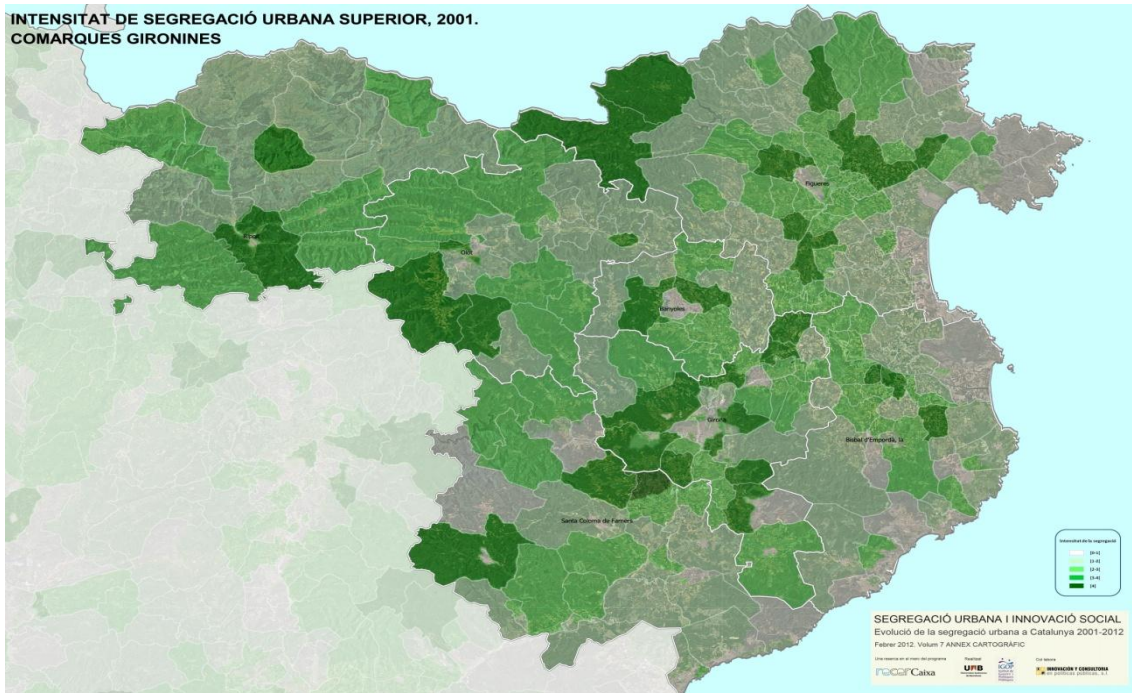
En el cas gironí no sembla que la polarització hagi estat tant intensa com en altres zones de Catalunya. De fet, observant la intensitat de la segregació social per baix (dels territoris més pobres), s'aprecia certa disminució de la intensitat del color vermell. Els municipis triats per la mostra es troben en aquesta situació, mostrant línies de continuïtat o petits declivis vinculats al període de crisi; però no s'aprecien empitjoraments dràstic de les realitats socioeconòmiques en termes territorialment agregats. D'altra banda, quan ens fixem en la segregació per dalt (el territoris més

⁵ Projecte Barris i Crisis, desenvolupat per l'IGOP-UAB amb un ajut del programa RecerCaixa. Es poden consultar els seus resultats a <https://barrisicrisi.wordpress.com/>

pobres), destaca certa extensió dels verds més intensos, la qual cosa s'interpreta com un enriquiment més intens de les zones prèviament més riques.

Podem destacar, en definitiva, que els municipis de la nostra mostra es troben situats en un context territorial on les dinàmiques de polarització existeixen, però on aquestes no es caracteritzen per l'especial virulència que s'ha donat en altres territoris.





Tot seguit presentem les dades bàsiques dels 6 municipis de la nostra mostra. No hem volgut fer un recull exhaustiu de dades ja disponibles, sinó que hem escollit aspectes merament descriptius (ubicació, població i economia) i, més important, els hem

sintetitzat en un quadre resum que ens permet identificar de manera senzilla els diferents perfils que componen la nostra mostra.

2.2. LA JONQUERA

Ubicació

La Jonquera és un municipi de la comarca de l'Alt Empordà. Es troba situat a l'extrem nord de la comarca, fent frontera amb França. Pel terme municipal hi passen algunes de les vies de comunicació més rellevants dels països, com són les carreteres AP-7 i N-II i el Tren d'Alta Velocitat. La Jonquera és la principal porta d'entrada per carretera des del nord. Aquesta ubicació geogràfica l'ha dotat de característiques singulars i ha marcat al municipi en tots els aspectes. La major part de la població viu al nucli de La Jonquera, i només una petita part viu en els límits, el barri on hi ha la frontera, amb una activitat econòmica molt important.



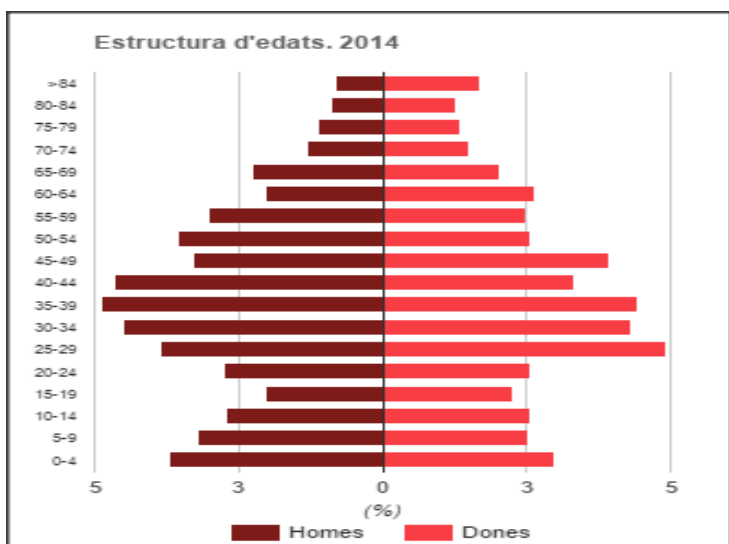
Estructura poblacional

El 2014 a la Jonquera hi vivien 3.115 persones, una xifra que s'ha mantingut molt estable durant els darrers quatre anys. Concretament, la seva variació poblacional entre 2010 i 2014 ha estat de 0,29%, mentre que la del darrer any ha estat de -0,69%.

És un municipi amb una població jove, amb una mitjana d'edat de 39 anys. Ens trobem, doncs, amb un percentatge de joves (18,39%) lleugerament superior a la

mitjana gironina i un percentatge de gent gran (14,25%) menor a la mitjana, situació que es tradueix en un índex d'envelliment (77,49) força per sota de la mitjana catalana. Aquest és un factor peculiar a tenir en compte, ja que ens ajuda a entendre la realitat social del municipi. La Jonquera, pel que fa a la piràmide poblacional, s'allunya del patró del municipi petit i rural amb una població molt envellida, i la base de la piràmide es troba molt més poblada que en els altres casos estudiats.

La Jonquera també s'allunya de la mitjana en un altre aspecte molt rellevant: la taxa d'estrangeria (33,61%), molt superior a la mitjana. Com a la majoria de municipis, durant els últims quatre anys s'han produït una davallada en el la població estrangera censada, davallada que en el cas d'aquest municipi ha estat menor a la mitjana. La nacionalitat d'origen més nombrosa, a molta diferència de la següent, és la marroquina.



Dinàmica econòmica

La Jonquera basa la seva activitat econòmica en la seva ubicació fronterera. Tot i que des de l'entrada en vigor de l'espai Schenguen formalment no s'estableixen controls fronterers entre els estats membres de la Unió Europea, la frontera encara es deixa sentir en molts altres aspectes, sobretot econòmics. Així, el terme municipal és ple de gasolineres, restaurants i botigues diverses que venen els seus productes a un preu inferior a l'altre costat de la frontera, atraient així compradors francesos d'un radi força ampli. El resultat és una economia fortament terciaritzada i gairebé totalment orientada al sector serveis.

La taxa d'atur registrat (13,3% a setembre de 2015) és lleugerament superior a la mitjana, alhora que, durant els darrers quatre anys, la reducció d'aquesta taxa ha estat menys pronunciada a La Jonquera que a la resta de la província (-10,25%). Tanmateix, les dades disponibles referides a la base imposable per IRPF mostren com la renda disponible al municipi de La Jonquera (25.851 €) és sensiblement superior a la resta de municipis analitzats.

Un dels resultats d'aquesta peculiar situació econòmica, en un context molt avantatjós per les activitats de negoci, és la salut de les finances municipals: el deute per habitant (269 €) és molt inferior a la mitjana, mentre que la despesa per habitant és molt superior.

2.3. RIBES DE FRESER

Ubicació

Ribes de Freser és un municipi de la comarca del Ripollès. La seva principal via de comunicació per carretera és la N-260, que prové de Ripoll i es dirigeix a Puigcerdà per la collada de Toses. També compta amb una estació de la línia de tren Barcelona-Vic-Ripoll-Puigcerdà. És un municipi de muntanya, es troba a 912 metres d'alçada i força apartat de les principals vies de comunicació i ciutats més poblades del país. La majoria de la població viu al nucli urbà, tot i que també hi ha alguns disseminats.



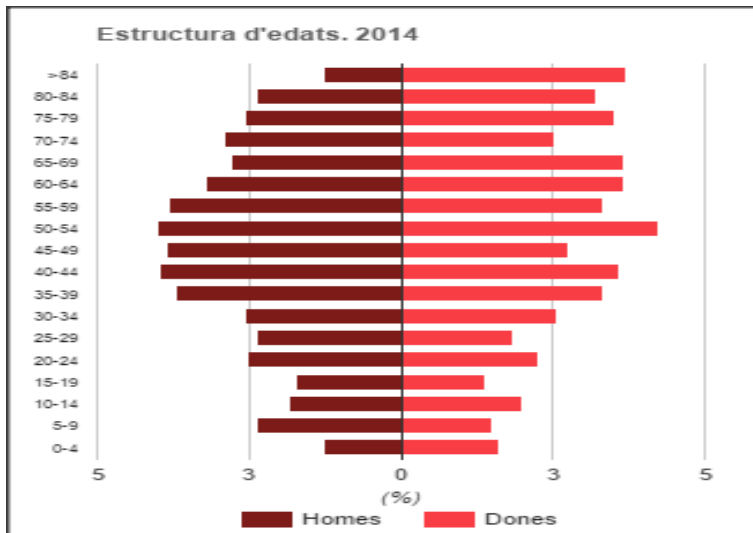
Estructura poblacional

Ribes de Freser compta amb 1.859 habitants. Al llarg dels darrers quatre anys el municipi ha perdut gairebé quatre punts percentuals de població (3,68%), mentre que la variació anual és de -1,69%.

El municipi de Ribes de Freser, en la mateixa línia del que succeeix en el seu entorn geogràfic, és un municipi extremadament envellit. De fet, només observant la piràmide poblacional, es pot apreciar que la forma és pròpia d'una piràmide invertida; és a dir, amb un percentatge de gent gran (28,56%) superior al de persones joves (11,03%). La seva mitjana d'edat és de 49 anys, molt per sobre dels 41 de mitjana. Tot plegat eleva l'índex d'envelliment fins a 259, el major de tots els casos analitzats, gairebé triplicant la mitjana provincial.

Algunes dades addicionals poden ajudar-nos a comprendre millor aquesta situació. Per exemple, a Ribes de Freser hi ha més persones majors de 85 anys que no pas menors de 5 anys. També n'hi ha més en les franges 80-85 o 75-80 anys que no pas en qualsevol de les franges 0-5, 5-10 o 10-15. Tot plegat no és més que la constatació d'una població molt envellida, amb un índex de fecunditat inferior a la mitjana i una taxa de mortalitat molt superior a la mitjana.

Com en molts altres municipis de la comarca, la taxa d'estrangeria és molt baixa (6,02%) si es compara amb el conjunt de la província de Girona. Aquesta taxa no arriba ni a la meitat de la mitjana provincial i, a més a més, ha anat baixant durant els darrers anys. Cal destacar que la principal nacionalitat d'origen és la russa, seguida de la marroquina.



Dinàmica econòmica

Ribes de Freser té una ocupació prou repartida entre la indústria i els serveis. Així, tot i ser porta d'entrada al Pirineu, principalment a la Vall de Núria, no ha abandonat del tot la potència industrial que un dia tingué, i la meitat dels assalariats encara treballen a la indústria. La base imposable del IRPF se situa en 17.822 €, en un nivell similar a la de la resta de municipis analitzats (excepte La Jonquera).

La taxa d'atur registrat (9,33% a setembre de 2015) és lleugerament inferior a la mitjana provincial i aquesta, durant els últims quatre, l'atur s'ha anat reduint amb una intensitat major que a la resta de la província (-24,24%). L'any 2015 fou especialment significatiu en aquest aspecte.

La situació financera és pitjor que la mitjana provincial, ja que acumula un deute per habitant de 801€. Tot i això, pel que fa al pressupost, la despesa per habitant és força superior a la mitjana.

2.4. SANT JOAN LES FONTS

Ubicació

El municipi de Sant Joan les Fonts es troba al centre de la comarca de la Garrotxa,. Com molts altres municipis de la comarca, bona part del seu territori forma part del Parc Natural de la Zona Volcànica de la Garrotxa. Disposa d'un nucli urbà, però la quarta part de la seva població viu a La Canya, un nucli proper a la ciutat d'Olot.

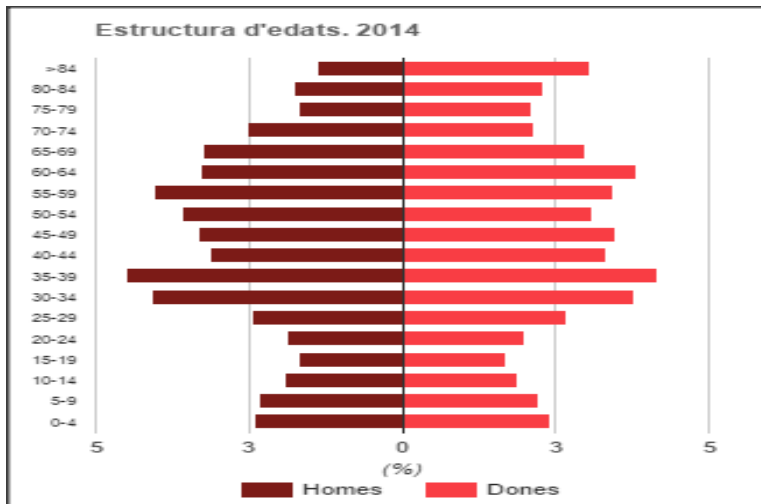
Sant Joan les Fonts es troba en el pre-Pirineu. No és doncs un municipi pròpiament de muntanya, tot i que en molts aspectes, tan geogràfics com socials, s'hi acosta. Només li arriben vies de comunicació per carretera, concretament la que comunica Olot amb Besalú.



Estructura poblacional

Sant Joan les Fonts té 2.919 habitants i durant el període 2010-2014, en un context de pèrdua poblacional generalitzada, ha incrementat lleugerament la seva població (3,11%). La seva població està força envellida, amb una mitjana de 45,8 anys. Com la majoria dels petits i mitjans municipis del Pirineu i el pre-Pirineu, compta amb un menor percentatge de joves que la mitjana (13,70%) i amb un percentatge molt major de població gran (23,30%). Tot plegat provoca que l'índex d'envelliment del municipi garrotxí gairebé dobli el de la província i arribi al valor de 170.

Proporcionalment, el municipi ha rebut la meitat de població immigrada (7,91%) que el conjunt de la província de Girona, fet que concorda amb les xifres del seu entorn comarcal. Cal destacar una particularitat en l'origen de les persones immigrades a Sant Joan les Fonts, ja que la nacionalitat majoritària és la Índia, seguida de les altres ja més comunes a la resta de municipis.



Dinàmica econòmica

A diferència de tots els altres casos estudiats, a Sant Joan les Fonts el sector econòmic amb més persones ocupades és la indústria i, a més a més, amb una gran diferència respecte la resta de sectors. Això es tradueix en una base imposable IRPF lleugerament superior a la resta de municipis (18.713 €), amb l'excepció de La Jonquera. Aquesta realitat, somniada per tants altres municipis, marcarà fortament altres aspectes de l'estructura econòmica del municipi, com per exemple la inexistència de variacions estacionals.

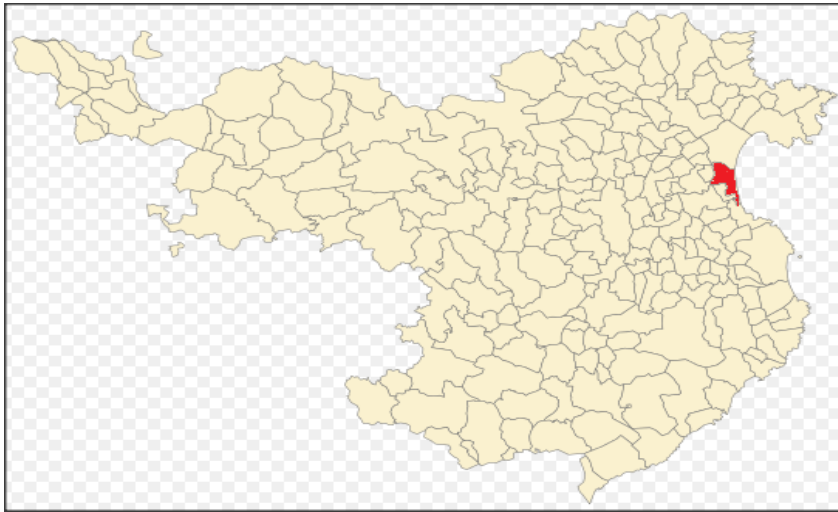
La taxa d'atur a Sant Joan les Fonts, durant el període 2011-2015, s'ha reduït només una tercera part del que s'ha reduït en el total de la província (-4,79%). Actualment la taxa d'atur municipal (9,11%) es troba gairebé en el mateix nivell que la mitjana provincial. Tot plegat fa evident que, per arribar al mateix nivell, a Sant Joan les Fonts no ha calgut reduir tant l'atur perquè senzillament no es partia d'una situació tan difícil.

La situació de les finances municipals, en canvi, és la més crítica dels casos estudiats. Tot i haver-se reduït durant els darrers anys, arrossega un deute de 1.535 € per habitant, que gairebé dobla la mitjana provincial. D'altra banda, el nivell de despesa se situa lleugerament per sota la mitjana.

2.5. SANT PERE PESCADOR

Ubicació

Sant Pere Pescador és un municipi litoral de la comarca de l'Alt Empordà. Es troba situat al sud-est de la comarca, al centre de la badia de Roses, on desemboca el riu Fluvià. Part del seu territori està dins el Parc Natural dels Aiguamolls de l'Empordà. Està força ben comunicat per carretera. La major part de la població viu al nucli urbà.



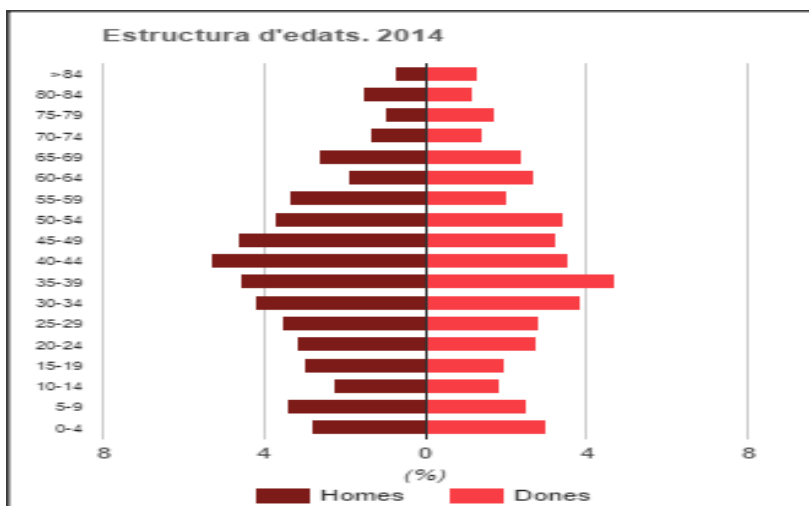
Estructura poblacional

A Sant Pere Pescador hi viuen 2.138 persones, un dels municipis marítims amb menys població de la província. A diferència dels altres casos, on el nombre d'homes i dones és força similar, en el cas de Sant Pere Pescador cal assenyalar un desequilibri de gènere important: 1.142 homes per només 996 dones. La mitjana d'edat del municipi és de 40,1 anys, de manera que es troba una mica per sota de la mitjana provincial.

