polítiques

34

Polítics locals: preparant el futur

Josep Maria Vallès i Quim Brugué

Polítics locals: preparant el futur

Josep Maria Vallès i Quim Brugué

Polítics locals: preparant el futur

Josep Maria Vallès i Quim Brugué

Editorial Mediterrània

polítiques | 34

La col·lecció *Polítiques* és la principal col·lecció de la Fundació Jaume Bofill. S'hi publiquen aquelles investigacions que han estat encarregades i que es consideren més rellevants pel seu interès social i polític. Les opinions que s'hi expressen corresponen als autors.

La reproducció total o parcial d'aquesta obra per qualsevol procediment, compresos la reprografia i el tractament informàtic, resta rigorosament prohibida sense l'autorització dels propietaris del *copyright*, i estarà sotmesa a les sancions establertes a la llei.

Primera edició: març 2003

© Fundació Jaume Bofill, 2003
Provença, 324
08037 Barcelona
fbofill@fbofill.org
http://www.fbofill.org

© d'aquesta edició: Editorial Mediterrània, S. L.
Guillem Tell, 15, entl. 1a
08006 Barcelona
Tel. 93 218 34 58 – Fax 93 237 22 10
editorial@emediterrania.com

Disseny de la col·lecció: Martí Abril
Disseny de la coberta: Amador Garrell
Maquetació: Jordi Vives

ISBN: 84-8334-443-2
DL: B-13.082-2003

Impressió: Romanyà Valls, Capellades (Anoia)
Imprès a Catalunya – *Printed in Catalonia*

Índex

Presentació 7

Introducció 11

1. L'evolució dels governs locals a Catalunya: Hipòtesis de treball 17

El punt de partida 19
Hipòtesis sobre l'evolució dels governs locals a Catalunya 21
· Els vuitanta: la dècada interna 22
· Els noranta: la dècada externa 23
· Les línies de transformació 24
Relacions entre el model de govern local i el tipus de regidor 27

2. Del despatx al carrer: L'aparició del *regidor localista*? 31

Les relacions amb els ciutadans 33
· Els discursos sobre la participació ciutadana 34
· Les experiències amb la participació ciutadana 35
Les relacions amb el partit 45
· Els discursos sobre el rol dels partits en la política local 46
· La pràctica dels partits polítics en l'àmbit local 49
Dinàmica política municipal 55
Conclusions 61

3. De la mirada al passat a la mirada al futur: L'aparició del *regidor estratè*gic? 65

El perfil polític i professional dels regidors 68
Les motivacions dels regidors 71
La dedicació dels regidors al municipi 78
Conclusions 85

4. De l'administració burocràtica a la postburocràtica: L'aparició del *regidor relacional*? 87

Les relacions amb l'Administració local 91
· Visions de l'aparell administratiu 92
· Participació en l'aparell administratiu 97
· Relacions amb el personal administratiu 100
Les relacions amb altres actors 107
· Les relacions amb la xarxa d'actors privats 108
· Les relacions amb altres actors institucionals 115
Conclusions 118

5. De l'administració al govern local: L'aparició del *polític municipal?* 123

Els perfils dels regidors catalans 126
· La dècada dels vuitanta 126
· La dècada dels noranta 132
Models de democràcia local i visions de l'ajuntament 138
· Visions de l'ajuntament 138
· Models de democràcia local 143

Epíleg. Del govern local a la *governance* local: Una nova responsabilitat 149

Nota metodològica 159

Antecedents de la recerca 161
Metodologia de la recerca 162

Annex 1. Plantilla de l'entrevista 169

Annex 2. Dades electorals de la mostra de municipis 175

Bibliografia 187

Presentació

El món polític local mereix més atenció que la que habitualment se li dóna. El municipi és el marc on la proximitat entre administració i ciutadania és major, més intensa i més continuada. El municipi és, a més, l'espai on les contradiccions del sistema polític es poden fer més evidents i també on les seves transformacions es fan més visibles. En el món local s'aprecia una gran dinàmica innovadora —tant en la gestió i prestació de serveis com en la concepció i pràctica democràtica— que en moltes ocasions ha estat i és útil per impulsar reformes en àmbits de govern més grans.

