

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, JA, 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 dona 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 dona 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.

4. 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 àmplia 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 disposibilitat 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 nousvinguts.

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.