El percentatge de joves (16,88%) es troba lleugerament per sota de la mitjana, igual que el de persones grans (15,34%). És en la franja 30-40 on hi ha un major nombre de persones (67,77% de població adulta). L'índex d'envelliment se situa molt a prop de la mitjana provincial (90,86).

Sant Pere Pescador destaca per la seva taxa d'estrangeria (39,10%), la major de tots els casos estudiats. Duplica la taxa d'immigració provincial i és una de les més

elevades de Catalunya: gairebé 2 de cada 5 habitants de Sant Pere Pescador són immigrants. Els països d'origen majoritaris són el Marroc, Gàmbia i Romania.



Dinàmica econòmica

L'economia de Sant Pere Pescador es basa en bona mesura en els serveis, com la majoria de municipis turístics del litoral. Tot i aquest predomini, també hi ha un volum important persones assalariades en altres sectors. En l'àmbit turístic, el municipi s'ha especialitzat en el sector del càmping, amb 7 establiments que ofereixen més d'11.000 places.

Hi ha molta estacionalitat laboral. Durant els últims anys es repeteix la mateixa seqüència: els assalariats el segon trimestre passen dels 800, mentre que durant el quart trimestre se situen al voltant dels 300. En els altres trimestres la xifra també se situa en la franja baixa. El nivell de renda de Sant Pere Pescador (17.028 €) és una mica inferior que la de la resta de municipis estudiats, mentre que la seva taxa d'atur també se situa en la zona baixa (8,91%).

La despesa municipal per habitant és modesta i el deute per habitant és de tot just 280 €, molt per sota de la mitjana.

2.6. SILS

Ubicació

Sils és un municipi de l'interior de la comarca de la Selva, que forma part del que anomenem la Plana de la Selva. Està molt ben comunicat, ja que el travessa la carretera N11, l'autopista AP7 i la via de tren que uneix les ciutats de Barcelona i Girona, amb una parada al terme municipal.

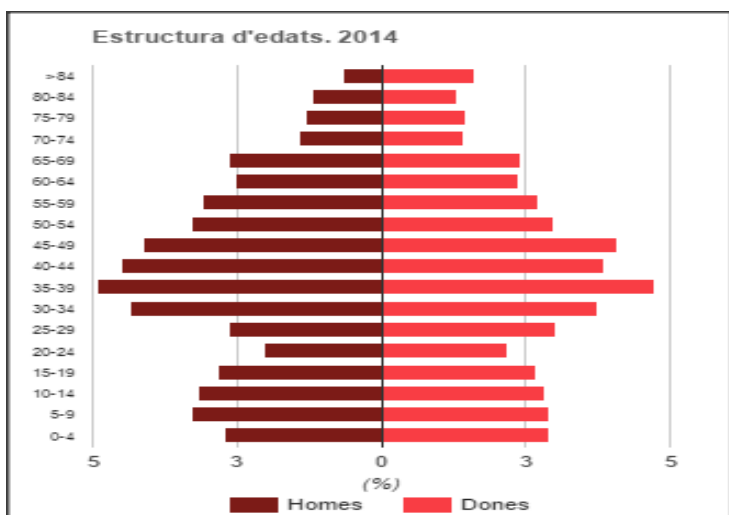
És el municipi més poblat dels casos estudiats (5.851 habitants). A més del nucli urbà, on hi viu menys de la meitat de la població, hi ha moltes urbanitzacions. Destaquen, per la seva grandària, Vallcanera Parc, Les Comes i King Parc. La dispersió de la població entre diverses unitats tan grans és un repte a l'hora de dissenyar les polítiques i prestar els serveis municipals. De fet, és el cas estudiat on aquesta diversitat de nuclis és més rellevant, la qual cosa té un impacte significatiu en la realitat social del municipi.



Estructura poblacional

El 2014 a Sils hi vivien 5.851 persones. Això el converteix en el municipi amb més població de tots els casos estudiats. L'edat mitjana dels habitants de Sils és de 40 anys, una mica per sota de la mitjana provincial. Proporcionalment hi ha més joves (19,02%) i menys persones grans (15,45%) que a la mitjana provincial. L'índex d'envelliment (81,22), per tant, és inferior a la mitjana.

La taxa d'estrangeria, en canvi, se situa molt per sota, gairebé la meitat que la mitjana (11,13%). Així doncs, la proporció de la població estrangera en aquest municipi és similar a la que es pot trobar en municipis del Pirineu o del pre-Pirineu. La nacionalitat d'origen més nombrosa prové de la Xina, seguida de Romania i Mali



Dinàmica econòmica

L'economia de Sils està força diversificada, molt més que la del conjunt de la província. Tant és així que gairebé hi ha la mateixa població assalariada en la indústria com en els serveis, essent una mica superior la primera.

La taxa d'atur es troba una mica per sobre de la mitjana provincial (12,59%), però amb menys estacionalitat. Durant els darrers anys aquesta taxa no s'ha reduït tant com en la majoria de casos estudiats (-7,26%). La base imposable es troba en els 17.702 € de mitjana per persona, a la franja baixa dels municipis de la nostra mostra.

El deute municipal per habitant és només de 242 €, mentre que el pressupost municipal és el més migrat de tots els analitzats, amb 720 € per habitant.

2.7. VERGES

Ubicació

Verges és un municipi de l'interior de la comarca del Baix Empordà. Es troba a la falda del Montgrí, sense costa però molt proper a poblacions turístiques com L'Estartit o

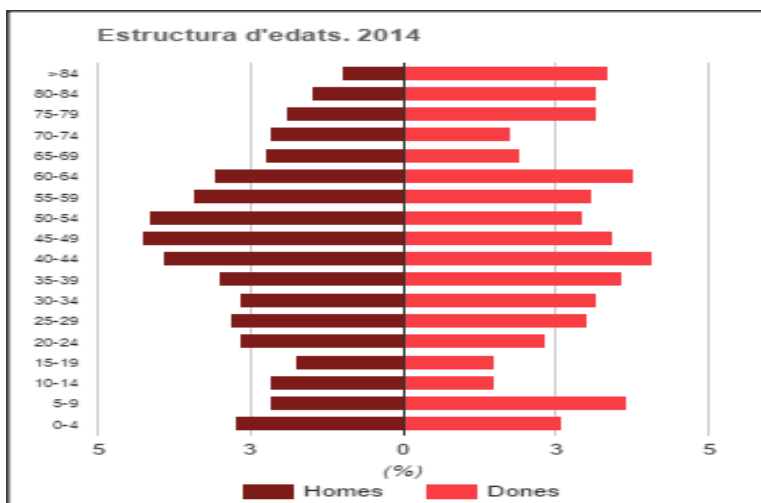
L'Escala. Està força ben comunicat per carretera, ja que s'hi troben la C-31 provinent de Figueres i la carretera Gi-634 que segueix el curs del riu Ter, provinent de Cervià de Ter i Jafre.



Estructura poblacional

Verges té una població de 1.195 persones, amb una presència important de dones. El percentatge de joves és lleugerament inferior a la mitjana provincial (15,56%), mentre que la proporció de la població gran és molt superior (22,26%). Això el fa tenir un índex d'envelliment molt superior a la mitjana (143,01). Tot plegat explica que l'edat mitjana sigui de 45 anys.

La taxa d'estrangeria es troba lleugerament per sota de la mitjana (16,32%), i hi predominen les mateixes nacionalitats d'origen que a la resta de la província: Marroc i Romania.



Dinàmica econòmica

Verges no té la seva estructura productiva totalment orientada als serveis o el turisme. El sector que més gent ocupa encara és el de la construcció, seguit dels serveis i de la indústria. Ben poques persones es dediquen a l'agricultura.

La taxa d'atur a Verges es troba per sota de la mitjana provincial (7,93%) i, de fet, és especialment baixa entre les persones de més de 35 anys. L'estacionalitat de l'ocupació segueix una tendència semblant a la mitjana provincial, reduint-se lleugerament. La base imposable, de 16.336 €, és la més baixa dels municipis de la mostra.

Pel que fa a la situació de les finances municipals, el nivell de despesa se situa en els 1.124 € per habitant. El deute per habitant, en canvi, es troba sobre els 364 €, gairebé la meitat que la mitjana provincial.

2.8. LA MOSTRA OBJECTE D'ESTUDI: PERFILS MUNICIPALS

A la llum dels trets més significatius de cadascun dels ajuntament de la mostra, podem justificar una tria realitzada a partir de la voluntat d'escollir municipis de menys de 5.000 habitants de les comarques de Girona, però també amb la capacitat de representar l'enorme diversitat que conté aquest *micro-municipalisme*.

Així, els 6 municipis escollits com a estudis de cas estan, d'entrada, ubicats en diverses ubicacions territorials, de manera que representen les comarques del Ripollès, la Garrotxa, l'Alt i el Baix Empordà i La Selva. Però sobretot, tal com es

mostra en la taula següent, són municipis amb dinàmiques econòmiques i socials diverses, de manera que han viscut la crisi dels darrers anys de maneres molt diferents. Com també diferents són –almenys segons les nostres expectatives de recerca- les seves capacitats de resposta davant d'aquest context i de les tensions socials puguin haver-se provocat.

No volem fer un comentari exhaustiu de les dades que ja queden recollides a la taula, però sí que ens sembla interessant realitzar alguns subratllats:

- En primer lloc, pel que fa al nombre d'habitants, la mostra va dels 1.195 habitants de Verges als 5.851 de Sils. Estem, doncs, concentrats en municipis petits i amb unes diferències poblacionals que no arriben als 5.000. Tot i això, aquesta franja ens permet observar realitats municipals força diferents.
- En segon lloc, darrera aquestes grandàries variables hi detectem dinàmiques demogràfiques força diferents, sobretot pel que fa als ritmes de creixement (entre el -1,69% de Ribes de Freser i el +2,92% de Sils) i a la piràmide d'edats (amb pobles amb un fort envelliment com Ribes de Freser i d'altres amb més població jove com ara La Jonquera).
- En tercer lloc, un aspecte que apareix molt en totes les entrevistes és de la població provinent de la immigració. També en aquest punt hi trobem importants diferències, com s'observa al contrastar el 6,0% d'origen estranger de Ribes de Freser amb el 39,10% de Sant Pere Pescador.
- Finalment, pel que fa a les dinàmiques ocupacionals, molt importants per valorar la seva situació socioeconòmica, les diferències són menors (entre el 13% de La Jonquera i el 8% de Verges) i, sobretot, comparteixen dinàmiques positives de recuperació.

Perfils dels diferents municipis de la mostra

	La Jonquera	Ribes de Freser	Sant Joan les Fonts	Sant Pere Pescador	Sils	Verges	Total província
Població total	3.115	1.859	2.919	2.138	5.851	1.195	756.156
Variació anual	-0,64%	-1,69%	0,90%	-1,70%	2,92%	-1,24%	-0,72%
Variació 2010-2014	0,29%	-3,68%	3,11%	5,16%	9,24%	2,49%	0,41%
Homes	1.576	916	1.442	1.142	2.968	572	379.175
Dones	1.539	943	1.477	996	2.883	623	376.981
Percentatge de joves	18,39%	11,03%	13,70%	16,88%	19,02%	15,56%	17,48%
Percentatge d'adults	67,35%	60,41%	63,00%	67,77%	65,53%	62,18%	65,81%
Percentatge gent gran	14,25%	28,56%	23,30%	15,34%	15,45%	22,26%	16,71%
Índex envelliment	77,49	259,02	170	90,86	81,22	143,01	95,63
Edat mitjana	38,99	49,2	45,84	40,12	39,94	44,99	41,1
Taxa d'estrangeria	33,61%	6,02%	7,91%	39,10%	11,13%	16,32%	19,88%
Base IRPF	25.851	17.822	18.713	17.028	17.415	16.336	
Deute / habitant	269€	801	1.535€	280	242	364	661
Taxa d'atur registrat (2015)	13,30%	9,33%	9,11%	8,91%	12,59%	7,93%	10,96%
Variació 2011-2015	-10,25%	-24,24%	-4,79%	-24,31%	-7,26%	-18,33%	-15,69%

A partir d'aquestes dades, hem elaborat una segona taula –que mostrem a continuació- on convertim en *paraules-resum* algunes de les dades del quadre anterior. D'aquesta manera podem destacar els trets més significatius de cada municipi i mostrar més nítidament els diferents perfils presents en la mostra triada. Observem, doncs, com els diferents municipis són diversos i com cadascun d'ells disposa d'alguna singularitat:

- **La Jonquera** és un petit municipi caracteritzat per la seva **ubicació fronterera**, un tret que influeix decisivament tant en la seva activitat econòmica com en les seves dinàmiques socials.
- **Ribes de Freser**, en canvi, es distingeix per la intensitat del **procés d'envelliment** i les conseqüències que aquest genera en termes socioeconòmics.

- **Sant Joan les Fonts**, per la seva banda, manté una **tradicció industrial** que, combinada amb les tendències a l'envelliment, expliquen la seva estabilitat social i econòmica.
- **Sant Pere Pescador**, un **municipi del litoral** que combina l'agricultura amb el turisme, es caracteritza per una elevada **immigració** i per una piràmide d'edat més jove.
- **Sils**, el més gran dels municipis triats, disposa d'una estructura social i econòmica més complexa, de la qual destaca, com a principal singularitat, el fenomen de les **urbanitzacions**, amb tot el que comporten en termes econòmics i socials.
- **Verges**, finalment, és un municipi **situat en el prelitoral** que ofereix una estructura social i econòmica diferenciada, entre la tradició agrícola i les oportunitats derivades del turisme.

	La Jonquera	Ribes de Freser	Sant Joan les Fonts	Sant Pere Pescador	Sils	Verges
Ubicació	Frontera	Pirineu	Prepirineu	Litoral	Urbanització	Pre-litoral
Edat	Mitjana	Envelliment	Envelliment	Mitjana	Mitjana	Envelliment
Taxa estrangeria	Alta	Baixa	Baixa	Alta	Baixa	Baixa
Sectors productius	Serveis	Diversos	Indústria	Turisme	Diversos	Diversos
Taxa atur	Mitjana	Baixa	Mitjana	Mitjana	Mitjana	Baixa

3. ELS PETITS MUNICIPIS DAVANT LA CRISI: SITUACIÓ VISCUDA I RESPOSTES ARTICULADES

En aquest apartat pretenem, en primer lloc, valorar com han viscut la crisi dels darrers anys els diferents municipis de la nostra mostra i, en segon lloc, mostrar quin tipus de resposta han donat per fer-hi front. Observarem tant els aspectes comuns com les especificitats de cada municipi.

Cal recordar, abans de res, que els municipis de la mostra no tenen competències obligatòries en Serveis Socials, ja que aquestes són exercides des de nivells governamentals superiors. Només els ajuntaments majors de 20.000 habitants tenen competències en serveis socials, mentre que en aquells en poblacions inferiors les exerceix el Consell Comarcal. En aquest sentit, per tant, les respostes locals són tan variades com les situacions i les voluntats de cada cas. Una situació aparentment desordenada, però que, almenys potencial, permet experimentar i generar aprenentatges a partir d'una àmplia diversitat d'experiències.

Caldrà també tenir en compte que treballarem bàsicament amb informació qualitativa extreta de les entrevistes realitzades als diversos actors polítics, professionals i socials de cada municipi, de manera que no pretenem oferir una informació exhaustiva i detallada sinó identificar les tendències generals i els trets més significatius.

3.1. L'EXPERIÈNCIA DE LA CRISI: MUNICIPIS DIVERSOS, IMPACTES DIFERENTS

Tots els ajuntaments de la mostra tenen un record negatiu de la crisi de 2007, tot i que les seves experiències són molt diverses. Alguns dels municipis analitzats la van notar de manera immediata i intensa, mentre a d'altres municipis va arribar més tard i de manera més tènue. Per alguns la crisi ha suposat un punt d'inflexió respecte un passat que estan superant, mentre per altres sembla percebre's més com una pertorbació conjuntural que està en vies de ser superada.

Parlar de *crisi* en genèric, per tant, permet referir-se a un context que tothom reconeix però que, un cop es trasllada a la realitat dels diversos municipis, s'expressa i es manifesta de maneres molt diferents. Com sempre s'ha reconegut, el micro-

municipalisme del nostre mapa territorial conté una enorme diversitat de situacions i, per tant, aquestes *encaixen* la crisi de maneres també molt diverses. No és, doncs, massa útil parlar de com la crisi afecta als municipis sinó de les múltiples crisis que s'expressen en un ventall molt ampli de realitats municipals molt diverses.

i. La Jonquera: èxits econòmics, peatges socials

La Jonquera és un municipi que, segons ens expliquen les persones entrevistades, no viu el seu particular punt d'inflexió durant la crisi de 2007 sinó al 1993, any en el que s'obren les fronteres i en el que s'altera la seva forta relació amb l'activitat duanera. Fins aquell moment, usant de forma gairebé literal les paraules d'una de les regidores del consistori, la gent de La Jonquera disposava d'una feina fixa, que desenvolupava en un horari estable, normalment de matí, i que li permetia dedicar la resta del dia a cultivar una rica activitat social i associativa. Tant aquesta situació econòmica-laboral com l'activitat social que l'acompanyava van desaparèixer, com la frontera, a principis de la dècada dels noranta.

A partir d'aquest moment, el poble va necessitar –usant també l'expressió d'un dels entrevistats- “reinventar-se”. Segons un ex-regidor d'aquella època, actualment vinculat al món associatiu del poble, es van realitzar moltes visites a pobles d'Europa que havien quedat en una situació semblant i es van posar sobre la taula diverses alternatives de futur, però es va imposar l'opció d'esdevenir un centre logístic i, sobretot, la de convertir-se en un referent comercial de primer ordre, per ambdós costats de l'antiga frontera. Aquest model encara funciona i ha permès a La Jonquera travessar la crisi sense que l'experiència fos especialment traumàtica. Se'ns explica, de fet, que aquest és un *model de creixement* que ha funcionat fins i tot durant la crisi, com demostra que, actualment, més de 1.000 persones arriben cada dia a La Jonquera per treballar des d'altres municipis de la comarca o fins i tot de fora de la comarca. L'aposta “*La Jonquera – Centre Comercial*” ha salvat al poble d'una situació que podia haver comportat la seva desaparició.

També s'esmenta com, en paral·lel a aquesta activitat comercial, s'ha desenvolupat una activa economia submergida, sovint vinculada a activitats il·legals. De nou, la ubicació fronterera, sumada al moviment que es genera al voltant d'un node comercial com La Jonquera, ha vehiculat unes possibilitats econòmiques que se situen també en els límits de la legalitat i que, òbviament, impacten en el model econòmic i social del municipi.

Aquesta activitat econòmica ha estat doncs reeixida, però ha tingut també un fort impacte en l'estructura i les dinàmiques socials del poble. De fet, com afirma un dels entrevistats, l'èxit comercial que encetem al 1993 es tradueix -convertint-se en la creu de la moneda- en una forta alteració de la realitat social del municipi, en un intens aprimament de les seves estructures associatives, en l'aparició de dinàmiques socials perverses (especialment per alguns col·lectius) i en l'emergència d'una creixent percepció d'inseguretat. S'ha atret molta activitat comercial, però aquesta atracció també està comportant peatges socials que cal pagar.

Segons l'educadora social entrevistada, malgrat aquesta vida comercial tant intensa, durant els anys de crisi va augmentar l'atur i, encara ara, existeix molta gent sense activitats econòmiques reconegudes. Des dels serveis socials han notat com aquestes circumstàncies s'han traduït en l'aparició de nous perfils d'usuaris que, deguts a estar immersos en activitats irregulars o a la precarietat de les seves condicions laborals, pateixen problemàtiques de caràcter més econòmic que social. Problemes, però, que es van complicat i poden derivar en situacions de violència, addicions o salut mental. La majoria de les persones afectades per aquesta situació són població immigrant, treballadors amb qualificacions baixes i situacions laborals molt precàries i, també, autònoms que tenen moltes dificultats per adaptar-se al nou context. Sovint, per tant, no es tracta només d'un problema estrictament d'atur. Al municipi hi ha feina, però aquesta és de molt baixa qualitat (sobretot pels immigrants) i, a més, es troben incentius a progressar en paral·lel als canals laborals més formals.