En aquest context, els regidors i les regidores hi tenen un paper determinant, ja que com a protagonistes de la política local disposen d'un mirador excepcional per ajudar a comprendre com és i com funciona el govern local. El treball que recull aquest llibre pretén senzillament això: analitzar els governs locals a través dels seus representants.

Vint anys de govern democràtic en els nostres ajuntaments és un pòsit més que respectable per fer una mirada amb prou profunditat. Probablement la conclusió més destacable del llibre que presentem és l'existència d'una incipient transformació de la política local en la direcció de l'emergència d'un govern menys tecnocràtic i molt més relacional. Un model on allò important no és tant la distribució rígida de funcions entre els diversos actors (públics i privats), sinó l'assumpció de nous processos basats en la col·laboració, en el *parteneriat*, en definitiva, en la idea que els mateixos

autors del treball, Josep Maria Vallès i Quim Brugué, citen en les seves conclusions: "entre tots ho farem tot", en detriment de "cadascú les seves responsabilitats".

En aquest escenari la visió dels regidors i regidores és fonamental. El que s'està modificant és el model d'autoritat sobre el qual s'ha construït el govern local. El principi jeràrquic, tot i mantenir-se, es dilueix, i obre les portes a un nou joc polític on els representants locals de la ciutadania s'han d'ubicar novament —com ho han de fer els altres actors— en l'objectiu de definir noves relacions a partir de les quals concretar i implementar polítiques.

El llibre recull amb encert la complexitat d'aquests nous escenaris, uns escenaris especialment actius i rellevants en un entorn cada vegada més globalitzat. Un treball, al meu entendre, necessari no només per comprendre millor la realitat política local sinó també per conèixer processos de transformació en les funcions i maneres de fer dels polítics locals que probablement acabaran traslladant-se a altres esferes de l'activitat política.

Jordi Sànchez
Director de la Fundació Jaume Bofill

Introducció

Aquest estudi és el resultat de la confluència de dues línies de treball que, durant els darrers quinze anys, hem desenvolupat des de l'Àrea de Ciència Política i de l'Administració de la Universitat Autònoma de Barcelona.

D'una banda, la creació de la nova Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia de la UAB (1985) va possibilitar la introducció del govern local com a matèria d'estudi i de recerca. El que tradicionalment havia estat un camp de treball per als especialistes en dret o en finances públiques s'obria a la ciència política, seguint el camí que el món universitari d'altres països havia iniciat feia dècades. Aquesta preocupació politològica pel govern local coincidia, a més, amb la *revolució municipal* encetada l'any 1979 amb l'elecció dels ajuntaments democràtics a Catalunya i a Espanya. Des d'aleshores i durant els darrers quinze anys, a l'Àrea de Ciència Política de la nostra universitat hem combinat la incorporació d'instruments d'anàlisi desenvolupats en països on la vinculació entre la ciència política i el govern local ha estat tradicionalment més estreta, hem estudiat l'experiència municipalista europea i, finalment, també hem aconseguit acostar-nos a la realitat municipal catalana a través d'una àmplia gamma d'estudis en àmbits tan variats com la participació ciutadana, els models municipals de gestió o les especificitats de les polítiques públiques locals.

El resultat d'aquests anys de dedicació al món local català s'ha traduït en l'aparició d'estudis i publicacions, però el més important, potser, és que ens ha permès elabo-

rar una perspectiva d'anàlisi, unes hipòtesis i uns criteris útils per entendre i explicar què és el govern local a Catalunya i, també, per discutir i debatre quines són les seves expectatives de futur. Aquestes perspectives i hipòtesis són, doncs, el punt d'arrencada d'aquest treball. Un punt d'arrencada que no hem improvisat, sinó que ha estat fruit d'un llarg procés de maduració. Amb això no volem dir que no sigui discutible (més aviat pretenem estimular la discussió), sinó que la seva elaboració no ha estat conjuntural ni dependent de l'anàlisi empírica i concreta sobre els regidors.