D'altra banda, aquestes mercat laboral, que tendeix a la precarietat també, és molt exigent en termes de dedicació, reclamant llargues jornades i horaris molt flexibles. Les persones treballen moltes hores i en horaris poc compatibles tant amb la vida comunitària com familiar. Aquesta circumstància es tradueix en un dels temes més referits durant les entrevistes: el problema que representa l'existència de molts nens i nenes que, donat que els seus pares i mares estan treballant, volten pels carrers sense disposar de l'atenció necessària i exposats a un context on proliferen certes temptacions i molts incentius negatius. També, òbviament, ja ho havíem esmentat, aquestes condicions laboral afavoreixen la creixent debilitat de la vida comunitària, que veu com les entitats de tipus social i cultural han anat desapareixent. Ja només resten algunes associacions esportives.

Fent una mena de resum, una regidora entrevistada afirma que, més enllà dels problemes socials que poden anar abordant-se amb els diversos recursos disponibles, els reptes de fons d'aquest model de poble (que, recordem, prové de la crisi duanera de 1993 i no de la crisi de 2007) són dos: (1) la inseguretat, que és més percebuda que real, i (2) el sentiment de pertinença, molt debilitat per la manca de vida comunitària, per la mala fama que algunes activitats han dut al poble i, en general, per la manca d'orgull de poble que es deriva de tot plegat. No se senten ja part d'una comunitat, del seu poble, i aquest és un dèficit que impacta de manera molt negativa sobre el present i el futur de La Jonquera.

ii. Ribes de Freser: estancament i envelliment

Com en el municipi anterior, les persones entrevistades coincideixen al considerar que a Ribes de Freser la crisi important no és la de 2007. La crisi de veritat, la que va comportar un autèntic punt d'inflexió, es va produir durant els anys vuitantes, coincidint amb la transformació del model econòmic industrial dominant fins el moment. En paraules d'un dels entrevistats, "la crisi d'aquests darrers anys no ens ha afectat gaire, ja que els problemes venen de més lluny".

Des de la crisi industrial dels 80s, el poble sembla viure una situació d'estancament que no s'ha vist excessivament afectada per la recessió de 2007. Se'ns explica que les dues grans empreses del municipi s'han mantingut sense necessitat de realitzar cap ERO, que el sector turístic es manté estabilitzat però amb un perfil relativament baix, que hi ha cert moviment vinculat a persones amb segones residències i que, en tot cas, el gran problema estructural és que en el municipi no es genera ocupació i que, per tant, els joves marxen i s'intensifica la tendència al sobre envelliment de la població. Tampoc arriba gent nova, ni provinent de la immigració extracomunitària, doncs la manca de llocs de treball fa que el municipi no tingui capacitat d'atracció. Econòmicament, per tant, el poble funciona a través dels restes industrials d'unes poques empreses, d'una feble base turística, de xarxes d'activitats informals *en negre* i d'un alt percentatge de gent gran que, de moment, té la seguretat d'anar cobrant les seves pensions. Tal com conclou una de les persones entrevistades, "aquí la gent jove que estudia, marxa i ja no torna més".

En termes socials, com ja s'intueix, ens trobem amb una piràmide demogràfica molt envellida, de manera que els nivells d'activitat associativa també van minvant. La situació és molt estable i, per tant, se'ns diu que la demanda de serveis socials no s'ha

pràcticament incrementat, mentre que la baixa presència d'immigració i la marxa de la població més jove fa que els perfils siguin els mateixos de sempre. De fet, es destaca també que en pobles com Ribes de Freser hi ha molt control social, de manera que els conflictes solen quedar amagats i es resolen a través de relacions informals. En aquest context, tant els responsables polítics com els representants de la societat civil entrevistats semblen més preocupats per l'estancament econòmic del poble que per les seves implicacions socials.

Per la seva banda, la tècnica comarcal entrevistada reconeix que, malgrat estar encara per sota de la mitjana catalana, el nombre d'usuaris dels serveis socials ha augmentat i que no són, generalment, la "gent del poble de sempre". En un marc de fort control social, les persones arrelades al territori no solen acudir als serveis socials o ho fan només quan ja la situació està molt deteriorada. Els usuaris dels serveis socials són nous, sobretot gent que escapa ja d'una mala situació a l'àrea metropolitana de Barcelona i alguns immigrants que acaben reproduint les seves mancances a Ribes de Freser, doncs tampoc aconsegueixen trobar feina en un poble que, com ja hem dit, pateix d'una molt baixa activitat econòmica. Només semblen trobar alguna oportunitat com a cuidadors de gent gran, però es tracta d'una feina molt precària i inestable.

També se'ns explica que han aparegut alguns nous perfils d'usuaris de serveis socials: gent anteriorment integrada, fins i tot amb bons sous, que ha patit els efectes econòmics de la crisi. Es tracta de problemes més econòmics que socials, tot i que –tal com ens expliquen des del Consell Comarcal- aquests poden derivar en addiccions, efectes sobre la salut mental i altres problemàtiques. Aquests casos, més algunes problemàtiques vinculades a l'atur de determinats col·lectius, com el d'aquells que es dedicaven a la construcció, ha desconcertat als serveis socials del Consorci d'Acció Social del Ripollès, tot i que, en general, s'ha pogut anar donant resposta a les noves necessitats en forma d'ajuts, formació ocupacional, etc. En relació a aquestes respostes, però, la posició més optimista dels responsables polítics contrasta amb el pessimisme dels professionals del treball social en un context de manca de feina estructural.

En definitiva, una situació que no és del tot nova i que s'observa menys des del desconcert dels canvis recents i més des de certa nostàlgia en relació als anys seixanta o setanta. Domina, en les diverses persones entrevistades, un cert fatalisme i una clara desconfiança en el futur. Els petits municipis –afirma un dels entrevistats– estem "destinats a desaparèixer, a morir per falta d'activitats i d'oportunitats". S'obren

petites finestres d'oportunitat en el turisme o en l'alimentació ecològica, però no aconsegueixen compensar la tendència al despoblament i a l'estancament. També es fan esforços obrint escoles, centres assistencials o altres equipaments públics, però de nou s'imposa el fatalisme i la sensació que en aquest territori les oportunitats ja han passat.

iii. Sant Joan les Fonts: estabilitat resignada

Aquest és un municipi petit, amb una ubicació territorial de muntanya i amb una tradició industrial molt consolidada. Aquestes circumstàncies fan que, tant per l'alcalde com pel president de l'associació de gent gran, la percepció sigui d'una gran estabilitat. Tot seguirà més o menys igual, doncs les fàbriques s'han pogut mantenir obertes i han continuat generant ocupació. De fet, tot i que la immigració és escassa, el poble atreu població nova a través de les seves ofertes de treball. A més, una piràmide d'edat envellida, típica de les comarques de muntanya, contribueix a certa estabilitat socioeconòmica, doncs són moltes les persones grans que disposen de pensions dignes i ofereixen un context de seguretat. En general, per tant, la crisi ha estat relativa i els seus efectes s'han vist amortits per les característiques socials i econòmiques del poble.

Davant d'aquesta estabilitat, però, es reconeix que l'activitat industrial s'ha mantingut però amb unes condicions molt pitjors de les tradicionals, amb salaris congelats i una evident pèrdua de poder adquisitiu. La professional del treball social entrevistada, en aquest sentit, expressa una opinió menys optimista i reconeix els efectes de la crisi en una part important de la població de Sant Joan les Fonts, que ha de conviure amb ocupacions molt precàries i irregulars. Es tracta de perfils nous i de situacions que afecten sobretot a la població immigrada, que són els principals usuaris de serveis socials. La "gent del poble de sempre" ho resisteix millor, tant per la disponibilitat de xarxes comunitàries com pel coixí que molts tenen en les pensions de la seva gent gran.

Ens trobem doncs amb una societat envellida però relativament estable; que ha viscut un període d'ajustament que s'ha traduït en precarització i pèrdua de poder adquisitiu, però que sembla haver resistit. De fet, els entrevistats coincideixen –a diferència del que passava a Ribes de Freser– en manifestar cert optimisme de futur, considerant que les coses van millorant: la situació socioeconòmica s'estabilitza, les finances municipals han anat reduint l'endeutament i, després d'un període políticament

turbulent, semblaria que ja ha tornat la tranquil·litat. Entre la tranquil·litat i l'estancament, Sant Joan se'ns presenta com un poble que ha travessat la crisi sense un patiment especial, però també amb una progressiva reducció de les seves expectatives de futur.

iv. Sant Pere Pescador: entre l'optimisme i el pessimisme

En les entrevistes realitzades es troben opinions molt contrastades en relació a com el poble ha viscut la crisi i, sobretot, respecte les seves expectatives de futur. Mentre l'alcalde i el president de l'associació de jubilats del poble es mostren satisfets i optimistes, la visió de l'educadora social del Consell Comarcal és clarament negativa i pessimista.

Tant l'alcalde com el representant de la societat civil destaquen que la crisi ha afectat poc al poble, doncs els seus sectors econòmics dominants –els càmpings i la agricultura- han continuat funcionant. Creen ocupació de caràcter estacional, però creen una ocupació que ha atret a molta població immigrada que, segons ells, s'ha anat integrant sense massa problemes. A l'escola, per exemple, es barregen i les ràtios d'immigració estan al 50%. Al poble també hi ha segones residències de gent jubilada o de persones que treballen fora del municipi, sobretot a Figueres o Girona. El poble també disposa de més de 20 entitats, sobretot culturals i esportives, de manera que es presenta un poble amb una activitat associativa rica i intensa.

En aquest context, segons aquests entrevistats, els problemes socials són escassos i s'han concentrat en sectors de la immigració que es dedicaven al sector de la construcció. Els immigrants, sobretot gambians i magrebins, són els que més han patit la crisi. Segons l'alcalde representen entre el 30 i el 40% de la població, una xifra expressada amb un important marge d'error i que, segons les dades oficials usades en el quadre anterior, se situa en la franja alta i arriba al 39%.

La visió d'aquests dos entrevistats contrasta amb el pessimisme de l'educadora social del Consell Comarcal. Des del seu punt de vista, la crisi ha tingut efectes molt importants sobre una part important de la població de Sant Pere. Potser no en termes de nombre d'usuaris dels serveis socials, però sí per la gravetat dels casos que han d'atendre. Certament, els del "poble de tota la vida" no ha notat excessivament la crisi i no han requerit d'ajuts socials, però la situació és molt diferent –fins i tot dramàtica- quan ens referim a la població provinent de la immigració. La segregació social entre

els uns i els altres adquireix proporcions pràcticament abismals, amb uns autòctons que viuen en un poble que funciona i uns nouvinguts que pateixen situacions molt dures de pobresa i amb moltes dificultats per sortir-se'n. Una situació que els afecta ocupacionalment, però amb impactes molts negatius sobre les relacions familiar i sobre la situació dels infants i de la joventut.

Així, davant de l'optimisme derivat del bon funcionament dels motors econòmics del municipi, es presenta una visió alternativa marcada pel pessimisme i pel reconeixement d'una forta tendència a la polarització entre aquells que tenen èxit (normalment la població autòctona) i aquells que fracassen (normalment els nouvinguts). Una situació que, en paraules de l'educadora social, tendeix a cronoficar-se i a convertir-se en un cercle viciós.

v. Sils: nova població, problemes nous

A la comarca de la Selva, abans de 2007, va produir-se la clàssica explosió de l'activitat de construcció i de les dinàmiques migratòries. També és una zona especialment afectada pel fenomen de les urbanitzacions. Un 25% de la població viu en aquestes urbanitzacions, amb totes problemàtiques associades. La crisi, per tant, es va notar de manera molt immediata, afectant a uns perfils amb molt baixa qualificació, molts atacats per l'atur, carregats d'hipoteques provinents dels període de bonança i, per tant, amb inèrcies difícils de superar. La immigració també s'ha mostrat especialment vulnerable, mentre que s'han generat problemàtiques noves tant entre els joves (increment del fracàs i l'absentisme escolar) com entre la gent gran (que o bé es troben soles o bé han d'ajudar a la resta de la família). Tot plegat sembla una tendència que s'han instal·lat per quedar-se i està ja deixant seqüeles importants, fins i tot en termes de salut mental. Tal com diu una tècnica del Consell Comarcal, "després de la crispació inicial arriba la posterior depressió".

Al municipi de Sils, la crisi també s'ha deixat notar i ho ha fet amb força intensitat. Els diversos actors entrevistats així ho reconeixent, tot destacant que l'ajuntament es va veure sotmès a la doble dificultat d'una ciutadania amb demandes creixents i uns ingressos municipals en clar declivi. Tot i que ara la situació ja es valora amb més optimisme, han hagut de passar un període on les prioritats han estat gestionar l'austeritat i definir noves prioritats. Finalment, però, es mostres, sobretot els responsables polítics municipals, satisfets d'haver aconseguit tant reduir el deute com fer front als reptes socials que se'ls han plantejat.

Demogràficament, Sils és un municipi que, degut a la seva ubicació territorial, a l'activitat logística i a l'estació del tren, actua com "municipi dormitori", de manera que durant la darrera dècada ha vist com la seva població anava creixent de manera pràcticament continuada. Se'ns informa que la població ha anat augmentant en una persona per dia i que aquesta població, durant els darrers anys, solen ser autòctons que treballen a Girona o a Barcelona. Gent jove que substitueix a algunes de les persones grans que es van instal·lar en les urbanitzacions i que ara, en aquest context de crisi, estan tornant als seus orígens metropolitans. Es manté doncs una dinàmica de creixement alhora que s'està produint un canvi generacional. Als anys noranta Sils era un poble de 2.000 habitants, mentre que ara ja s'acosta als 6.000.

Aquesta situació, en termes social, ha comportat un increment de la demanda de serveis, que s'ha traduït en l'obertura d'una escola i un institut. També s'ha incrementat la tensió en el camp de l'habitatge, de manera que a Sils existeix un problema entorn a les ocupacions il·legals. Aquestes, però, segons ens expliquen des del propi ajuntament, expressen situacions molt diverses i que, per tant, reclamen també reaccions diferenciades. Així, no s'aborda de la mateixa manera un habitatge ocupat il·legalment per una família amb necessitats que un altre que s'aprofita per cultivar determinades substàncies o per delinquir.

Els professionals entrevistats reconeixen aquesta situació, però afegeixen com la crisi ha afectat de manera molt diferents als immigrants i als "dels poble de tota la vida". Els primers han passat moltes dificultats i són els principals usuaris dels serveis socials, mentre que els del poble de sempre ho han notat molt menys. Han pogut resistir millor en els seus treballs i, sobretot, han disposat de xarxes socials que els han ajudat en moments de necessitat. Els de fora –tant immigrants com nacionals provinents sobretot de l'àmbit metropolità- han patit més els efectes directes de la crisi. Els primers viuen en el nucli urbà del poble, s'han quedat sense feina i molts viuen "en negre". Els nacionals viuen a les urbanitzacions i han vist com la combinació de deutes adquirits i pèrdua radical de capacitat adquisitiva els ha deixat en una situació de precarietat molt delicada. Des del Consell Comarcal es parla d'un perfil de "pobres amb piscina" que, a més, degut a la seva edat i a les dinàmiques econòmiques actuals, tenen moltes possibilitats de quedar cronificats en aquesta situació.

En termes generals, es reconeix que les demandes socials han augmentat i que, sobretot, ho han fet en els àmbits de l'habitatge, la formació, l'educació i l'alimentació.

Usant una expressió dels propis entrevistats, “s’han de fer més coses i s’han de fer d’una manera diferent”. Una aposta que s’han anat realitzant i que fa que avui es vegi el futur del municipi amb renovat optimisme.

vi. Verges: la calma d’estar a tercera línia

Verges és un poble situat, en paraules del propi alcalde, en “una tercera línia respecte la costa”, de manera que gaudeix d’una dinàmica econòmica basada en una combinació d’agricultura, comerç, restaurants, mercats i un creixent turisme, sobretot de caràcter cultural. La població ha anat creixent de manera moderada i la població immigrada és relativament escassa. Una immigració que afirmen ha estat ben rebuda però poc integrada entre els que es defineixen com “els del poble de tota la vida”.

El poble no va viure el creixement explosiu d’altres indrets, de manera que tampoc ha patit la crisi amb la mateixa intensitat. L’ajuntament està sanejat, impulsa projectes de reforma i dinamització del casc antic, alhora que disposa d’uns serveis socials potents i d’iniciativa per tirar endavant projectes força innovadors. Tot i això, també és cert que amb la crisi van tancar moltes petites empreses de construcció i moltes persones poc qualificades van quedar-se sense feina. El treball agrícola, per la seva banda, és important però molt estacional, de manera que no aconsegueix establir les situacions socials més precàries.

Tot plegat ha fet augmentar les persones que requereixen prestacions socials en un moment d’accés molt difícil als llocs de treball, d’austeritat i de retallades. Una situació que, en tot cas, segons el propi alcalde, s’ha traduït en un augment de les demandes socials, però també en un esforç per donar-hi resposta. La situació, en definitiva, no es presenta com especialment preocupant i semblaria que el poble ha resistit prou adequadament els efectes d’aquest període de recessió. I ho ha fet des d’una ubicació específica, des de la calma d’un poble de tercera línia on les xarxes comunitàries són una important font de suports i on es disposen de recursos complementaris com horts, camps i altres ajuts. La crisi ha estat real, però el seu impacte s’ha pogut moderar, especialment per la gent arrelada al poble. També la immigració continua treballant, tot i que amb menys ingressos i de forma més inestable. Ens trobem, en síntesi, en allò que hem anomenat la certa calma que ens dona l’estar en la tercera línia.

3.2. LES RESPOSTES DES DELS MUNICIPIS

Les crisis, com acabem de veure, es viuen en plural i de maneres molt diferents en funció del municipi de que es tracti. Al mateix, òbviament succeeix amb les respostes que s'han articulats des dels ajuntaments. Unes respostes que tenen molt a veure amb les peculiaritats de cada context, però també amb idiosincràsies, lideratges i altres factors més conjunturals. A continuació revisem com les persones entrevistades s'han referit a la capacitat de resposta dels seu ajuntaments davant la crisi i l'austeritat que s'ha imposat en aquest nou mil·lenni

i. La Jonquera: recursos i reptes

Davant de la situació econòmica i social descrita anteriorment, segons ens expliquen les persones entrevistades, l'ajuntament de La Jonquera disposa de recursos propis més que suficients, ja que l'activitat comercial deixa un volum notable d'ingressos a les arques municipals. A més, tal com ens expliquen les persones entrevistades, l'ajuntament ha mostrat una important sensibilitat social, de manera que ha posat en marxa tot un conjunt d'iniciatives destinades a l'atenció als més desfavorits:

- Ajusts d'emergència en forma de bestreta per complementar i reforçar les accions socials que es fan des del Consell Comarcal.
- Programa comunitari d'educadors de carrer (agents cívics) destinat als joves en risc i nens i nenes que passen moltes hores sols al carrer.
- Programes de suport escolar: beques menjadors, tallers de deures i projecte imúsica.
- Programa d'acollida als refugiats.
- Projecte d'horts comunitaris destinat, sobretot, a fins socials, accions educatives i foment de l'ocupació entre joves.
- Programa de reforma del carrer major per tal de recuperar formes de comerç alternatives i de proximitat

A banda, d'aquests i altres programes, volem destacar la posada en funcionament de dues taules que afavoreixen un abordatge coordinat i col·laboratiu als reptes socials del poble: la *taula d'entitats socials* i la *taula local dels serveis socials*. La primera és molt activa en temes com els refugiats, l'atenció als transeünts o l'organització del banc d'aliments; mentre que la segona ha impulsat una manera exitosa de treballar en xarxa els serveis socials, l'escola, la policia i altres serveis municipals. També existeix

una taula específica dedicada a la prostitució, en la que diversos actors es coordinen per treballar sobre els impactes socials d'aquesta activitat.

Destacar, finalment, que en el cas de La Jonquera, probablement per la pròpia potència de l'ajuntament, les referències a altres administracions han estat escasses. S'ha parlat poc del Consell Comarcal i, en tot cas, per referir-s'hi com una institució que ha anat creixent i que funciona de manera correcta. També s'ha mencionat el suport del DIPSALUT (Diputació de Girona) a alguns projectes com els horts comunitaris, tot i que també es subratlla que la iniciativa havia estat local. No es parla dels suports ni de la Generalitat ni d'idees provinents instàncies acadèmiques o d'administracions superiors (com, per exemple, podria ser la pròpia UE). Només per un cas particular –el projecte imúsica- s'explica que es van inspirar en una experiència similar impulsada des de l'ajuntament de Barcelona.