D'altra banda, la part més empírica de l'estudi també comparteix la història esmentada anteriorment. El primer treball de recerca sobre el nou govern local a Catalunya va ser un estudi sobre elits polítiques municipals. Sota la direcció de Josep M. Vallès, una recerca iniciada l'any 1986 va permetre d'entrevistar els regidors —al govern o a l'oposició— d'un grup de municipis catalans de mida mitjana. L'objectiu del treball era definir —a partir de les respostes dels propis protagonistes de la democràcia local— quina era la percepció que tenien del seu paper i quines eren les lògiques que presidien el funcionament del govern local en aquells primers anys d'experiència democràtica.

Aquest treball va produir una gran quantitat de material, per nosaltres va suposar una immersió fonamental en l'àmbit municipal i va posar a la nostra disposició un punt de partida sòlid per a les anàlisis que el seguirien. Per raons diverses, el treball no va ser publicat en el seu moment i de seguida vam començar a pensar que necessitava una actualització. D'aquesta manera, a finals dels anys noranta, va sorgir la possibilitat de repetir les mateixes entrevistes en els mateixos ajuntaments, la qual cosa ens permetria fer un estudi comparatiu; una anàlisi de l'evolució dels governs locals catalans a través dels seus regidors.

L'estudi, per tant, s'ha fet combinant l'experiència intel·lectual acumulada amb l'oportunitat de repetir una recerca que, si només s'hagués fet de manera puntual, no ens hauria permès desenvolupar la dimensió dinàmica que caracteritza aquest treball. També cal advertir que no es tracta d'un estudi estadístic. Els municipis triats no són ni volen ser representatius. Es tracta, doncs, d'un treball que identifica tendències i que vol convertir-se en un instrument per interpretar i discutir la realitat local, no pas per fotografiar-la.

Finalment, la llarga història d'aquest treball explica que tingui deutes amb molts col·laboradors. A part de la comunitat acadèmica, que sempre s'ha mostrat receptiva i interessada a aportar-nos noves idees, volíem esmentar les persones que han fet les entrevistes, han analitzat la informació i ens han ajudat a interpretar-la: Miquel Bigaros, Agustí Bosch, Quim Brugué, Miquel Calsina, Àlex Casademunt, Aida Díaz, Rocío Mendoza i Natàlia Rosseti. Tampoc podem deixar d'esmentar les institucions que ens han ajudat materialment a tirar endavant el projecte: el Centro de Estudios Sociológicos i l'Institut de Ciències Polítiques i Socials per l'estudi desenvolupat durant els anys vuitanta i la Fundació Jaume Bofill pel dels anys noranta.

1 L'evolució dels governs locals a Catalunya: Hipòtesis de treball

El punt de partida

L'objectiu d'aquesta recerca és comparar els perfils, les actituds i les activitats dels regidors de la dècada dels vuitanta i de la dècada dels noranta. Aquest objectiu, però, ens interessa sobretot per il·lustrar l'evolució que han experimentat els governs locals catalans durant aquest període. És a dir, considerem que allò que fan i pensen els regidors és un indicador privilegiat del model de govern local dominant i que, conseqüentment, l'evolució d'aquesta variable ha de ser paral·lela a l'evolució del propi model municipal. Així doncs, el nostre treball assumeix una hipòtesi de partida que podríem formular amb aquests termes:

> Existeix un fort paral·lelisme entre el tipus de govern local i el tipus de personal polític que hi participa, cosa que ens permet utilitzar el perfil, les actituds i els comportaments dels regidors com a indicadors del model municipal dominant en cada moment. De fet, suposarem que la identificació de canvis en el tipus de personal polític pot ser usada com a "demostració" de les transformacions més generals del tipus de governs locals.

No podem dedicar massa temps a justificar aquest punt de partida, que ja ha estat abordat per altres estudis d'àmbit internacional (Elcock, 1982; Hampton, 1987; Gyford *et al.*, 1989; Box, 1998). Tot i això, algunes pinzellades poden ajudar-nos a fer comprensible aquesta hipòtesi de partida.

- Així, d'una banda, la tradició francesa del *pouvoir municipale* i l'anglosaxona del *self-government* ens resumeixen el panorama dels ajuntaments europeus. En aquest panorama, el contrast entre uns ajuntaments autònoms però sense recursos (tradició francesa) i uns altres dependents d'instàncies superiors però amb gran capacitat d'actuació (tradició anglosaxona) serveix per definir la diversitat d'experiències locals. Una diversitat que es manifesta en els rols, molt diferents, que desenvolupen els polítics locals en cada model. En aquest sentit, les diferències entre els alcaldes francesos i els anglesos són clàssiques, pel que fa referència al pes polític dels primers i a la posició simbòlica dels segons. Els alcaldes francesos són una autèntica *figura* local, desenvolupen la seva tasca a través d'una xarxa densa de relacions personals amb altres nivells governamentals, ocupen el seu càrrec durant períodes de temps llarguíssims i els ciutadans els perceben com els únics vehiculadors de les seves demandes. Contràriament, els alcaldes anglesos són poc coneguts, es limiten a tasques de representació i són percebuts pels ciutadans com una mena d'afegit a una estructura gerencial i administrativa que detenta l'autèntic poder municipal.[1] Aquests dos perfils s'utilitzen freqüentment per il·lustrar les dues tradicions del municipalisme europeu: el *self-government* anglosaxó i la teoria francesa del *pouvoir municipale*.[2]

- Per altra banda, la teoria politològica sobre el govern local dels anys vuitanta definia, des de plantejaments neomarxistes, els anomenats *municipis de benestar* com a institucions de caràcter administratiu, amb vocació prestacional i subordinades a les autoritats centrals. Des d'aquesta perspectiva, els regidors actuaven més com a delegats del govern que com a polítics locals (Cockburn, 1977; Saunders, 1981; Gurr i King, 1987). Als anys noranta, en canvi, la teoria ha consolidat el terme de *municipi habilitador* per referir-se a una tendència a la repolitització dels ajuntaments i del seu personal electe (Gyford, 1985; Stoker, 1988; Jones i Stewart, 1985).

1. El procés de reforma del govern local endegat a la Gran Bretanya sota el govern Blair pretén, entre altres coses, modificar aquesta situació i afavorir l'aparició d'alcaldes amb capacitat de lideratge polític i comunitari.

2. El cas català se situa dins la tradició francesa, tot i que amb les peculiaritats lligades a una llarga història de raquitisme local i d'interrupcions democràtiques. En el moment actual, per tant, estem assistint a una construcció de l'àmbit municipal sense precedents.

Combinant els dos punts anteriors, podem afirmar que qualsevol definició del govern local haurà de tenir en compte que aquesta serà el resultat d'una determinada combinació de les tradicions francesa i anglosaxona i d'un determinat estadi en l'evolució, des dels municipis de benestar tradicionals fins els municipis habilitadors més recents. Se'ns presenta, per tant, una visió dinàmica del govern local que, en aquest estudi, volem investigar a partir de l'evolució dels seus protagonistes polítics.

Un cop fet explícit el nostre punt de partida, hem de fer dos passos més: en primer lloc, hem d'explicar quina és la nostra interpretació de l'evolució dels governs locals a Catalunya i, en segon lloc, hem d'especificar les relacions que volem investigar entre aquesta evolució i les característiques dels electes locals. En el primer punt, per tant, hem de presentar un conjunt d'hipòtesis sobre l'evolució dels nostres ajuntaments; mentre que al segon hem d'identificar aquelles variables (lligades al comportament i a les actituds dels regidors) que utilitzarem per validar o refutar aquestes hipòtesis. A continuació, presentem aquests dos aspectes del treball.