En definitiva, aquesta mirada panoràmica ens porta a concloure que l'ajuntament de La Jonquera disposa de recursos suficients per fer front a la crisi, que han posat en marxa diverses iniciatives, entre les que destaquen les taules de treball en xarxa, i que la presència d'altres institucions i/o administracions ha estat feble i, en tot cas, molt concentrada en les relacions més habituals amb el Consell Comarcal i amb la Diputació de Girona.

Destaca, finalment, i de manera positiva, certa simetria entre els reptes identificats anteriorment com a crucials (seguretat i sentiment de pertinença) i unes actuacions que, des de la pròpia iniciativa municipal, aborden problemes concrets però des d'una mirada integral i focalitzada en assumptes claus com la infància i la joventut en risc (fora de la comunitat), la prostitució (un tema vinculat tant a la cohesió social com a la seguretat) o el treball comunitari que –tant a través dels horts com dels agents cívics- voldria reforçar els vincles socials.

ii. Ribes de Freser: delegació al Consorci (Consell Comarcal)

A Ribes de Fresses, les respostes, segons hem detectat durant el treball de camp, són cosa del Consorci del Ripollès i, per tant, l'activitat del propi ajuntament ha estat molt limitada. Els seus propis responsables polítics expliquen que tot allò que es fa en termes de serveis socials és feina del Consell Comarcal, mentre que el propi consistori només realitza algun reforç dels programes ja existents destinats a la gent gran, la infància en risc, l'accés a habitatges socials o els ajuts alimentaris. D'altres aspectes

com l'ocupació han estat abordats, se'ns diu, des de la Generalitat o el Consell Comarcal. De fet, l'alcalde mostra més interès i un discurs molt més sòlid quan es refereix a polítiques locals de promoció econòmica i, concretament, a les seves tasques de foment del turisme a través de l'oficina d'informació o la creació i la promoció de nous productes turístics. Els representants de les entitats socials del poble fan referència a la seva contribució a actuacions molt concretes, com ara el recapte d'aliment o la recollida de joguines; però tampoc disposen d'un discurs més elabora sobre la situació de la cohesió social al municipi.

Aquesta distància entre l'ajuntament i l'acció social queda confirmada per les tècniques dels Consell Comarcal. Afirment que els ajuntaments de la comarca no tenen ni competències ni iniciatives en els àmbits de l'acció social, mentre que des del Consorci es van oferir els recursos i es van organitzant les prestacions. Són conscients d'haver augmentat el volum d'activitat, la qual cosa els ha obligat a ordenar-se, a sistematitzar algunes actuacions i a dignificar ajuts com ara la distribució d'aliments. No consideren, en canvi, que hagin dissenyat nous programes ni que hagin estat protagonistes de cap innovació destacable.

En les entrevistes realitzades en el Consell Comarcal, tanmateix, destaquen el seu rol en termes de lideratge i coordinació de les diverses iniciatives. En aquest sentit, i aquest és un tema recurrent, posen l'èmfasi en la creació de múltiples taules de treball conjunt: la taula de la inclusió, la taula de la gent gran, el projecte Salut i Crisis, els programes ocupacionals o els treballs en el camp de l'habitatge social. En tot cas, també subratllen que el Consell disposa de poca flexibilitat, ja que estan molt condicionats pel finançament –molt finalista- de la Generalitat. Critiquen aquesta situació, ja que consideren que des de la distància de *Barcelona* hi ha molt desconeixement de la realitat.

iii. Sant Joan les Fonts: reaccions davant necessitats

En un poble que abans hem definit per la seva estabilitat, trobem també poques respostes davant d'una crisi que sembla han viscut amb certa distància. Els entrevistats provinents de la societat civil pràcticament no fan esments concrets a cap política social, més enllà de considerar que l'ajuntament va fent la seva feina de suport a la indústria i d'ajut a les persones que ho necessiten. Des del propi ajuntament, l'èmfasi també se situa d'una forma molt clara en el seu objectiu de "cuidar als industrials", que són els que generen ocupació i oportunitats de futur. Aquesta cura es

realitza a través de buscar terrenys adequats a les seves activitats o d'intermediar entre ells i altres institucions. Aquestes mateixes empreses, segons l'alcalde, seran les que ens ajudaran quan sigui necessari oferir serveis al conjunt de la població. Es posa l'exemple dels pisos socials vinculats a "Torres Papel".

En qualsevol cas, des del consistori es considera que de les accions socials se'n ocupa el Consorci d'Acció Social de la Garrotxa, mentre que ells es limiten a agilitzar els ajuts d'emergència davant de situacions greus de necessitat. Una acció que el propi alcalde s'atribueix en raó de la proximitat i el coneixement de la realitat del seu poble. També destaca com en els darrers anys s'ha incrementat la vida associativa.

La tècnica de serveis socials ofereix una explicació més exhaustiva de les polítiques socials en aquest territori. Reconeix que els ajuntaments articulen unes respostes estrictament reactives; resolen les necessitats més immediates quan apareixen, però sense una visió més ampla de les dinàmiques socials i de les expectatives de futur. Això es tradueix en un llistat d'actuacions poc sistemàtic, destacant els ajuts escolars (una aposta del propi alcalde) i una gran oferta d'habitatge social (un cas peculiar, amb un parc d'habitatge públic que supera les 70 unitats).

Per la seva banda, el Consorci d'Acció Social va desplegant les seves actuacions de caràcter "ordinari":

- Cistella d'aliments
- Beques menjador i activitats extraescolars
- Serveis de menjador social, bugaderia i dutxes
- Atenció als transeünts, etc.

La treballadora social considera que caldria articular una resposta més integral i un acompanyament més transversal als usuaris dels serveis socials, però de moment tot sembla reduir-se a un llistat d'ajuts i recursos assistencials. En definitiva, s'imposa un model de respostes reactives, normalment vehiculades des del Consorci i amb un ajuntament concentrat en la dinamització industrial del poble. Una situació molt semblant a la de Ribes de Freser, però probablement expressada amb unes dosis d'optimisme que no trobàvem en el cas anterior.

iv. Sant Pere Pescador: el pal de paller comarcal

També en aquest àmbit de les respostes davant la crisi, en el cas de Sant Pere Pescador, contrasten els resultats de les entrevistes realitzades a l'alcalde i al president de l'associació de jubilats amb les opinions expressades per l'educadora del Consell Comarcal. Els primers ofereixen respostes molt poc detallades i, en tot cas, remeten al Consell Comarcal com a responsables de les activitats i les polítiques socials. Només s'esmenten alguns aspectes concrets, com l'acord per garantir els subministraments bàsics o l'impuls de l'espai jove.

L'educadora social, en canvi, des de l'òptica del Consell Comarcal, ens desgrana un repertori d'actuacions molt més divers i on, malgrat que sovint és parla de certa passivitat municipal, el cert és que apareixen respostes provinents de diferents nivells institucionals i socials. D'entrada, centrant-se en les intenses necessitats de la població immigrada, es refereix a algunes experiències de treball comunitari amb dones gambianes, al paper de l'escola en l'abordatge de les greus problemàtiques de certs grups de joves i infants i, de manera més general, al conjunt d'iniciatives socials que es fan al territori impulsades sobretot pel Consell Comarcal però també amb la participació de l'ajuntament i del DIPSALUT:

- Increment de les partides de suport social
- Millores en els mecanismes de distribució d'aliments
- Beques per accedir a la llar d'infants pública
- Projecte (escola-ajuntament-Consell Comarcal-entitats social) de suport a nens i adolescents
- Programa per posar en funcionament un Espai i Jove
- Servei d'habitatge amb mediació respecte el sistema bancari
- Ajuts d'emergència, etc.

Pel que observem, malgrat la manca de detalls oferts des de l'ajuntament i el representant de la societat civil, a Sant Pere s'ha donat una resposta força àmplia als efectes de la crisi i, a més, s'han impulsat formes de treballar en xarxa prou interessants. Han estat moltes les instàncies involucrades i s'han detectat els àmbits prioritaris de treball, tot i que, efectivament, sembla clara la posició del Consell Comarcal com a pal de paller.

v. Sils: austeritat i noves prioritats

Davant d'una crisi clara i reconeguda, l'ajuntament de Sils va reaccionar –usant els termes del propis entrevistats- amb una combinació d'austeritat i noves prioritats. Hi havia moltes demandes, pocs recursos i ha estat necessari un exercici d'estalvi i de suma per tal de arribar a més llocs amb menys recursos. No ha estat senzill, però les persones entrevistades es mostren satisfetes dels resultats aconseguits. Fins i tot es notava un cert orgull per la capacitat de fer front a una situació complicada amb recursos escassos però amb molta complicitat i dedicació per part dels actors locals.

El representant de la societat civil ens parla només de les activitats realitzades des de Càritas (aliments, roba i acollida i orientació), mentre que tant els tècnics com els polítics municipals desgranen un llarg llistat d'accions i activitats:

- Ajuts per subministraments bàsics
- Ajuts per al lloguer
- Ajuts per a la infància en risc (per exemple, a través de facilitar l'accés a activitats esportives)
- Contractació d'una treballadora familiar i un educador social
- Banc d'aliments, amb productes frescos
- Beques d'estudis i suports formatius diversos
- Afavorir l'ocupació i fomentar l'emprenedoria
- Accés a l'habitatge i gestió d'ocupacions il·legals
- Horts urbans
- Treball des dels centres cívics, etc.

Es considera que des del propi ajuntament s'han organitzat i impulsat moltes iniciatives destinades a satisfer les múltiples demandes socials existents. Aquesta empenta municipal s'ha valorat molt positivament, usant expressions del tipus “la regidoria ha agafat el toro per les banyes”. A més, es considera que aquesta implicació local ha permès adaptar els serveis a la nova situació i personalitzar les respostes.

Al costat d'aquesta iniciativa local, també es destaquen els suports i els recursos aportats per les entitats socials i, especialment, pel Consell Comarcal i per la Diputació. Tot i això, des del Consell Comarcal se'ns explica que no disposen de recursos propis sinó que la majoria arriben en funció d'un contracte programa de caràcter finalista signat amb la Generalitat. Aquest contracte els ofereix molt poc

marge de maniobra i poca capacitat per adaptar-se a les especificitats locals. També cobren una quota als ajuntaments per serveis prestats, però aquesta els converteix més en uns proveïdors que no pas en uns autèntics dissenyadors de polítiques públiques. Consideren, en canvi, que només quan poden pensar i treballar en col·laboració amb els ajuntaments poden aparèixer iniciatives innovadores. En aquest sentit, les professionals del Consell esmenten com exemples d'innovació els resultats de les diverses taules de coordinació que han activat: la taula contra la pobresa o la taula de regidor/es de serveis socials.

En qualsevol cas, des del Consell Comarcal i el DIPSALUT s'impulsen accions diverses, com ara espais de formació ocupacional per a joves i majors de 45 anys, beques menjador, suports educatius, etc. Solen, però, degut a la relació de dependència financera amb la Generalitat, limitar-se a iniciatives de caràcter reactiu i amb poca capacitat d'anticipar els problemes. Només en el marc de les taules anteriorment citades han pogut impulsar alguns projectes nous com el projecte carmanyola, la reorganització dels serveis socials o un programa específic per fer front a les problemàtiques derivades de les urbanitzacions.

vi. Verges: cercant les respostes en xarxa

En el cas d'aquest municipi, abunden les accions realitzades tant des de l'ajuntament com des d'altres instàncies supra-locales o des de la pròpia comunitat. El propi alcalde, des del punt de vista de l'ajuntament, apunta un seguit d'iniciatives, entre les que destaca:

- Accions socials d'ajut als més necessitats
- Reforços socioeducatius pels infants
- Tallers ocupacionals
- Facilitats per l'obertura de nous negocis
- Accions comunicatives i de participació
- Potenciar el voluntariat i les associacions, etc.

Moltes d'aquestes activitats, com en els casos anteriors, són reaccions davant de situacions de necessitat. En aquest cas, però, un dels entrevistats es refereix a la necessitat de treballar per la vulnerabilitat social. També se subratlla la importància de mancomunar serveis, el repte de treballar en xarxa i la col·laboració entre diferents institucions. En aquest sentit, es fan referències tant als projectes que es

desenvolupen amb la Diputació (sobretot en l'àmbit de l'ocupació per a joves) i el suport dels serveis socials del Consell Comarcal. També resulta rellevant la participació de la societat civil, tot i que s'han retallat subvencions i, a més, en el cas de Verges, les entitats estan més concentrades en les tasques culturals i esportives que en les estrictament socials. Les de caràcter exclusivament social, com Càritas, estan debilitades i/o treballen des d'altres pobles més grans.

3.3. DE LA CRISI A LES CRISIS

Com hem pogut constatar en els apartats anterior, quan situem el focus en el territori hem de passar del singular al plural, de la crisi a les crisis. Tot i estar centrats en un àmbit territorialment delimitat (les comarques de Girona) i en municipis d'una grandària similar (entre 2.000 i 5.000 habitants), les diverses realitats locals han travessat la crisi de 2007 de maneres també molt diverses. En la petita mostra de casos que hem pogut treballar ens apareixen tres perfils diferents, tres maneres d'experimentar aquest darrer període de crisi i austeritat:

- i. **La crisi no és cosa nostra.** Usem aquesta etiqueta per referir-nos a aquells municipis de muntanya, de tradició industrial (Ribes de Freses i Sant Joan les Fonts), que ja havien patit amb intensitat el procés de desindustrialització dels anys vuitantes i que consideren que la crisi més recent els ha afectat poc o gens. Són municipis envellits i amb poca activitat, de manera que l'aturada econòmica que implica la crisi només afecta a aquells col·lectius més vulnerables (nouvinguts, sobretot). Uns col·lectius que, a més, degut a la poca atracció que exerceixen uns municipis amb tan poca activitat econòmica, són relativament reduïts. Ribes de Freser viu aquesta situació amb fatalisme, mentre que Sant Joan les Fonts ho fa amb més optimisme. En ambdós casos, però, la crisi de creixement que es va manifestar al 2007 no va del tot amb ells.

Després de pensar-hi força i, per tant, amb un cert grau d'inseguretat, hem situat el cas de Verges també sota aquesta etiqueta. Segurament la capacitat d'aquests municipi a l'hora de posar en marxa programes en l'àmbit de la cohesió social és molt diferent a la dels Ribes i Sant Joan. També la seva ubicació territorial és molt diferent, de manera que viuen experiències poc comparable. Tanmateix, almenys segons les persones entrevistades, Verges no va experimentar les dinàmiques de creixement

explosiu que van portar-nos a la crisi de 2007 i, per tant, tampoc ha experimentat aquesta crisi amb la mateixa intensitat. De fet, potser extremant una mica la forma d'expressar-ho, també podríem considerar que la crisi no ha estat cosa seva.

- ii. **La nostra crisi és específica.** El cas de La Jonquera és un cas molt peculiar, ja que després dels canvis de 1993 va fer una aposta comercial que ha estat d'èxit en termes econòmics. Una situació que els distancia de la crisi de 2007, però que també provoca problemes específics en termes de cohesió i equilibri social. A La Jonquera es manifesten amb molta claredat els efectes socialment perversos d'un model de progrés econòmic que ha obligat a realitzar un conjunt d'actuacions que compten amb recursos però que requereixen d'enfocaments força innovadors.

- iii. **La crisi més ortodoxa.** El municipis de Sils i, en menor mesura, el de Sant Pere Pescador se'ns presenten com els dos que han experimentat de forma més clara la crisi de 2007. En el cas de Sils, les dinàmiques econòmiques pre-crisis expliquen molt bé la situació que van trobar-se a partir de 2007 i, per tant, la necessitat de respondre-hi va ser tant intensa com intenses van ser les dinàmiques originàries. A Sant Pere Pescador hem trobat interpretacions diferents de la situació, ja que els motors econòmic no han col·lapsat de la mateixa manera que no han fet en altres territoris. Tanmateix, aquests motors encara en funcionament no han evitat que –com a resultat d'una creixent precarització de l'ocupació que ha afectat sobretot a col·lectius d'immigrants molt vulnerables (normalment vinculats al sector de la construcció)- es generessin impactes socials greus en termes de cohesió i pobresa.

Davant d'aquestes diferents situacions –que hem simplificat sota tres etiquetes: la crisi no és cosa nostra, la meua crisi és molt específica i tenim una crisi més ortodoxa- també s'han observat respostes diferents. Aquestes, però, no es deriven només del fet de partir de situacions diferents, sinó que des de situacions diferents també s'articulen respostes diverses. Aquesta circumstància ens fa pensar que la capacitat d'articular actuacions i polítiques destinades a la cohesió social no depèn només d'un *context* de crisi particular sinó també de l'*agència* dels diversos actors locals. El context explica, però per entendre la capacitat de resposta de cada municipi hem d'incorporar també als actors; és a dir, el lideratge de l'ajuntament, el paper de la societat civil, les xarxes

des de les quals es dissenyen i impulsen les polítiques locals, les relacions amb institucions com la Diputació o els Consells Comarcals, etc.

Fent, doncs, una interpretació molt general d'allò que han fet els municipis analitzats, hem identificat només dos tipus de respostes:

- i. **No em toca respondre.** Hi ha uns ajuntaments que es caracteritzen per certa passivitat en l'articulació de respostes, tot considerant que hi ha altres institucions que ja se'n fan responsables. Ens estem referint a municipis que no tenen una percepció clara d'haver travessat un període de crisi, tot i que no tots els que es troben en aquesta situació han mostrat aquesta tendència a delegar certs tipus d'actuacions. És a dir, Ribes de Freser i Sant Joan les Fonts estarien en aquest grup, Verges no.
- ii. **Responc, encara que sol no puc.** La resta de municipis, amb diferents graus d'intensitat, cauen dins aquesta categoria. Tots ells són conscients de la seva especial posició de proximitat amb els problemes i les dificultats que viuen els seus veïns, de manera que es proposen articular respostes -sigui com sigui. A l'hora són conscients que disposen de forces limitades i que, necessàriament, han de treballar relacionant-se, coordinant-se i col·laborant. Aquest és un aspecte rellevant des de les teories de la innovació i que, en tot cas, ara destaquem com una forma de plantejar les respostes a la crisi que s'identifica en quatre dels sis municipis de la nostra mostra.

També cridar l'atenció que no hem establert una tercera categoria, que podria semblar òbvia, on agrupar aquells municipis que responen sols als reptes de la crisi. Cap dels municipis estudiats presenta aquest perfil, probablement perquè la seva pròpia grandària els fa més que evident la necessitat de treballar en xarxa. Aquesta és una idea molt repetida i que, tal com veure'm més endavant, conforma un entorn potencialment propici per la innovació.

Finalment, podem resumir els continguts d'aquestes darreres pàgines en un quadre on creuar les tres maneres de viure la crisi i les dues formes de respondre-hi. Les cantonades expressen les situacions més previsibles (no hi ha crisi, no hi ha resposta – hi ha crisi/necessito una resposta coordinada), mentre que els casos de Verges i la

Jonquera expressen formes diferents d'experimentar la crisi però amb actors que hi responen, prengui la forma que prengui. És a dir, no tots els petits municipis viuen el mateix **context** de crisi, però la majoria disposen de l'**agència** per, des de la proximitat, respondre a les diverses necessitats de les seves comunitats.

	No em toca respondre	Responc, però sol no puc
No és la nostra crisi	Ribes de Freser Sant Joan les Fonts	Verges
Crisi específica		La Jonquera
Crisi ortodoxa		Sils Sant Pere Pescador

En el marc teòric destacàvem la *necessitat* com el punt de partida per a la innovació, ja que és la necessitat de resoldre un problema que ens afecta i que no tenim resolt allò que estimula la construcció de noves respostes. En els nostres casos, s'observa la coincidència entre aquells municipis que no perceben la crisi com una cosa seva i aquells que no senten la necessitat d'articular noves respostes (Ribes de Freser i Sant Joan les Fonts). També coincideixen aquells que, en l'altre extrem del quadre, identifiquen la crisi i busquen respostes (La Jonquera, Sils i Sant Pere Pescador). Les crisis, en definitiva, poden actuar efectivament com a motivacions per a la innovació. Com hem vist, però, la capacitat per a oferir respostes està molt relacionada amb la capacitat d'identificar i definir la situació de necessitat, com també amb l'existència d'unes condicions que afavoreixin. A aquestes condicions ens referim en el següent apartat.