Hipòtesis sobre l'evolució dels governs locals a Catalunya

En altres treballs hem abordat l'explicació d'aquesta evolució amb cert detall (Vallès i Brugué, 1997; Brugué i Gomà, 1998) i, per tant, ara ens limitarem a presentar-ne el que considerem que són els trets més rellevants. En aquests estudis identificàvem dues etapes diferenciades que, amb el risc de caure en un esquematisme excessiu, correspondrien a les dècades dels vuitanta i dels noranta.

Durant la primera, els ajuntaments catalans es dedicarien a ordenar-se i a posar-se a funcionar, mentre que a la segona dècada començarien a aportar actuacions destinades a influir sobre el seu entorn més immediat. Donem un cop d'ull ràpid a cadascun d'aquests períodes, que hem anomenat *dècada interna* i *dècada externa,* per subratllar l'objecte principal de les preocupacions en cada moment.

Els vuitanta: la dècada interna

L'any 1979, després de les primeres eleccions municipals democràtiques, els nous responsables polítics locals es troben amb uns ajuntaments esquifits, sense una organització del treball adequada i amb greus dificultats financeres. Davant d'això, no els queda més remei que dedicar-se a superar els dèficits estructurals i de funcionament. Es construeixen nous edificis, s'informatitzen els circuits, se simplifiquen els processos, es modifiquen els organigrames i s'introdueixen noves formes de treballar. Al mateix temps, i com a resposta a la vocació prestacional dels nous ajuntaments democràtics, es posen en marxa els primers —i més bàsics— serveis municipals i es realitza un esforç important de construcció d'equipaments i infraestructures.[3]

A finals dels vuitanta, però, cada vegada és més evident que l'esforç titànic que s'ha fet des de molts ajuntaments catalans presenta algunes limitacions importants:

- En primer lloc, els polítics municipals ja han adquirit una certa experiència política, han posat en marxa unes organitzacions que no els reclamen dia a dia i, en conseqüència, poden començar a pensar en altres assumptes.

- A més, en segon lloc, sembla que cal un canvi de perspectiva, ja que dues de les condicions que havien generat el model anterior estan perdent vigència. Ens estem referint a uns forats històrics que ja s'han anat cobrint i a un context econòmic que dificulta les dinàmiques incrementals dominants fins el moment.

3. Xavier Mateu (1989: 183), ho exposava amb les paraules següents:
"Si hom dirigeix una mirada retrospectiva a la situació de les infraestructures i els equipaments municipals deu anys enrera, a l'inici de la primera legislatura democràtica, i la compara amb la seva situació actual, conclourà, sense cap por d'exagerar, que ben poques institucions de l'actual Estat democràtic han desenvolupat una tasca tan important com els ajuntaments en la darrera dècada. Partint, moltes vegades, gairebé de zero, amb una majoria aclaparadora d'alcaldes i regidors sense cap experiència prèvia en el camp de l'Administració local, en contra, moltes vegades, d'estructures força consolidades i força reticents heretades dels consistoris anteriors, els ajuntaments democràtics han posat de relleu, amb fets, la vella afirmació que la local pot ser l'esfera més dinàmica de l'administració."

- En tercer lloc, les polítiques dels anys vuitanta es caracteritzen —des d'una valoració positiva— per un fer coses des de l'esforç, l'empenta i el voluntarisme; però també —des d'un punt de vista més crític— per la descoordinació, la manca de planificació i la inexistència de visions a mitjà o a llarg termini. Aquesta darrera afirmació connecta amb l'última consideració que volíem fer: els municipis dels vuitanta s'han concentrat en les pedres, però han oblidat les persones. Precisament, hem batejat aquests anys com la dècada interna perquè els ajuntaments, aclaparats per la feina acumulada, han treballat molt tancats en si mateixos. Han estat molt ocupats fent coses i els ha estat difícil trobar temps per pensar en les persones que viuen, treballen, fan negocis, es diverteixen o tenen dificultats en els seus municipis.

La constatació d'aquests límits ha suposat un punt d'inflexió. Des de finals dels vuitanta o principis dels noranta, molts ajuntaments s'adonen de la necessitat de centrar-se en les persones, de disposar de projectes a llarg termini, de l'obligació d'adaptar-se a una conjuntura financera recessiva o de la importància de la coordinació i la complementarietat entre polítiques i entre institucions. Aquestes són les grans línies que redefineixen els municipis dels anys noranta i que, intuïm, es consolidaran durant els inicis del segle XXI.

Els noranta: la dècada externa

Així doncs, la dècada dels noranta s'inicia, en l'àmbit municipal, amb una preocupació renovada per millorar de forma efectiva la qualitat de vida dels ciutadans i per la voluntat de pensar escenaris locals de futur que donin coherència a les diferents intervencions i que garanteixin l'èxit de models específics de desenvolupament. Per descriure les característiques de les actuacions municipals durant aquest període, proposem tres hipòtesis:

- En primer lloc, la preocupació externa es concretaria en una preocupació per la proximitat. Els ajuntaments senten la necessitat de deixar de treballar des de la distància professional i l'aïllament dels despatxos i aposten per recuperar un contacte que es converteixi en la nova guia d'actuació.

- En segon lloc, la preocupació externa es concretaria en una preocupació pel futur de la comunitat o, més específicament, en la introducció de perspectives estratègiques en substitució de les actuacions més reactives o pal·liatives de la dècada anterior.

- En tercer lloc, la preocupació externa es concretaria en la introducció d'unes formes i unes actituds relacionals a l'hora d'abordar els problemes de la comunitat. D'aquesta manera, l'ajuntament obre la porta als diferents actors socials tant per la definició dels problemes com per l'execució de les polítiques, i ho fa amb l'objectiu d'aconseguir unes complicitats i unes col·laboracions sense les quals sembla impossible desenvolupar qualsevol programa de govern.

Aquestes tres hipòtesis ens serveixen per identificar el que pensem que són les grans línies evolutives dels governs locals catalans.

Les línies de transformació

En primer lloc, la idea de proximitat s'associa al tipus de demandes que acompanyen l'estat de benestar postkeynesià. Sense entrar en detalls que ja han estat tractats extensament per la literatura especialitzada (Johnson, 1987; Pierson, 1991; Gough, 1992), això vol dir que ara la gent no només reclama una educació gratuïta, sinó també activitats extraescolars organitzades pel propi centre i adaptades a la situació laboral dels pares; que els sectors empresarials no només necessiten un control més o menys estricte de les variables macroeconòmiques, sinó també polítiques actives destinades a millorar la formació dels treballadors, l'accés a serveis empresarials o iniciatives de marketing pels seus productes; que la societat no només exigeix unes infraestructures viàries suficients, sinó també un respecte i una qualitat mediambiental; o que no només calen nous habitatges, sinó també la recuperació i rehabilitació dels espais urbans històrics. Aquestes demandes revaloritzen la posició dels governs municipals, ja que només ells —des de la proximitat— poden identificar-les i satisfer-les. No són ni universals ni homogènies, sinó que depenen de cada territori i de les característiques socioeconòmiques de la població

que hi viu. La tesi del *nou localisme*[4] es basa, en definitiva, en la importància d'aquest nou tipus de demandes, més sofisticades i més particularistes que aquelles que s'havien formulat tradicionalment dins l'estat de benestar clàssic (Goetz i Clarke, 1993).

La importància del localisme i la proximitat es converteix, encara que no sigui de manera plenament conscient, en una forta pressió pels municipis (Costas, 1998). Aquests perceben la necessitat de modificar les seves estratègies i de redefinir les seves actuacions. Ja no poden concentrar-se en la gestió interna i els serveis bàsics, sinó que han d'abordar els problemes, cada cop més complexos, d'una comunitat que cada cop també és més complexa.