4. PETITS MUNICIPIS, INNOVACIÓ I RESPOSTA ALS REPTES D'UN ENTORN COMPLEX

En els municipis analitzats hem detectat múltiples respostes –més o menys innovadores- a les situacions de crisi i austeritat que han viscut durant els darrers anys. Es tracta de municipis molt petits i que, per tant, disposen d'un baix nivell de conceptualització de les seves actuacions. Durant el procés de recollida d'informació no hem parlat amb ells sobre innovació de manera directa, sinó que hem volgut escoltar-los i que, amb les seves pròpies paraules, ens expliquessin com han viscut les dificultats d'aquests darrers anys i que han fet per afrontar-les. Hem presentat els resultats d'aquesta escolta en el capítol anterior, mentre que ara farem un esforç de traducció per tal d'interpretar els casos pràctics a partir de les categories teòriques.

Ho farem a partir de tres apartats. En el primer analitzarem allò que hem anomenat els “entorns de la innovació”, valorant si l'*entorn del petit municipi* és més o menys propici a la innovació. En el segon apartat, usarem la tipologia “motors de la innovació” per analitzar si existeixen palanques que, en els petits municipis, actuïn com a desencadenants de la innovació. Finalment, en el tercer apartat, revisarem el propi concepte d’“innovació”, discutint fins a quin punt les respostes articulades des dels petits municipis poden ser considerades o no com a innovadores.

4.1. ELS PETITS MUNICIPIS COM A MICRO-ENTORNS INNOVADORS?

Ens hem situat en un context de crisi i austeritat que en el capítol anterior, primer, hem caracteritzat en termes genèrics (dades sobre l'exclusió social a Catalunya i Espanya) i, després, hem especificat per cada un dels casos d'estudi. Ara no ens referim a aquest context sinó a allò que anomenarem el *micro-entorn* locals; els espais municipals des del qual s'articulen les respostes més o menys innovadores als reptes del context. Segons les nostres hipòtesis el petit municipi conforma un *micro-entorn* potencialment innovador, ja que podria propiciar formes de treballar més horitzontals i col·laboradores, possibilitats d'experimentació i espais de trobada des del que pensar respostes híbrides a problemes complexos.

Aquesta idea del *micro-entorn innovador* ja ha estat elaborada en el marc teòric, mentre que ara caldria contrastar els nostres supòsits amb la realitat dels casos d'estudi; és a dir, valorar fins a quin punt aquests petits municipis de les comarques de

Girona són espais adequats per a dissenyar i implementar mesures innovadores a les turbulències que han viscut durant els darrers anys. Cornella i Flores, en el seu llibre *La Alquimia de la Innovación* es preguntaven si, per definició, “pot haver una empresa innovadora en un territori vell” (2007: 57). Reprenent aquest fil, nosaltres ens preguntem si poden haver polítiques innovadores en els territoris definits per les característiques dels petits municipis.

Com dèiem, hem intentat contrastar la nostra hipòtesis –que afirmava el potencial innovador dels petits municipis- amb la realitat dels sis casos d’estudi. I, al traslladar-nos de la teoria a la pràctica, hem detectat alguns aspectes que confirmen els plantejament inicials, però també altres que els posen en qüestió. El petit municipi disposa d’uns trets que el converteixen en un territori potencialment innovador, però també conté certes característiques que poden inhibir aquest potencial. Per tal de desenvolupar aquest argument, a continuació usarem els estudis de cas per referir-nos als aspectes positius i als aspectes negatius en relació als *micro-entorns* que representen els petits municipis.

i. Aspectes positius

D’entrada, sobretot en aquells municipis que més han viscut la crisi (com Sils o La Jonquera), es fa una constatació molt contundent: “hem estat capaços, fins i tot amb els nostres minsos recursos, de donar resposta a la situació; li hem donat la volta”. És a dir, no es tracta només d’unes afirmacions sobre el potencial d’aquests *micro-entorns* sinó de constatar la feina feta i mostrar de forma fefaent com aquest potencial s’ha convertit en capacitat efectiva.

Aquesta constatació ha portat a alguna de les persones entrevistades a considerar que, d’una o altra forma, els petits municipis disposen dels recursos per respondre a les necessitats de la seva comunitat., Aquests recursos poden no estar sistemàticament ordenats i sovint no són de la seva competència, però tenen maneres d’usar-los i de destinar-los a resoldre els problemes. Aquestes **capacitats disperses**, per tant, fan que la grandària del municipi no sigui determinant i que, fins i tot els municipis, més petits siguin capaços d’afrontar les demandes de la seva ciutadania. Tal com una expressa una treballadora social d’un Consell Comarcal, “la sensació pot ser que els municipis més grans fan més coses, però els petits també s’espavilen”.

Aquesta **capacitat d'espavilar-se** es troba en l'essència del potencial innovador dels petits municipis i es basa, segons les nostres entrevistes, en una combinació de factors que definirien el potencial innovador d'aquests micro-entorns locals. Ho hem sintetitzat en 4 factors: proximitat, identitat, capacitat de reacció i capacitat d'articulació.

1. **Proximitat.** Aquest factor és el més referit i segurament el més evident. Els petits municipis conformen un micro-entorn innovador sobretot per una ubicació de proximitat que els permet, usant els termes d'una de les persones entrevistades, "un coneixement profund de la realitat local". Aquesta proximitat permet detectar i diagnosticar les necessitats amb precisió i, a més a més, tenir-hi un contacte molt directe i tangible, de primera ma. D'aquesta manera, es propicia el potencial d'aquell binomi **necessitat – innovació** al que ens referíem en l'apartat teòric.

Aquesta proximitat també ha estat valorada com a coneixement que pot transferir-se a altres nivells institucionals. D'aquí la importància de la relació que s'estableix amb els Consells Comarcals o amb la Diputació. També, com proposa un dels entrevistats de Ribes de Freser, aquets micro-entorns locals podrien "actuar com antenes per la Generalitat, fent-li arribar les demandes i les necessitats del territori per tal que, a partir d'aquest coneixement de detall, poguessin impulsar programes més ajustats".

2. **Identitat.** Fent parella amb la proximitat, la identitat que ofereix un petit municipi dota a aquest micro-entorn de certs potencials afavoridors de la innovació. D'una banda, la identitat actua com a ciment comunitari que facilita el funcionament de xarxes informals de solidaritat, que reaccionen de manera molt efectiva davant determinades situacions de necessitat. D'altra banda, la identitat també actua com un factor que afavoreix el compromís i, per tant, la voluntat de respondre davant de reptes que són col·lectius. Front les esteses dinàmiques individualistes de les nostres societats, les identitats locals doten a aquests micro-entorns de certa capacitat de treballar des de l'interès comú.
3. **Capacitat de reacció.** La proximitat i la identitat, en tercer lloc, propicien que els micro-entorns municipals disposin d'una *orientació a l'acció* especialment acusada. Usant les paraules d'un dels entrevistats, "veus el que passa, ho tens al costat, t'hi sents implicat i t'hi poses, encara que sigui a la brava". És a dir,

davant les necessitats de la ciutadania, aquests petits municipis reaccionen sense vacil·lacions, des de la immediatesa. Potser les reaccions no són del tot professionals i responen a criteris excessivament intuïtius, però aquesta orientació a l'acció –almenys potencialment- pot ser un desencadenant de la innovació, ja que les actuacions no es veuen condicionades per intermediacions institucionals. “Potser –ens deia un dels entrevistats- tenim poc recursos, però en si posem de cap”.

4. **Capacitat d'articulació.** A la capacitat de reacció esmentada en el punt anterior cal afegir-hi la capacitat d'articular, de sumar recursos i esforços per tal d'abordar les necessitats de la comunitat. En el micro-entorn que representa un petit municipi, pel que exposen els propis protagonistes entrevistats, es donen unes condicions que faciliten la coordinació, la transversalitat o el treball en xarxa. Aquests conceptes són repetits de manera insistent tant en els textos acadèmics com en els plans de modernització de totes les administracions, mentre que en els petits municipis semblaria que –sense tanta retòrica- es donen les condicions per la seva posada en pràctica. La grandària facilita tant el **coneixement mutu** com la **informalitat**, ingredients bàsics i gairebé impossibles d'aconseguir en altres nivells institucionals. Com afirmava una de les persones entrevistades a Sils, “nosaltres treballem en equip, però de debò”. O com ho expressava un dels professionals amb els quals vam poder parlar, “aquí la xarxa no és un concepte, és una realitat”.

En aquesta mateixa direcció, per tant, es reconeix com a imprescindible que els municipis, tot i tenir capacitats pròpies, mancomunin serveis, constitueixin consorcis i, en general, estableixin sòlides relacions amb altres nivells institucionals. La capacitat innovadora (o, més simplement, de resposta a les dificultats) d'aquests municipis depèn de la seva capacitat d'articular, de sumar esforços, de col·laborar i d'establir relacions. És a dir, el potencial del micro-entorn depèn no només de factors propis (com la proximitat i la identitat) sinó sobretot de la possibilitat de treballar amb els altres, d'establir relacions. Establir relacions, finalment, no significa dividir-se les feines sinó compartir les responsabilitats.

ii. Aspectes negatius

Malgrat el potencial dels petits municipis en tant que micro-entors innovadors, sovint ens trobem –i ho hem vist en els estudis de cas- amb situacions d'estancament i paràlisi del contrari a la innovació. De fet, podríem considerar que aquells mateixos aspectes potencialment positius poden convertir-se en negatius si no es gestionen adequadament. La cara i la creu d'una moneda que pot mostrar una de les seves dues versions. Així, mentre la moneda del petit municipalisme tenien la seva cara en la proximitat, la identitat i les capacitats de reacció i d'articulació, el revers de la moneda es pot manifestar en certes formes de personalisme, en dinàmiques de control social, en excés d'amateurisme o en una xarxa de relacions dèbils i mal estructurades.

1. **Personalisme.** Sovint en alguns d'aquests petits municipis apareixen personalitats molt fortes –sobretot en la figura de l'alcalde o d'algun altre representant polític o social- que monopolitzen el coneixement sobre el poble i sobre allò que necessita. En aquestes situacions el micro-entorn perd tot el seu potencial innovador, ja que la hibridació que proporciona la proximitat queda desactiva per un lideratge que ja sap i que, per tant, pot prescindir de les relacions. La innovació requereix sovint de lideratge, però aquest ha de desplegar-se seguint un estil relacional molt diferent dels personalisme detectats en alguns petits municipis. Quan ja hi ha algú que sap què passa i què cal fer, desapareix la necessitat de donar-hi més voltes i, en conseqüència, desapareix la innovació.

En els municipis analitzats trobem situacions molt variades, en funció òbviament dels tipus de lideratge, però també de la idiosincràcia del propi poble o del tipus de societat civil existent i de la força de les entitats. Aquesta mateixa diversitat es converteix, de nou, en un aprofitament positiu o negatiu del potencial innovador dels petits municipis.

2. **Control social.** Mentre que la identitat podia actuar com una mena de cola que compacta la comunitat, també hem vist que pot convertir-se en una forma d'exclusió d'aquells que no es consideren part d'aquesta comunitat. En contextos de crisi i de moviments migratoris intensos, aquest revers de la moneda identitària pot ser especialment problemàtic. De fet, en varis dels pobles estudiants hem trobat referències a les importants diferències entre aquells que es defineixen com “els del poble de tota la vida” i els nousvinguts -ja

sigui provinent de la immigració no comunitària o persones que s'han traslladat des de la mateixa àrea metropolitana de Barcelona. Els primers, en un marc de fort control social, gaudeixen de formes de solidaritat comunitària que els ha permès superar amb certa facilitat els impactes de la crisi. Els segons, en canvi, l'han patit sense protecció i han estat molt més vulnerable als seus impactes. En alguns casos, fins i tot semblava que alguns responsables locals ignoraven la realitat d'aquells que no eren del poble de tota la vida, els quedava molt lluny.

3. Amateurisme. Ens referíem també a com la cara de la capacitat de reacció pot convertir-se en respostes improvisades i poc professionals. Connectant amb el punt anterior, un dels entrevistats afirmava que, en aquests petits municipis, el protagonisme dels alcaldes augmentava la discrecionalitat de les actuacions, oblidant aspectes tècnics i jurídics bàsics. En aquestes circumstàncies, més que de capacitat innovadora hauríem de parlar d'amateurisme o, directament, d'ineficiència o dèficits de professionalitat. En tot cas, en alguns casos també se'ns comenta que l'esclat de demandes i actuacions que va comportar la crisi de 2007 va fer que els ajuntaments prenguessin més consciència de la necessitat de comptar amb el suport dels Consells Comarcals, la qual cosa ha millorat la capacitat tècnica de les intervencions realitzades.

4. Relacions deficientes. Probablement la creu més important en tant que inhibidora del potencial innovadors dels micro-entorns que representen els petits municipis, tenen a veure o bé amb la manca de relacions o bé amb una gestió inadequada d'aquestes relacions. Donades les òbvies limitacions de recursos a disposició d'aquests municipis, la col·laboració, el treball en xarxa i, en general, les relacions amb altres actors i institucions són crucial per poder tant articular respostes com, a través de les interaccions, dotar-les de continguts innovadors. Quan aquests petits municipis no disposen o no treballen aquestes relacions, el seu potencial innovador s'inhibeix. I això pot ser freqüent en municipis molt petits, de vegades amb dificultats de comunicació i amb certa tendència a l'aïllament. Un petit municipi *desconnectat* no pot, de cap manera, actuar com un micro-entorn innovador.

També hem pogut observar un problema addicional quan existeixen aquestes relacions, però no es gestionen de manera adequada. En aquest sentit, alguns dels entrevistats critiquen les relacions que s'estableixen entre els municipis i

els Consells Comarcals, i també la interferència de la Generalitat en les mateixes. Així, sovint els petits municipis tenen una relació estrictament instrumental amb el Consell Comarcal, que usen com un proveïdor de serveis més. Aquesta relació estableix una dinàmica que inhibeix l'intercanvi i la col·laboració, desactivant qualsevol possibilitat d'innovació. I hem de reconèixer que aquesta és una situació molt present en els nostres estudis de cas. Una situació que es veu empitjorada per uns Consells Comarcals que tenen una relació de dependència financera, a través de contractes programes molt tancats, amb la Generalitat de Catalunya. Aquesta relació restringeix enormement el marge de maniobra dels Consells Comarcals i, com a conseqüència, perden tota possibilitat d'adaptar-se a realitats complexes i canviants com les que es troben en els territoris. També és cert, però, que en alguns casos s'esmenta que finalment, si hi ha voluntat, es troben escletxes que permeten esquivar algunes d'aquestes restriccions.

També hem trobat deficiències en les relacions horitzontals; és a dir, en l'aprenentatge que els podria comportar el fet de col·laborar amb municipis veïns. És cert que en els estudis de cas hem trobat algunes referències en aquest sentit, especialment a partir d'algunes taules d'abast comarcal. Però també és cert que es tracta de relacions insuficient i que desaprofiten part del potencial innovador del territori. Usant els termes d'una de les persones entrevistades, els petits municipis, quan tenen algun problema, acostumen a mirar cap a dalt esperant que el Consell els hi ho solucioni (relació inadequada), no pensen mai en mirar cap als costats (relació inexistent) i miren cap endins on troben una societat civil força debilitada (relació insuficient).

iii. Fent balança del potencial del micro-entorn innovador

Per acabar aquest apartat ens preguntem com podríem traduir aquesta combinació de punts forts i punts febles en termes de les característiques teòriques d'un entorn innovador. Aquestes, com ja havíem anticipat en el marc teòric, fan referència a com aquests entorns propicien la hibridació, treballen des de la inexactitud i accepten els errors.

Hibridació en els micro-entorns dels petits municipis

Un factor essencial per a desencadenar la innovació rau en la capacitat d'abordar els problemes des de diferents perspectives. La mirada polièdrica afavoreix la creativitat i la innovació, mentre que l'òptica especialitzada permet fer adequadament allò que ja saben que cal fer. La innovació, per tant, no depèn de la possibilitat de disposar dels millors especialistes sinó d'afavorir els millors intercanvis, de propiciar espais de trobada des dels quals abordar els problemes de manera transversal i coordinada. Alguns autors es refereixen a la connexió entre el potencial innovador d'una organització i la capacitat de recuperar aquella tradició renaixentista que, exemplificada en figures com Leonardo da Vinci, disposava d'una visió holística i multidisciplinària de la realitat:

“El atractivo del conocimiento híbrido reside en que es muy complejo y parte de muchos conocimientos. Pero también es verdad que cuanto más formación se tiene en diferentes conocimientos y, por lo tanto, más posibilidades de hibridar, más capacidad se tiene de aplicar el sentido común. (...) Una mente abierta y con una visión global del mundo es lo que realmente permite coger un poco de aquí y un poco de allí, para crear algo nuevo y de interés para el mercado.” (Cornella & Flores, 2007: 10)

Sense usar aquesta terminologia, en diversos dels casos analitzats es detecta la capacitat d'observar el municipi com un tot i d'actuar més des del sentit comú que des de criteris professionals. Aquests micro-entorns són espais naturals de trobada, de manera que aquesta hibridació –a diferència d'allò que passa en grans organitzacions– sovint succeeix sense ni pensar-hi. La proximitat supera el problema del llenguatge, que sol actuar com a barrera en organitzacions més complexes. Es parla d'aspectes propers i coneguts, de manera que, sense l'obstacle del vocabulari especialitzat, es propicia una hibridació natural, gairebé inconscient. A Sils i a Verges, per exemple, es fa referència al bon funcionament de les taules de coordinació, espais on es produeix la hibridació “gràcies a una combinació d'aspectes formals i informals que ens permet treballar plegats amb certa facilitat”.

El petit municipi, per tant, apareix com un micro-entorn potencialment propici per a la innovació, encara que també podem trobar-hi alguns factors inhibidors. La proximitat, dèiem, unifica i facilita el llenguatge; però aquesta mateixa proximitat també és el caldo de cultiu on es desenvolupen conflictes, prejudicis i desconfiances. Només aquells

petits municipis capaços d'usar el potencial positiu de la proximitat podran esdevenir innovadors, mentre que aquells que caiguin en les desconfiances quedaran atrapats en l'estancament.

Treballar des de la inexactitud

La segona característica teòrica d'un entorn innovador feia referència a la capacitat de treballar des de la inexactitud. Amb aquesta expressió volem subratllar que les organitzacions no poden innovar si no són capaces d'aixecar el cap de les rutines del dia a dia. Es necessita desenvolupar una visió panoràmica i evitar la mirada curta d'aquell que només està pendent de gestionar la quotidianitat.

En relació a aquest aspecte, alguns dels petits municipis de la nostra mostra disposen d'una visió panoràmica associada, de manera inconscient, a la facilitat per observar el conjunt del municipi i a la manca de capacitats operatives professionals. La capacitat d'observar el conjunt els ajuda a desplegar una mirada holística preocupada per resoldre els nous problemes que es van presentant, mentre que la poca dedicació operativa els desempallega de les dinàmiques administratives. En aquest sentit, per exemple, destaca la capacitat de les persones entrevistades tant a La Jonquera com a Sils a l'hora de fer un diagnòstic del poble -de la seva situació, dels seus reptes i de la seves possibles sortides.

Destaca també que aquesta capacitat es troba més en els entrevistats amb perfils professionals que en els actors polítics i socials del poble. De fet, entre els polítics entrevistats trobem forces diferències i n'hi ha que són molt capaços d'articular una mirada panoràmica del seu poble. Tanmateix, també hem trobat polítics molt centrats en la seva temàtica i massa concentrats en aquelles activitats del dia a dia que els dóna sentit. Una de les persones entrevistades, en un d'aquells municipis amb menys capacitat per aixecar el cap, ens explicava literalment com "ells feien allò que sempre s'ha fet".

Quant als actors socials, hem trobat -també amb alguna excepció- un perfil de persones vinculades a petites entitats socials dedicades a la gestió d'assumptes molt concrets i quotidians. De fet, la seva manca de discurs sobre allò que succeeix al municipi ha estat sorprenent i, òbviament, és un inhibidor de tota capacitat innovadora. Probablement aquesta situació tingui a veure amb la debilitat i l'envelliment de les entitats socials en aquests petits municipis. Tant la seva grandària com les pròpies

dinàmiques socials fan que només mantinguin certa presència les associacions esportives i, en menor mesura, culturals. En canvi, les entitats de solidaritat social són excepcional i semblen concentrades en oferir un servei de voluntariat molt concret, sense massa capacitat reivindicativa ni voluntat d'anar més enllà de les seves col·laboracions puntuals.

Els professionals, normalment treballadors o educadors socials vinculats al Consell Comarcal, en canvi, solen tenir un discurs més elaborat i, per tant, major capacitat de fer-se preguntes sobre el sentit de les seves actuacions i la possibilitat de modificar-les. Aquesta capacitat, embrió de la innovació, queda relativitzada per la seva dedicació operativa i per la seva posició de distància respecte les decisions estratègiques. Tanmateix, aquesta distància també els dota de perspectiva i de potencial innovador. Un potencial que no sempre s'aprofita i que trobem reivindicat en algunes de les entrevistes, on es manifesta certa frustració davant les dificultats d'anar més enllà del dia a dia, de ser vistos –com ens han dit algunes de les professionals– “només com un simple proveïdor de serveis”.

Malgrat les posicions diferenciades dels diferents actors, afirmaven que els petits municipis conformen un micro-entorn potencial innovador degut a la facilitat per a disposar d'una visió global i panoràmica del municipi. Però també hem vist com aquest potencial no sempre s'utilitza i com, sovint, es manifesta la creu de la moneda: petits entorns dedicats a “fer el de sempre” i bolcats en unes activitats rutinàries que els inhibeix de qualsevol possibilitat d'innovació.

Erros i fracassos: el camí a l'èxit

Aquesta tercera característica és de les més esmentades en la literatura sobre innovació, ja que es considera que sense possibilitat d'experimentació –i, per tant, d'aprendre dels errors i els fracassos– la innovació és impossible d'assolir:

“Del miedo al fracaso, se pasa al miedo al riesgo. Y, sin riesgo, no hay innovación” (Cornella & Flores, 2007: 108)

A més, no es tracta només d'una acceptació passiva i resignada dels errors i els fracassos sinó d'usar-los com a material desencadenant de la innovació. Treballar a partir de petits fracassos controlats permet a les organitzacions disposar d'una mena de laboratori on experimentar i aprendre. Un laboratori on treballar la *prova – error*

que, a més a més, serveix per conjurar els grans fracassos. És a dir, aprenent a reaccionar davant els *errors superables* evitem caure en l'*error insuperable*. Per això, els experts en organitzacions ens parlen de la importància dels *prototips* (projectes experimentals) o d'afavorir espais organitzatius *bombolla* on fer proves en una mena de laboratori desconnectat del dia a dia institucional.

Podem, doncs, preguntar-nos si els petits municipis analitzats es mostren disposats a incorporar els errors i els fracassos com a camins cap a la innovació. I de manera més genèrica, hem de valorar fins a quin punt aquests *micro-entorns* disposen de característiques idònies per a la innovació. D'una banda, a l'analitzar els casos d'estudi no detectem que cap de les entrevistades faci esment dels errors comesos. Només tangencialment es poden fer crítiques a com es va viure el moment pre-crisi, però aquesta capacitat crítica no es trasllada a la manera en com han fet front a la crisi. Sabem que en la nostra cultura organitzativa l'error no existeix i que el fracàs és intolerable, de manera que desapareixen del discurs dels seus protagonistes. I també, d'aquesta manera, desapareix una part del seu potencial innovador.

De fet, encara hauríem de tirar més enrere. No només no s'accepta l'error sinó que ni tan sols es considera la possibilitat d'experimentar. Les inèrcies de funcionament són molt fortes, però sobretot es detecta certa mala predisposició davant de tot allò que no generi certeses i seguretats. Fins i tot, en algunes de les entrevistes realitzades, es detecta cert menyspreu davant d'actuacions que no garanteixin certs resultats. És cert que ens alguns ajuntaments s'explica que han aparegut noves idees, però aquestes no semblen sotmeses a períodes de prova i avaluació. Es presenten més aviat com bones idees, de fàcil aplicació i amb resultats immediats. Idees que gairebé cauen pel seu propi pes, com la necessitat de reforçar els ajuts d'emergència social o de donar suport a la gent que pateix desnonaments.

D'altra banda, més enllà de la realitat observada en els municipis de la nostra mostra, pensem que els petits municipis disposen del potencial per usar aquestes eines tant bàsiques per a la innovació: la prova i l'error, l'experimentació, el disseny de prototips, etc. La seva grandària permet que els errors puguin ser controlats, de manera que l'experimentació està clarament encaminada a l'aprenentatge. També la seva proximitat als problemes pot facilitar que, en comptes d'estar obsessionat per les *respostes ja disponibles*, puguem centrar l'atenció en els *problemes nous i desconeguts*. A més, les visions de conjunt són més senzilles i poden articular formes d'avaluació que permetin extreure lliçons de les experiències.

Aquests avantatges, però, semblen més teòrics que reals. A la pràctica aquest potencial ens mostra la seva creu; convertint la grandària, la proximitat i la capacitat avaluadora en trets inhibidors de l'experimentació. El micro-entorn del petit municipi, en conseqüència, sembla més interessat en resoldre problemes concrets, en treballar des de la seguretat dels recursos professionals i en dedicar-se a allò que coneix i li ofereix certeses. Als seus ciutadans estan tant propers que probablement per això el petit municipi no vol equivocar-se o, en tot cas, no vol reconèixer els seus errors. No semblen preparats per assumir riscos. El risc espanta i, com afirmava la cita a l'inici d'aquest epígraf, sense risc no hi ha innovació.

De nou, per tant, podem concloure aquest apartat assegurant que els petits municipis són micro-entorns que disposem d'un notable potencial innovador, però també de freqüents i importants inhibidors d'aquest potencial. Un potencial que existeix però que només aprofitarem si som capaços d'activar, d'encendre l'espurna que permet passar d'allò que és possible a allò que es produeix de manera efectiva. Aquesta és la feina, almenys des d'un punt de vista teòric, d'allò que hem anomenat els motors de la innovació.

4.2. ENGENANT ELS MOTORS DE LA INNOVACIÓ EN ELS PETITS MUNICIPIS?

Així com hem usat el terme "entorn" per referir-nos sobretot al potencial innovador dels petits municipis, ara usarem el terme "motors" per parlar d'aquell impuls que permet convertir el potencial en realitat efectiva. Ho hem explicat en el marc teòric, de manera que usem directament les categories ja explicades –els motors superior, lateral, intern i extern- i mirem de traslladar-les als casos estudiats empíricament.

i. El motor superior: només parcialment activat

Tal com havíem apuntat en el marc teòric, el motor superior pots convertir-se en l'espurna per a la innovació en la mesura que permet agafar distància i destinar recursos a l'experimentació. La distància és imprescindible per afavorir aquella possibilitat de treballar des de la inexactitud, mentre que els recursos destinats a l'experimentació permeten la prova-error i el consegüent aprenentatge. Aquest motor superior quedaria representat tant per institucions político-administratives de rang superior (Consells Comarcals, Diputacions, Generalitat de Catalunya, Estat espanyol o

Unió Europea) com per institucions acadèmiques o espais de pensament que funcionen sense la implicació en la quotidianitat dels assumptes que tracten (think tanks, fundacions, col·legis professionals, etc.).

En els estudis de cas apareix de manera molt freqüent una idea relacionada amb el funcionament d'aquest motor superior: "quan els ajuntaments tenen algun problema a resoldre, miren cap a dalt per tal que els hi resolguin". Agafada en la seva literalitat, aquesta afirmació és contrària a allò que esperaríem d'un motor superior, doncs no s'espera d'ell que ens ajudi a pensar des de la distància sinó que ens resolgui el problema que tenim en la immediatesa. Aquesta és una distorsió molt freqüent i que té molt a veure, almenys pel que hem deduït dels nostres estudis de cas, amb la debilitat estructural dels petits municipis. Davant les dificultats de *fer* és busca ajut en instàncies superiors; però allò que es busca no són tant idees i aprenentatges com múscul operatiu.

En aquesta direcció, els Consorcis i els Consells Comarcals juguen un paper molt rellevant en tant que instàncies superiors on trobar recursos i solucions als problemes locals. També és cert, però, que des d'aquests espais superior es manifesta certa inquietud per, malgrat les dificultats, anar més lluny i generar possibilitats d'una interacció amb objectius més estratègics. El foment de taules de coordinació se'n presenta com la manera més freqüent d'articular aquesta voluntat a través d'un format que supera la dinàmica demanda-oferta de serveis per traslladar-nos a un escenari de diàleg i aprenentatge mutu. Aquestes taules han estat citades en 3 dels 6 municipis analitzats i l'experiència sembla ser molt positiva i esperançadora. A més, en el cas dels Consorcis i dels Consells Comarcals, sembla donar-se una bona combinació entre la mirada panoràmica i la sensibilitat de proximitat. És a dir, es tracta d'un motor que disposa de certa capacitat per treballar des de la distància i amb major recursos però que, simultàniament, disposa d'un coneixement local que facilita el diàleg i la construcció conjunta de respostes. En termes de motors superior, no tenim massa dubtes sobre el potencial innovador –encara per aprofitar de manera més intensa- que està disponible en la relació entre el petit municipi i aquestes instàncies político-administratives comarcals.

Sense una presència tant continuada, també destaca el potencial innovador del motor que representa la Diputació de Girona i, més concretament, el DIPSALUT. No semblen disposar d'un coneixement i d'una implicació tant clara com els Consells Comarcals, però, en canvi, disposen de més recursos i major marge de maniobra per fomentar

l'experimentació. En canvi, no trobem pràcticament referències ni a la Generalitat de Catalunya ni al Govern d'Espanya ni a la Unió Europea. Només en el cas de Ribes, degut al fet que l'alcalde ha estat treballant en aquesta administració, es fan esments a la Generalitat, mentre que a La Jonquera es fan referències a visites a altres ciutat fronteres de la UE per tal de trobar sortides a la crisi dels noranta. Cal destacar com, excepte una referència a la possibilitat dels municipis d'actuar com antenes de la Generalitat en el territori, el Govern de Catalunya es percep com llunyà i allunyat de la realitat d'aquests petits municipis. Destaca, per tant, la diferència entre un DIPSALUT que actuaria de manera limitada però estimulants la innovació i una Generalitat que tot i comptar amb més recursos seria percebut més com una instància que desincentiva la innovació.

Tampoc hi ha cap esment a fundacions o a d'altres instàncies similars. Ni a la Universitat, posant-se de manifesta una enorme desconeixement mutu entre l'acadèmia i els petits municipis. Aquests desconeixement, com ja s'ha pogut observar en el marc teòric, es manifesta en la pràctica inexistència de treballs acadèmics sobre aquest tema; mentre que, en el sentit invers, tampoc els ajuntament saben res d'allò que pugui estar elaborant-se en aquests escenaris acadèmics.

En definitiva, el motor superior es reconeix en els estudis empírics, però funciona de manera parcial i insuficient. Parcial perquè es concentra en allò que podríem anomenar el primer cercle exterior (l'entorn comarcal) i, en canvi, es manté desconnectat d'altres instàncies superior. I insuficient perquè fins i tot en les relacions amb aquest entorn comarcal, el motor funciona més com una palanca per donar respostes concretes i preestablertes que com un impuls efectiu a la innovació.

ii. Motor lateral: inexistent

Bona part de la capacitat innovadora dels petits municipis depèn, com venim insistint, de les relacions que puguin establir en diverses direccions. D'entre aquestes direccions, aquelles que es produeixen de manera laterals semblen especialment interessant i productives. Els micro-entorns dels petits municipis poden aprendre molt d'observar i comparar allò que succeeix en realitats diverses però semblants, de manera que l'establiment de xarxes d'intercanvi i diàleg entre petits municipis sembla una estratègia bàsica per al desenvolupament del seu potencial innovador.

En els estudis empírics, en canvi, ens trobem amb la pràctica inexistència d'aquest tipus de relacions. Els petits municipis poden mirar cap en dalt, com hem comentat en l'epígraf anterior, o cap endins, com veure'm a continuació, però no solen mirar al costats. Potser aquesta és la mirada més òbvia, però no es produeix. Aquesta circumstància és un fort inhibidor del potencial innovador dels petits municipis, ja que bona part d'aquest potencial depèn de la multiplicitat d'experiències que es poden donar i de l'aprenentatge col·lectiu que pot generar tant la seva mera observació com la comparació amb objectius avaluadors.

És probable que les relacions entre petits municipis estiguin marcades per la informalitat i siguin més freqüents del que estem afirmant; però no deixa de sorprendre que de les gairebé 30 persones entrevistades, només tres s'hagin referit explícitament a allò que nomenem el motor lateral. Una per referir-se a un programa d'inclusió a través de la música inspirat en un projecte realitzat anteriorment a l'ajuntament de Barcelona i les altres dos per referir-se, de manera més general, a les trobades dels municipis de la comarca de La Selva. El primer exemple ens remet a la importància de treballar en xarxa, de disposar de bancs d'experiències i, en definitiva, d'activar aquest motor lateral a través del diàleg i l'intercanvi intermunicipal. Alguns dels mitjans i grans municipis de Catalunya són força actius en aquest àmbit, fins i tot a nivell internacional; però aquest no sembla ser el cas dels petits municipis. En relació a les referències extretes de les entrevistes a Sils, en podem deduir el paper articulador dels Consells Comarcals. Probablement la capacitat dels petits municipis per a participar en xarxes d'intercanvi lateral és reduïda, de manera que aquest podria ser un àmbit de suport per part de les instàncies supra-locales.

El motor lateral, en definitiva, sembla estar força desactivat en els petits municipis analitzats. Malgrat que podria encendre amb certa facilitat la guspira de la innovació, els petits municipis no l'utilitzen. Aquí, a més, trobem una oportunitat de treball per les administracions locals, que podrien contribuir a posar en funcionament aquest motor de la innovació.

iii. Motor intern: el principal impuls?

Aquest tercer motor és probablement el que obté més referències durant les entrevistes. Ens estem referint a com des del propi equip de treball polític i professional de l'ajuntament poden aparèixer idees innovadores. Tot i el descrèdit d'aquests col·lectius (polítics i treballadors públics), sembla que és la principal font

d'innovació o, potser essent més modest, d'energia per a desplegar projectes i actuacions en el marc dels petits municipis estudiats.

En pràcticament tots els ajuntaments, se'ns presenta un grup de treball reduït però fortament implicat en buscar respostes per les dificultats de la ciutadania. La grandària de la institució facilitaria la cohesió del grup, mentre que la proximitat a la comunitat augmentaria el seu nivell de compromís. El resultat, almenys pel que fa a les entrevistes, és una molt bona valoració dels equips de treball –tant polítics com tècnics- i una notable confiança en la seva capacitat per, en aquest cas, reaccionar davant els impactes de la crisi. Aquestes referències són especialment clares en municipis com La Jonquera o Sils, que ja tenen certa estructura de treball; però també les trobem en la resta de municipis analitzats. També cal recordar que entre els equips professionals s'inclou a les treballadores socials dels Consells Comarcals, que normalment també són vistes com persones amb molta capacitat d'oferir respostes. Estaríem, per tant, en una zona de frontera entre els motors superior i intern.

En algunes de les entrevistes realitzades, es destaca el fet de poder realitzar “un treball en equip de veritat”. Aquest equip, que a més és proper i està molt implicat, es converteix en el principal motor de la innovació en aquests petits municipis, doncs és el punt de partida de nous programes, noves idees i nous projectes per la comunitat. Val a dir, en qualsevol cas, que aquests plantejament resulten una mica sorprenents en contextos on les estructures polítiques i organitzatives són tant febles com en aquests petits municipis. Mentre que esperàvem un potent motor lateral que hem trobat desactivat, ara pensàvem detectar un motor intern feble que, en canvi, se'ns ha presentat com el més ben engrassat. No tenim arguments sòlids per a contradir allò que se'ns ha exposat en les entrevistes, però sospitem que una part del discurs respon a la voluntat de defensar a la pròpia institució i a les persones que hi treballen. Segur que les condicions de proximitat i implicació beneficien el treball d'aquest motor intern, però ens caldria més informació per assegurar que és el motor determinant de la innovació en els petits municipis de la nostra mostra.

iv. Motor extern: comunitat sí, però no tant

Finalment, el motor extern és sovint invocat com la principal força innovadora en les societats actuals. Connectant amb la literatura ja presentada en el marc teòric sobre la innovació social, aquest motor actuaria amb l'energia d'una societat civil que coneix els problemes de primera ma i que disposa de la iniciativa i la frescor necessària per

generar noves i originals respostes per satisfer les seves necessitats. La pròpia comunitat, més que les institucions públiques, seria la instància capacitada per abordar els nous problemes amb noves respostes (innovadores). En aquest sentit, el títol del llibre Moulaert *et al* (2010), *Can Neighbourhood Save the City?*, és una invitació a reflexionar sobre la potència creixent de la pròpia comunitat en un moment de debilitat, també creixent, de les institucions públiques.

Aquesta literatura, però, se situa clarament en entorns urbans, mentre que ara estem interessat en allò que passa en les comunitats locals dels petits municipis. Unes comunitat envellides i amb una xarxa associativa en declivi i on, tal com ens indica alguna de les persones entrevistades, “si tenim alguns joves activistes, aquests estan ara mateix a Barcelona”. Malgrat l’afirmació anterior, que s’aplica sobretot a municipi molt envellits com Ribes de Freser o Sant Joan les Fonts, ha estat molts els entrevistats, també en aquests petits municipis no urbans, que s’han referit a “la importància del carrer”. Potser l’èmfasi no se situa en l’existència de moviments socials fortament articulats i actius, però sí en l’existència d’una comunitat que expressa les seves necessitats. Una energia comunitària que potser no troba una manera organitzada de manifestar-se, però que sí faria arribar la seva veu a les institucions públiques. De fet, donada la poca grandària dels municipis estudiats sembla que les entitats que social que poden actuar com a intermediàries entre la població i la institució no són tan necessària com en ciutats més poblades. La proximitat, en alguns casos, faria menys necessàries algunes de les tasques que són pròpies del moviment associatiu.

En canvi, allò que no trobaríem en aquests petits municipis és aquella invocació que es fa des del paradigma de la *innovació social* a la capacitat d’auto-resposta, d’actuar al marge de les institucions. Les veus comunitàries no organitzades no disposen de prou força, de manera que constatem relacions de dependència (probablement mútues) entre una societat civil feble i unes institucions també força precàries. La importància atorgada al motor intern, per tant, té una part de retòrica (invocar a la comunitat és un denominador comú que sempre apareix) i una part de la necessitat (les febleses compartides). Una situació complexa que explica la forta connexió entre aquest motor extern i la pròpia institució.

En aquesta interacció, segons el municipi, es destaquen coses diverses: la potent vida associativa de Ribes de Freser, la capacitat d’iniciativa i els contactes de l’alcalde de Sant Joan les Fonts, la bona articulació amb la societat civil a Sils, la solidesa de la

xarxa comunitària a Verges o la capacitat de treball col·laboratiu a Sant Pere Pescador. Totes aquestes afirmacions s'expressen amb rotunditat, tot i que, com anticipàvem fa un moment, sovint semblen més un discurs après que una descripció de la realitat. És cert que en aquests petits municipis la comunitat és forta, però també és cert que això afecta sobretot a nuclis molt reduïts i històricament molt assentats en el territori. En canvi, no és tant cert quan situem el focus en totes les persones que viuen al municipi i observem com es generen subcomunitats aïllades les unes de les altres i com de febles són les organitzacions que podrien fomentar l'emergència d'aquest capital social. Un capital social que es troba en la base d'aquest motor extern o, si es prefereix, de la capacitat d'innovació social de les comunitats locals del segle XXI.

En definitiva, aquest motor existeix i es troba actiu en els petits municipis que hem estudiat. Tanmateix es tracta d'un motor que no s'alimenta només de la pròpia energia comunitària, doncs aquesta és insuficient quan no es connecta amb el funcionament de la pròpia institució.

4.3. INNOVACIÓ: POTENCIAL I RESISTÈNCIES

Revisant els dos apartats anteriors de manera panoràmica, apareixen uns petits municipis que no acaben de materialitzar el seu potencial innovador. És a dir, el *micro-entorn* d'aquests petits municipis sembla propici per a la innovació (ja que facilita les relacions, la informalitat o la integralitat), però aquesta possibilitat quedaria inhibida per la poca potència dels *motors* que han de posar en funcionament aquest potencial innovador.

D'entrada, la proximitat que caracteritza als petits municipis fa que les necessitats siguin conegudes i reconegudes de manera precisa i immediata. I, tal com havíem assenyalat en el marc teòric, el reconeixement de les *necessitats no resoltes* és el primer estímul per a la innovació. Mentre que les grans organitzacions tendeixen a veure com s'incrementa la distància entre les lògiques internes i les dinàmiques externes, en els petits municipis es produeix un solapament gairebé perfecte i, per tant, quan la realitat es modifica la institució percep de manera ràpida la necessitat de modificar també les seves actuacions. La proximitat facilita aquest engranatge i fa el petit municipi un entorn propici per a la innovació. Von Hippel utilitza el terme 'comunitats innovadores' per destacar aquest potencial en el àmbit dels bens i serveis que es produeixen en el mercat:

“User-innovators may be generally willing to freely reveal their information. However, as we have seen, they may be widely distributed and each may have only one or a few innovations to offer. The practical value of ‘freely revealed innovation commons’ these users collectively offer will be increased in their information is somehow made conveniently accessible. This is one of the important functions of ‘innovation communities’.” (2006: 95-96)

Tanmateix, també ho advertíem en el marc teòric, aquest potencial només es materialitza quan existeixen palanques que el posen en moviment, allò que hem nomenat els motors de la innovació. Sense la força d'aquests motors el potencial no es fa efectiu, especialment quan el múscul institucional és tant prim com en els petits municipis analitzats.

D'una banda, en aquests entorns institucionalment tan febles semblaria crucial l'estímul dels motors exterior i lateral. El primer permetria aprofitar la capacitat d'instàncies amb més recursos humans, econòmics i cognitius; mentre que el segon permetria aprofitar la diversitat d'experiències per afavorir dinàmiques d'aprenentatge compartit. En canvi, perceben que ambdós motors estan sense gasolina suficient com per posar-se en marxa i rodar amb prou força:

- El motor superior o no existeix (perquè està massa lluny: Generalitat, Estat espanyol, UE, acadèmia) o no fa un paper adequat (perquè s'utilitza, com és el cas dels Consells Comarcals, com un proveïdor de serveis més i no com a espai de reflexió on generar noves idees i nous enfocaments). Una excepció semblaria la relació amb el DIPSALUT, ja que funciona menys com un salvavides per les emergències locals i més com a promotor de noves maneres de pensar les intervencions en l'àmbit local.
- El motor lateral semblaria estar més disponible, encara que només sigui per la proximitat i la facilitat de les relacions. Però la realitat desmenteix aquesta primera intuïció i, de fet, els ajuntaments semblen poc interessats en allò que puguin experimentar en altres municipis i prefereixen trobar solucions certes en instàncies com el Consell Comarcal. A La Jonquera se'ns exposa una interessant experiència d'èxit en l'ús del motor lateral, però no es refereix al període analitzat sinó a la reconversió que van haver de realitzar arrel de l'obertura de fronteres a principis dels norantes. Les visites i els intercanvis realitzats amb municipis que es trobaven

en situacions similars va ser la guspira que va engegar el motor de la innovació i l'inici del model que actualment defineix el desenvolupament del poble. En canvi, la crisi de 2007 no sembla haver estimulat aquestes relacions i, per tant, el motor lateral segueix desactivat.

D'altra banda, a les entrevistes trobem referències aparentment més optimistes als motors intern i extern. I usem el terme *aparentment* de manera conscient, ja que es detecta un ús més retòric que real d'aquests motors. És cert que es posa en valor, gairebé de manera tant entusiasta com rutinària, el paper dels equips de treball del municipi (motor intern) i de la societat civil organitzada del poble (motor extern), però també és cert que tot seguit apareixen lamentacions en relació tant a la poca capacitat dels equips tècnics disponibles com a la feblesa de la comunitat local. El resultat és, doncs, ambivalent i, per tant, en el millor dels casos, estariem parlant d'uns motors que hem pogut engegar però que funcionen a mig gas.

El resultat, en termes d'innovació, és força modest. En els ajuntaments analitzats observem voluntat de resposta a la nova conjuntura, però les respostes que s'acaben articulant tenen un perfil baix des del punt de vista de la innovació, tant substantiva com operativa. Usant una distinció de Cornella i Flores (2007), la innovació detectada és més *continuada* que *radical*. És a dir, no observem la capacitat de dissenyar programes o intervencions *radicalment* diferents d'allò que s'està habituat a fer; mentre que sí que apareixen iniciatives en la línia d'un seguit d'idees que, de manera *continuada*, travessen els discurs i les pràctiques de les administracions públiques. Les referències a les *taules de coordinació* en serien un exemple.

Innovació modesta seria allò que, en el millor dels casos, estan generant aquests petits municipis. Una circumstància coherent amb allò que explicàvem anteriorment en termes d'un potencial que no acaba d'explotar. L'entorn és potencialment innovador, però la debilitat dels motors que hauria d'aprofitar aquest potencial acaba propiciant una mena d'innovació de segona categoria. Una situació que és comprensible però que, almenys conceptualment, podríem millorar si fóssim capaços de posar més gasolina als motors de la innovació. Una gasolina que podríem trobar a partir de tres estratègies: ampliar la xarxa de relacions, aprofundir en el lideratge local i fomentar la capacitat d'innovació social.

i. Ampliar la xarxa de relacions

Probablement, com hem anat subratllant al llarg d'aquest informe, els principals ingredients per a la innovació són les relacions, els intercanvis i els diàlegs que generen idees i aprenentatges. En aquesta direcció, els petits municipis han d'estimular i articular una xarxa de relacions més ampla, i ho han de fer amb més intensitat. Cal, en primer lloc, que obrint el ventall de relacions i que, d'aquesta manera, per exemple, s'activin els motors superiors i laterals. I cal, en segon lloc, que aquestes relacions siguin més freqüents i més productives en termes d'innovació.

Hi ha una extensa literatura acadèmica que ens suggereix mesures per avançar en aquesta direcció; tot i que ho fa sota el paraigües conceptual de la gestió de xarxes, potser excessivament complex per aquests petits municipis (Marsh 1998, Pierre 2000, Hajer & Wagenaar 2003, Kooiman 2003, Goldsmith & Egger 2004; Sørensen & Tørfing 2008). Tanmateix, sí que volem destacar com aquesta literatura emfatitza la importància d'obrir-se a les relacions i que aquestes relacions vinguin marcades per lògiques col·laboratives (Child & Faulkner, 1998). Així, se'ns parla de xarxes d'innovació per referir-se a aquelles situacions on les parts no només sumen aportacions sinó que, al compartir-les des dels inicis, multipliquen el seu potencial. Usant els termes de Cornella i Flores (2007:40):

“(...) esta combinación entre la iniciativa personal y el trabajo colectivo en una organización se revela como la mayor fórmula para crear redes de innovación.”

Els membres d'una xarxa –en aquest cas: ajuntament, entitats, consell comarcal, experts acadèmics, etc.- ho són en la mesura que no són ni independents ni dependents, sinó interdependents. Ni la independència ni la dependència és generadora d'innovació, doncs aquesta requereix de les relacions d'intercanvi que comporta la interdependència. Per tant, només reconeixent aquesta interdependència mútua es podrà construir una xarxa innovadora. Cornella i Flores ho expressen a través d'un símil:

“Un modelo en el que el director de cada sucursal puede actuar según su propio criterio, adaptándose a las peculiaridades de su entorno, però de manera que todos puedan enterarse y aprender de las prácticas de éxito (...).”
(2007: 85)

Aquesta interdependència, a més, ens ha de traslladar d'un escenari on només ens dediquem a *fer* a un altre on puguem *pensar*, plegats, sobre allò que cal fer. Sovint, les institucions valoren molt més la capacitat de fer (desenvolupar, implementar) que la capacitat de pensar (innovar, llançar noves idees), i estructuren les seves relacions des d'aquesta perspectiva: què ens poden ajudar a fer? La pregunta important, en canvi, és aquella que ens planteja què hem de fer en un marc de diàlegs i intercanvis. Les relacions, llavors, desborden els suports instrumentals i permeten aportacions substantives.

Aquestes no són reflexions allunyades dels petits municipis sinó tot el contrari. Els petits municipis només seran a través de les relacions que siguin capaços d'articular, doncs aquella màxima segons la qual "sols no podem" és d'una evidència palmària en el seu cas. Unes relacions que són indispensables, però que s'han d'articular i dotar de continguts innovadors. Aquesta és una tasca dels ajuntaments, però, sobretot, almenys pel que hem pogut observar en el treball de camp, és una tasca que podrien desenvolupar els Consells Comarcals i les Diputacions. Aquestes institucions se'ns presenten com un node crucial de la xarxa, però també com un actor que ha d'adaptar el seu paper; traslladant-se d'aquella instància que executa contractes programa i resol problemes de provisió de serveis per a convertir-se en promotors d'espais d'encontre i de relacions que propiciïn intercanvis d'idees i estimuli la innovació.

ii. Aprofundir en el lideratge local

Un segon aspecte crucial per aprofitar el potencial innovador dels petits municipis està vinculat al lideratge. Un lideratge, tanmateix, orientat menys a les funcions directives i a les instruccions verticals clàssiques i més capaç d'habilitar i activar les xarxes a les quals ens referíem anteriorment. De nou, aquest és un àmbit que la literatura ha tractat abastament, però amb una orientació allunyada de realitats com la dels petits municipis (Chrislip & Larson 1994, Heifetz 1997, Moore 1998, Pollitt 2003, Gardner 2004).

La literatura, fent un exercici excessiu de simplificació, ha diferenciat entre tres tipus de lideratge: posicional, heroic i relacional. El *lideratge posicional* és aquell que s'exerceix en funció del lloc que s'ocupa en una jerarquia, mentre que el *lideratge heroic* es desplega a l'empara de les capacitats excepcionals d'un directiu. Ambdós estils de lideratge tenen un encaix difícil en l'espai que estem analitzant. El primer perquè, de fet, no existeix una jerarquia organitzativa suficient per dotar de contingut a cap

lideratge posicional. El segon perquè en aquests espais no és freqüent disposar de perfils professionals o polítics excepcionals.

En tot cas, tampoc són aquests els estils que, segons les referències acadèmiques, propicien la innovació en les organitzacions del segle XXI. Tant el *lideratge posicional* com el *lideratge heroic* impliquen comportaments solitaris i assumeixen cert monopoli en l'exercici del poder, mentre que la innovació requereix relacions, diàlegs, hibridació o, tal com apuntava Saward (2000) en un text seminal, democràcia.

Ens interessa, en canvi, el tercer model: *el lideratge relacional*. Amb aquest terme ens referim –seguint alguns dels autors referenciat anteriorment- a un estil de lideratge que es caracteritza menys per donar instruccions i més per escoltar aportacions, menys per monopolitzar el saber i més per habilitar els coneixements compartits, menys per repartir i més per posar en contacte. Es tracta, per tant, d'un lideratge que ha de ser simultàniament molt potent (perquè reclama als actors una feina que no és l'habitual: trobar-se, parlar i pensar) i molt modest (perquè no es basa en el clàssic *jo sé allò que cal fer* sinó que assumeix que *són els altres els que saben coses*). Un lideratge d'aquest estil és un lideratge que reclama, usant una expressió de Cornella i Flores, "persones pont", individus que posen en contacte i aconseguen, a través d'aquestes relacions, multiplicar les idees i donar peu a la innovació:

“(...) otra cuestión clave serán este tipo de *personas pegamento* o *punte* entre los diferentes lenguajes, con la capacidad de traspasar, por si mismos, sus conocimientos de una disciplina a otra. No habrá *hibridación* sin la figura de los *hibridadores*.” (Cornella & Flores, 2007: 11)

Aquestes persones *pont* han de disposar d'un carisma i d'unes habilitats relacionals molt especials: empatia, capacitat de treball en equip, saber escoltar i articular, mediació i negociació, etc. Persones amb una forta personalitat i amb una gran passió pels seus projectes; com, usant un exemple proposat pels mateixos Cornella i Flores, el lideratge de Cristóbal Colón al cap davant d'un projecte social i empresarial com és La Fageda. Un lideratge que combina visió i passió. Aquests perfils són excepcional i, per tant, és poc previsible que els puguem trobar en la miriada de petits municipis que conformen la realitat del nostre territori. Podem, però, pensar en la possibilitat de substituir aquestes *persones pont* per *institucions pont*.

Aquestes *institucions pont* es convertirien en propiciadores d'administracions intel·ligents (Brugué, 2009); és a dir, en promotores d'espais d'encontre i de diàleg des dels qual afavorir l'aparició de respostes innovadores davant dels reptes desconcertants de les societats actuals. La pregunta pràctica, però, és: quines poden ser aquestes institucions pont i què han de fer per afavorir aquest paper?

Quant a quines institucions poden exercir aquest rol de *pont*, les candidates principals són els propis ajuntaments, els Consells Comarcals i les Diputacions. Deixem de banda la Generalitat de Catalunya que, com hem apuntat anteriorment, es vista com una institució massa allunyada per a poder desenvolupar aquest paper. Els ajuntaments són potser els candidats naturals, ja que des de la proximitat al territori i a la seva població, podrien articular les relacions que constitueixen l'essència del *lideratge relacional*. Això, que succeeix en municipis de major grandària, sembla difícil de visualitzar en els petits municipis que hem analitzat. Tot i la seva posició privilegiada en relació als problemes que cal abordar, la feblesa d'aquests micro-entorns municipals fa que difícilment puguin fer la feina més bàsica de convidar, preparar i conduir les trobades. Són, efectivament, un nòdul important de la xarxa; però no el nòdul amb capacitat per gestionar-la.

En canvi, tant els Consells Comarcals com les Diputacions disposen, almenys potencialment, dels recursos i les habilitats necessaris per actuar com *actors pont* i gestionar de manera efectiva la xarxa de relacions i intercanvis. Per fer-ho, però, els caldrà un important canvi de xip i modificar de manera substancial allò que han vingut fent durant les darreres dècades. Tant els Consells Comarcals com les Diputacions han actuat bàsicament com a proveïdors subsidiaris de bens i serveis que els petits municipis no eren capaços de prestar, de manera que han establert relacions bilaterals i instrumentals amb els municipis. Les relacions bilaterals no serveixen per estructurar i gestionar una xarxa que, per la seva pròpia naturalesa, exigeix relacions multilaterals; mentre que la lògica instrumental substitueix la dinàmica deliberativa que defineix el funcionament de les xarxes per una relació més plana entre aquells que demanen i aquells que ofereixen determinats serveis.

Caldria, en definitiva, obrir una nova etapa i redefinir a fons el paper d'aquestes institucions intermèdies per tal que poguessin convertir-se en autèntics ponts entre els diferents actors de la xarxa. Una redefinició que els portaria a revisar (o, com a mínim complementar) els seu rol estrictament gerencial-prestacional i a apostar per un paper més polític-estratègic. No estem suggerint que en els Consells Comarcals i en les

Diputacions tingui que dominar la lògica partidista que impregna determinades concepcions de l'exercici de la política. Estem proposant, més aviat, que des d'aquestes institucions es promoguin plantejaments estratègics i que, per tant, a partir de les complicitats de les parts es construeixi una visió de conjunt.

Els Consells Comarcals i les Diputacions han d'actuar com a intermediaris actius, com una mena de *brokers* que afavoreixen les trobades, generin llenguatges compartits, propiciïn l'intercanvi d'experiències, busquin solucions als conflictes a través de la mediació i, en resum, *governin* una xarxa assumint que els seus membres tenen idees i que si les intercanvien i les aglutinen no només prestaran serveis sinó que permetran que aquests responguin a allò que efectivament necessitem en el segle XXI. No poden ser només suports tècnics sinó que han de convertir-se en promotors de projectes, en palanques a la innovació. En les nostres entrevistes s'intueix la possibilitat de fer aquesta tasca, fins i tot, en alguns casos, les ganes de fer-ho. Ens queda, doncs, trencar amb la inèrcia de les darreres dècades i reconvertir aquestes institucions. Unes institucions que hauran d'abandonar la zona de confort que representa oferir solucions tècniques en el curt termini i que hauran de traslladar-se a un nou escenari on plantejar-se preguntes incòmodes des d'una mirada posada en el mitjà o el llarg termini.

Quant les Diputacions, ja fa gairebé una dècada, van adoptar l'eslògan de ser una *xarxa de municipis* van donar un primer pas, però ara els falta passar de la retòrica a la pràctica. I fer-ho amb uns Consells Comarcals que, almenys en entorns dominants pels petits municipis, poden tenir un paper fins i tot més central que el de les Diputacions; sempre, és clar, que entenguin que aquest paper ha de ser d'activador i estimulador d'una xarxa. Aquestes instàncies comarcals, com havien explicat anteriorment, són externes però molt pròximes, de manera que tenen molt potencial per activar diversos motors de la innovació: són efectivament un motor superior que ofereix recursos i visió panoràmica, però la seva implicació en la provisió de serveis de proximitat els converteix també en una part important del motor intern, mentre que disposen d'una posició horitzontal des de la qual podria activar el motor lateral.

iii. Afavorir la capacitat d'innovació social

En tercer i darrer terme volem referir-nos a un altre tema molt rellevant en la literatura acadèmica més recent: la innovació social (Friedmann 1992, Silverman, 2004, Swyngedouw 2005, Moulaert *et al* 2010). Es tracta d'una literatura a la qual ja ens hem

referit en el marc teòric i que posa l'èmfasi en el potencial de la pròpia comunitat a l'hora de donar resposta de manera innovadora a les seves necessitats. Una literatura, però, que s'ha desenvolupat sobre tot en referència a contextos urbans i que, per tant, hem de traslladar amb prudència als petits municipis del nostre estudi.

Des d'aquest punt de vista, usant ara la nostra terminologia, el motor de la innovació seria l'extern; entenent que la principal energia –sinó ja la única- per promoure noves respostes davant noves necessitats està radicada en la pròpia comunitat. Superar les institucions i situar les expectatives en la comunitat seria un dels seus arguments més debatuts durant els darrers anys. En el marc del projecte *Barris i Crisis*, que ja hem esmentat en un altre moment, s'ha intentat investigar la força i la distribució territorial de la innovació social. No podem ara reproduir les interessants aportacions d'aquesta recerca, però sí destacar-ne dues de les seves conclusions: es constata, en primer lloc, la proliferació d'iniciatives d'innovació social a Catalunya i, en segon lloc, una desigual distribució d'aquestes iniciatives en el territori. Una distribució que afavoreix tant els entorns urbans com, potser més destacable, aquells territoris amb una població més preparada i en unes condicions socioeconòmiques relativament privilegiades.

És a dir, no és ni en els petits municipis ni en els territoris més castigats per la crisi on apareixen amb més força aquestes iniciatives d'innovació social. Aquesta conclusió explicaria la paradoxa –ja comentada en l'epígraf anterior- entre una retòrica que insisteix en la importància de la comunitat i la descripció d'una realitat on aquesta comunitat se'ns mostra molt debilitada. En els petits municipis es reproduïx el discurs sobre el potencial de les entitats socials, però es reconeix que aquestes estan en declivi. També es troben freqüents referències a la solidaritat veïnal, però aquesta sembla referir-se més a suports entre individuals que a allò que la literatura qualifica com apoderament comunitari.

En realitat, pel que fa a la solidaritat comunitària (un dels mites dels petits municipis), aquesta efectivament apareix com un tret distintiu i bàsic a l'hora de fer front a les situacions de crisi o necessitat. Tanmateix, es tracta d'una solidaritat que, també recolzant-nos en les entrevistes realitzades, s'exerceix de manera molt selectiva. Una solidaritat que es produeix amb *els de casa de tota la vida*, però que no arriba als *nouvinguts*. Una solidaritat que genera un fort sentit de comunitat entre *els del poble*, però que també genera l'aparició de *dos móns* separats i incomunicats.

Així doncs, el tret distintiu en aquests petits municipis, situats en un context on s'han produït molts moviments migratoris, no és tant el d'una *comunitat forta* com el d'una *comunitat dividida*. Una situació que va en contra d'aquella hibridació que hauria de caracteritzar els entorns innovadors i que, per tant, dificulta la possibilitat de traslladar el concepte d'*innovació social* als petits municipis de la nostra mostra.

Un darrer aspecte que voldríem considerar en relació a la capacitat d'innovació social en els petits municipis fa referència a la ja esmentada debilitat de les entitats locals. Aquestes, segons ens expliquen les diverses persones entrevistades, han anat desapareixen o quedant minvades de forces durant la darrera dècada. De fet, es mantenen amb força les entitats esportives, amb més dificultats les culturals i tendeixen a desaparèixer les de caràcter social i solidari. Una circumstància que aniria en contra de la solidesa comunitària necessària per generar innovació social.

Aquesta situació podria explicar-se per la tendència a l'individualisme que ha caracteritzat l'evolució més recent de les nostres societats, però també pel baix nombre de població d'aquests municipis. Amb un volum tant reduït de població, la relació de les persones amb les institucions locals pot produir-se de manera directa, sense la intermediació d'associacions que filtrin i canalitzin les seves demandes o les seves inquietuds.

En definitiva, els petits municipis podrien ser un entorn propici per a la innovació social, però aquest potencial topa tant amb la realitat d'una comunitat trencada entre els *de casa* i els *nouvinguts* com amb la *individualització* de les relacions amb les institucions. Tot plegat reforça aquella idea inicial que subratllava la poca adequació d'una aproximació a la *innovació social* que és bàsicament urbana. Algunes de les seves propostes podrien ajudar a enfortir el motor extern de la innovació, però per aconseguir-ho caldria una comunitat més estructurada i més cohesionada.

Acabem, doncs, aquest apartat recordant que els petits municipis han mostrat un potencial no suficientment explotat per a la innovació. Un potencial que podríem explotar sempre que fóssim capaços d'activar els quatre motors de la innovació, de gestionar adequadament la xarxa d'actors que envolten la unitat local, de desenvolupar lideratges forts i relacionals i, finalment, d'articular una comunitat més cohesionada.

5. CONCLUSIONS

En aquest informe, donant continuïtat a la línia de recerca ja iniciada al 2012, ens hem interessat en la capacitat dels petits municipis per a respondre de manera innovadora a les dificultats socials derivades de la crisi de 2007. Tal com ja hem exposat en la mateixa definició d'objectius, per tant, aquest projecte combina tres vectors: innovació, cohesió social i petits municipis.

L'informe consta de tres grans parts. En primer lloc, hem presentat un marc teòric que, a banda, de mostrar el debat acadèmic sobre aquests temes, ens serveix per construir dos conceptes –entorns i motors de la innovació- que posteriorment usem en l'anàlisi dels estudis de cas. En segon lloc, dediquem uns apartats a definir els trets més distintius dels municipis que conformen la nostra mostra, com també algunes de les característiques més destacables del context social on es troben. Finalment, dediquem la tercera part del treball a analitzar els sis estudis de cas i a interpretar-los en funció del marc teòric exposat anteriorment.

En aquestes conclusions, degut a les pròpies característiques de l'estudi, amb una selecció relativament reduïda de casos, no podem oferir una resposta definitiva als interrogants amb els quals iniciàvem la recerca. Sí podem, en canvi, resumir els principals continguts del nostre anàlisi. Una anàlisi que haurem de seguir desenvolupant i contrastant en el futur. Ho farem, tot seguit, en un format esquemàtic per, sense repetir allò que ja es troba en les pàgines anteriors, poder destacar els principals resultats d'aquesta investigació.

1. En primer lloc, hem analitzat les experiències viscudes i les respostes donades pels diversos municipis en relació a la crisi de 2007. En destaquem alguns aspectes:
 - Tots els municipis tenen un record negatiu de la crisi i dels seus impactes sobre la comunitat local, però també és cert que cada municipi –en funció de les seves circumstàncies- ha viscut la crisi de manera específica. No parlem, doncs, d'experiències de crisi sinó de crisis –en plural. Concretament, hem fet una distinció analítica entre tres situacions: *la crisi no és cosa nostra* (Ribes de

Freser, Sant Joan les Fonts i Verges), *la nostra crisi és específica* (La Jonquera) i *la crisi més ortodoxa* (Sils i Sant Pere Pescador)

- Aquesta diversitat de vivències també explica l'existència d'una ampla diversitat de respostes. Davant les crisis, en plural, els municipis responen de maneres diferents en funció de la seva trajectòria, dels seus lideratges, de la seva situació socioeconòmica, etc. Hem il·lustrat aquestes diferències a partir de dos etiquetes: *no em toca respondre* i *responc tot i que sol no puc*.
 - Creuant les maneres de viure la crisi i de respondre-hi, s'observa que el reconeixement de la crisi i de les necessitats que aquesta genera és un pas previ a l'articulació de respostes. També hem observat com, entre aquells municipis que sí en tenen consciència de la gravetat de la situació, les respostes varien en funció tant del *context* com de l'*agència* dels diferents actors.
 - Finalment, es destaca la percepció de *necessitat* com a punt de partida per a la innovació; un estímul que, tanmateix, depèn de la capacitat d'identificar i definir les situacions de necessitat amb la major precisió possible.
2. En segon lloc, ens hem preguntat si, tal com establíem en les hipòtesis inicials, els petits municipis funcionen efectivament com a micro-entorns innovadors, i hem obtingut algunes conclusions preliminars:
- D'entrada, hem identificat quatre aspectes positius que defineixen els petits municipis i que afavoreixen el seu potencial innovador: *proximitat*, *identitat*, *capacitat de reacció* i *capacitat d'articulació*.
 - Aquest potencial, però, es pot veure inhibit per alguns aspectes negatius, entre els quals hem destacat el *personalisme*, el *control social*, l'*amateurisme* i unes *relacions deficients*.
 - Per tal de relacionar els resultats empírics amb el marc conceptual, hem contrastat el potencial innovador dels petits municipis amb les tres característiques teòriques d'un entorn innovador: *hibridació*, *treball des de la inexactitud* i *acceptació dels errors*.

- La conclusió és que estem davant d'uns entorns potencialment innovadors, però amb dificultats per aprofitar aquest potencial. Unes dificultats que podríem superar si disposéssim de l'empenta d'allò que hem anomenat els motors de la innovació.
3. En tercer lloc, doncs, hem valorat com funcionen aquests motors i si, en darrer terme, contribueixen a fer *explotar* el potencial innovador dels micro-entorns municipals. Els resultats no han estat del tot favorables:
- En primer, el motor superior, que seria fonamental per tal que els petits municipis disposessin tan de recursos com d'una perspectiva més panoràmica, només està parcialment activat. Davant les necessitats, aquests ajuntaments miren cap a dalt, però només als Consells Comarcals i a la Diputació i, a més, ho fan amb una mirada molt instrumental, inhibidora de la innovació.
 - En segon lloc, sorprèn que municipis tan petits i propers no intercanviïn experiències i posin en marxa un motor lateral que podria ser un estímul molt immediat i senzill de gestionar cap a la innovació. Mentre no es generen xarxes de municipis on aquests puguin interactuar i intercanviar idees i experiències, aquest motor no podrà endegar el potencial innovador dels petits municipis.
 - En tercer lloc, el motor intern, aquell que rau en els coneixements i les idees dels equips tècnics i dels responsables polítics de cada municipi, és presentat pels entrevistats com el principal desencadenant de la innovació en aquests petits municipis. En relació a aquest punt, però, contrasten les opinions d'aquells que subratllen la capacitat d'un efectiu treball en equip amb aquells que posen l'èmfasi en la feblesa dels recursos humans a disponibilitat dels petits municipis.
 - En quart lloc, el motor extern és permanentment referenciat, doncs el discurs que situa a la comunitat com la principal font d'energia per a la innovació és gairebé rutinari. Aquesta retòrica, però, que coincideix amb la literatura sobre la *innovació social*, xoca amb la realitat d'unes comunitats que se'ns presenten com molt debilitades i amb unes xarxes associatives molt fràgils.
4. Finalment, en un darrer apartat de l'informe, ens referim als potencials i a les resistències de la innovació en aquests micro-entorns municipals. Es detecta una

capacitat d'innovació *potencial* però *modesta*. Una situació que proposem millorar a partir de treballar en tres direccions:

- En primer lloc, ampliant i gestionant una *xarxa de relacions* on aquests petits municipis juguin un paper important però on, sobretot, s'aprofitin dels recursos i els coneixements que es generen en aquests espais relacionals. També hem destacat la importància, en aquest terreny, d'altres actors com els Consells Comarcals i les Diputacions.

- En segon lloc, proposem aprofundir en la relació entre innovació i lideratge. Discutim en aquest punt les característiques d'un *lideratge relacional* que, de fet, significa disposar de *persones pont* que articulin les relacions i les facin confluïr en decisions innovadores. En el cas dels petits municipis no sempre és possible disposar d'aquests lideratges, de manera que proposem pensar-ho en termes d'*institucions pont*.

- En tercer lloc, ens sembla important activar la retòrica sobre el potencial de la innovació social i, en aquest sentit, destaquem la importància de superar les febleses d'una societat civil desestructurada i, sobretot, trencada per la distinció entre *els del poble de sempre* i els *nouvinguts*.

Finalitzem, doncs, subratllant una idea que, al nostre entendre, ens insta a actuar en uns entorns que són molt característics de la nostra realitat territorial i que, al mateix temps, han estat molt discutits. Una idea que subratlla el potencial d'una estructura de micro municipis amb importants potencials per respondre de manera innovadora a les demandes i a les necessitats de la ciutadania; però que també reconeix que aquest potencial no està, avui per avui, suficientment explotat. Ens cal, en definitiva, prendre consciència d'aquest potencial, posar en marxa les eines per aprofitar-lo i, sobretot, anar propiciant un canvi de xip important. Una nova perspectiva que reconeix que els petits municipis de Catalunya poden ser crucials pel benestar dels seus ciutadans, però que ho seran si deixen de concentrar-se en usar els seus dèbils músculs i desenvolupen el seu cervell per a conèixer la realitat i pensar com transformar-la en benefici de la seva població.

Referències bibliogràfiques

- Agranoff,R. & McGuire,M. (2011) *Collaborative Public Management*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Axelrod,R. & Cohen,M. (1999) *Harnessing Complexity*. New York: Basic Books.
- Borins,S. (2001) "The Challenge of Innovation in Government", PricewaterhouseCooper Endowment for the Business of Government, February, Virginia.
- Brugué,Q. (2009) "Una Administración que Habla es una Administración que Piensa" en Gobierno de Aragón (ed) *Participación Ciudadana para una Administración Deliberativa*. Zaragoza: Departamento de Presidencia, Gobierno de Aragón.
- Brugué,Q., Biosca,S. & Vilchez,D. (2011) *Democràcia i Participació ciutadana. Realitat i futur als petits municipis de Catalunya*. Informe IGOP sense publicar (www.igop)
- Brugué,Q., Boada,J. & Blanco,I. (2013) *Els Motors de la Innovació a l'Administració Pública*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya.
- Boven & Hart (1998) *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick: Transaction Press.
- Chesbrough,N. (2003) *Open Innovation. The New Imperative for Creating and Profiting from New Technology*. Harvard: Harvard University Press.
- Chils,J. & Faulkner,D. (1998) *Strategies of Co-operation. Managing Alliances, Networks and Joint Ventures*. Oxford: Oxford University Press.
- Cornella, A. & Flores,A. (2007) *La Alquímia de la Innovación*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Chrislip,D. & Larson,C. (1994) *Collaborative Leadership. How Citizens and Civic Leaders Can Make a Difference*. San Francisco: Jossey-Bass.
- De Souza,X. (2008) *Democracy as Problem Solving. Civic Capacity in Communities across the Globe*. Cambridge: The MIT Press.
- ECAS (2015) *Informe INSOCAT per a la Millora de l'Acció Social. Indicadors Socials a Catalunya en Relació al Context Estatal i Europeu*. Barcelona: ECAS.
- European Commission (2011) *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*. Luxemburg: Publications of the EU.
- Friedmann,J. (1992) *Empowerment: the Politics of Alternative Development*. Cambridge: Blackwell.
- Fundación Kaleidos (2011) *Transversalidad en los Proyectos Locales. De la Teoría a la Práctica*. Gijón: Ediciones Trea.
- Fung (2005) *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gardner,H. (2004) *Mentes Flexibles*. Barcelona: Paidós.
- Guia,J., Prats,L. & Comas,J. (2009) *Innovación como Cambio Institucional: una Aproximación desde las Teorías de la Complejidad*. Girona: Universitat de Girona.

- Goldenberg,M., Kamoji,W., Orton,L. & Williamson,M. (2009) *Social Innovation in Canada: An Update*, CPRN Research Report.
- Goldsmith,S. & Eggers,W.D. (2004) *Governing by Network. The new Shape of the Public Sector*. Virginia: The Brookings Institution.
- Hajer,M. & Wagenaar,H. (1998) *Deliberatives Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heifetz,R.A. (1997) *Liderazgo sin Respuestas Fáciles. Propuestas para un Nuevo Diálogo en Tiempos Difíciles*. Barcelona: Paidós.
- Howalt,J. & Schwarz,M. (2010) *Social Innovation: Concepts Research Fields and International Trends*, International Monitoring.
- IGOP-ECAS (2015) “Innovació i Empoderament en la Lluita contra la Pobresa”, col·lecció *Idees i Eines per a l'Acció Social*. Barcelona: ECAS.
- Igual,B., Roig,M. & Martí,I. (2012) “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.
- Innerarity,D. (2011) *La Democracia del Conocimiento. Por una Sociedad Inteligente*. Barcelona: Paidós.
- Kooiman,J. (2003) *Governing as Governance*. London: Sage.
- Longo,F. (2012) “Innovación en Gobernanza: Entornos Colaborativos y Liderazgos Relacionales”, *Ekonomiaz*, 80 (2).
- Losada,C. (2007) “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.
- Lownes,V & Sullivant,H. (2008) “How long Can you Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance”, *Public Administration*, 86 (1), pp. 1-22.
- Mahsud,A.Z.K., Moolaert,F., Novy,A. & Coimbra,D. (2012) *Exploring Urban Futures in the European Cities. A Social Cohesion Based Approach*. Leuven: Planning and Development.
- Mandell,M. & Steelma,T. (2003) “Understanding What Can Be Accomplishes Through Interorganizational Innovations”, *Public Management Review*, 5 (2).
- Marsh,D. (1998) *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Oxford University Press.
- Matthews,M., Lewis,C. & Cook,G. (2009) *Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions*. Melbourne: ANAO.
- Mingione,E. & Oberti,M. (2003) “The struggle against social exclusion at local level. Diversity and convergence in European cities”, *European Journal of Spatial Development*, 1, pp. 1-23.
- Moore,M.H. (1998) *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona. Paidós.
- Moore,M., Sparrow,M. & Spelman,W. (1997) “Innovation in Policing: From Production Line to Job Shops” en Behn,R. (ed) *Innovation in American Government*. Washington: Brookings Institution Press.
- Morgan (1992) *Imaginization. The Art of Creative Management*. London: Sage.

- Moulaert,F., Martinelli,F., Swyngedouw,E. & Moreno,S. (2005) "Toward alternative models of local innovation", *Urban Studies*, 42 (11), pp. 1969-1990.
- Moulaert,F., Martinelli,F., Swyngedouw,E. & Moreno,S. (2010) *Can Neighbourhoods save the city. Community development and social innovation*. London: Routledge.
- Moulaert,F. & Nusbaumer,F (2008) *La Logique spatiale du développement territorial*. Sainte-Foye: Press de l'Université du Québec.
- Moulaert,F., Martinelli,F., Swyngedouw,E. & González,S. (2010) *Can Neighbourhoods Save the City?* Londres: Routledge.
- Mulgan,G. (2007) *Ready or Not? Tackling Innovation in the Public Sector Seriously*. Londres: Edited by NESTA
- Oosterlynck,S. et al (2013) *The Butterfly and the Elephant: Local Social Innovation, the Welfare State and New Poverty Dynamics*. Discussion Paper, Improve.
- Osborne,S. & Brown,K. (2005) *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Londres: Routledge.
- Parés, M. (2005) *La Participació Ciutadana als Petits Municipis*. Informe IGOP sense publicar (www.igop)
- Parés,M. (2006) *Participació, Administració i Ciutadania als Petits Municipis*. Informe IGOP sense publicar (www.igop)
- Pierre,J. (ed)(2000) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt,C. (2004) *The Essential Manager*. Buckingham: Open University Press.
- Pollitt,C. & Hupe,P. (2011) "Talking about Government: the Role of Magic Concepts", *Public Management Review*, 13 (5), pp. 641-658.
- Putman,R. (1993) *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Ramírez-Alujas,A.V. (2011) "Sobre la Aplicación y Desarrollo del Concepto de Innovación en el Sector Público", *Revista Circunstancias del IUIOG*, año IX, nº 26.
- Ramírez-Alujas,A.V. (2012) "Innovación en las Organizaciones y Servicios Públicos: ¿el Eslabón Perdido?", *Revista Chilena de Administración Pública*, 19, pp. 5-50.
- Saraceno,C. (ed) (2002) *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes*. Bristol: The Policy Press.
- Saward,M. (ed) (2000) *Democratic Innovation. Deliberation, Representation and Association*. Londres: Routledge.
- Silverman,M. (ed)(2004) *Community-based Organisations. The Intersection of Social Capital and Local Context in Contemporary Urban Society*. Detroit: Wayne State University Press.
- Smith,J. (2005) "Institutionalising Public Sector Innovation", *Public Sector Technology and Management*, 2 (5) september.
- Sörense,E. & Törfing,E. (2008) *Theories of Democratic Network Governance*. London: MacMillan.

Stirling,A. (2015) "Towards Innovation Democracy? Participation, Responsibility and Precaution in the Politics of Science and Technology", *STEPS Working Paper 78*. Sussex: Institute of Development Studies.

Swyngedouw,E. (2005) "Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state", *Urban Studies*, 42 (11), pp. 1991-2001

Von Hippel,E. 2006. *Democratizing Innovations*. Cambridge, MA: MIT Press.

Wagennar (2007) "Governance, Complexity and Democratic Participation", *The American Review of Public Administration*, 37, pp 17-50.

Waterman (1989) *Adhocracia*. Barcelona: Ariel.

Weber & Khademian (2008) "Wicked Problems, knowledge Challenges and Collaborative Capacity Builders in Network Settings", *Public Administration Review*, 68(2), pp. 334-349.

Annex 1. PERSONES ENTREVISTADES

Municipi	Nom	Descripció
Consell Comarcal de la Selva	Joan Busquets	Cap del departament d'atenció a les persones
Consell Comarcal de la Selva	Maite Boldú	Cap dels serveis socials bàsics
Consell Comarcal de la Selva	Blai Vinaixa	Cap dels serveis socials especialitzats
Consell Comarcal del Ripollès	Elisabet Ortega	Directora del Consorci de Benestar Social del Ripollès
La Jonquera	Marta Lloret	Educadora social
La Jonquera	Jordi Cabezas	President del Consell de la Gent Gran de l'Alt Empordà
La Jonquera	Miriam Lanero	Regidora
Ribes de Freser	Marc Prat	Alcalde
Ribes de Freser	Clara Rocamora	Educadora Social
Ribes de Freser	Esther Cuartilla	Treballadora Social
Ribes de Freser	Anna Solé	Treballadora Social
Ribes de Freser	Candelària López	Vocal de l'Associació de Dones de la Vall de Ribes
Ribes de Freser	Magdalena Navarro	Vocal de l'Associació de dones de la Vall de Ribes
Ribes de Freser	Maria Franch	Vocal de l'Associació de dones de la Vall de Ribes
Sant Joan les Fonts	Joan Espona	Alcalde
Sant Joan les Fonts	Teresa Triadú	Educadora social
Sant Joan les Fonts	Albert Plana	President de l'Associació de Gent Gran
Sant Pere Pescador	Agustí Badosa	Alcalde
Sant Pere Pescador	Neus Juanola	Educadora social
Sant Pere Pescador	Joan Gelabertó	President de l'Associació de Jubilats
Sils	Martí Nogué	Alcalde
Sils	Juli Garcia	Regidor
Sils	Mercè Pasqual	Regidora
Sils	Quim Solé	Tècnic cultura
Sils	Josep Sanmartí	Voluntari de Càritas
Sils	Dolors Sarrà	Voluntari de Càritas
Verges	Ignasi Sabater	Alcalde
Verges	Laura Planella	Educadora social
Verges	Núria Roca	Regidora
Verges	Cinta Mitjana	Treballadora Social
Verges	Cosme Hugas	Voluntari de Càritas