La segona hipòtesi es referia a la introducció de plantejaments estratègics. Aquests, en connexió amb el punt anterior, es presenten com un instrument per aconseguir la participació, la implicació i la complicitat de la ciutadania; però també com una forma de superar la immediatesa i la reactivitat tradicionals de les actuacions municipals. En aquest sentit, es pretenen fomentar les visions a llarg termini, les apostes de futur i les trajectòries de desenvolupament específiques de cada municipi.

La introducció de la perspectiva estratègica en l'àmbit local es justifica per l'esgotament d'una etapa incrementalista (basada en la necessitat de superar els dèficits heretats, en la disponibilitat de recursos creixents i en la manca de debat polític de fons) i la necessitat de traslladar-nos a una nova etapa d'apostes i prioritzacions (on cal decidir què cal fer, on els recursos són escassos i on les posicions polítiques són fonamentals per determinar els models de comunitats que es persegueixen). Aquesta nova etapa es caracteritza per la incertesa i la complexitat i, en conseqüència, refusa tant els plantejaments incrementals com les planificacions racionals, ja que tots dos només són viables en situacions d'estabilitat i control.

4. Quan ens referim al terme *localisme* no ho fem en el sentit, més periodístic, del costumisme o tradicionalisme de cada territori, sinó per parlar de la importància de la dimensió territorial en el disseny de les polítiques. De la mateixa manera, quan parlem de *nacionalització* no estem en l'àmbit del nacionalisme com a ideologia política, sinó que ens referim al procés a través del qual la política nacional (el debat sobre l'OTAN o les batalles electorals) penetra dins l'àmbit local.

La perspectiva estratègica, en canvi, permet que els municipis identifiquin la seva situació de partida, que escullin un escenari de futur i que orientin les actuacions en funció de la tria realitzada. Tot això, a més, es realitza a partir del compromís dels diversos actors locals i de les especificitats locals de cada territori. Ara no podem desenvolupar un tema que, com abans, també ha estat recollit extensament en la literatura especialitzada (Forn i Pascual, 1995; Castejón, 1998).

Finalment, esmentàvem la introducció d'actituds i actuacions cada cop més relacionals. Es tracta d'una hipòtesi molt vinculada a les anteriors, ja que tant la proximitat com la perspectiva estratègica requereixen uns ajuntaments que pensin i actuïn a partir del contacte, de la relació amb la seva comunitat (Equip d'Anàlisi Política, 1999; Blanco i Gomà, 2001). Aquest nou estil relacional modifica radicalment la forma d'entendre l'activitat de govern:

> "Un estil que implica governar a través de xarxes d'actors interdependents i no de jerarquies decisionals legalment establertes, que té més relació amb la influència que amb l'exercici d'autoritat. En definitiva, la lògica relacional com a context i límit d'allò estratègic en l'àmbit local." (Brugué i Gomà 1998: 35)

Per finalitzar, podem resumir la nostra visió de l'evolució dels governs locals catalans a partir de quatre hipòtesis:

i. Els municipis haurien evolucionat des d'un model basat en la nacionalització de les seves actituds i comportaments a un altre basat en la recuperació de la dimensió més específicament local.

ii. Els municipis haurien evolucionat des d'una activitat eminentment constructora i reactiva a uns plantejaments més estratègics i anticipatius.

iii. Els municipis haurien substituït un estil d'intervenció tecnocràtic i monopolista per un altre de més pluralista i relacional.

iv. Les tres hipòtesis anteriors es combinarien per justificar el pas d'un model d'administració local a un altre de govern local.

A continuació, intentarem presentar la relació entre aquestes hipòtesis i el perfil, les actituds i els comportaments dels protagonistes polítics dels ajuntaments, els regidors. Es tractarà, per tant, de justificar la seva idoneïtat com a indicador de l'evolució experimentada pels municipis catalans durant els darrers vint anys.

Relacions entre el model de govern local i el tipus de regidor

Considerem, doncs, que es produeix una evolució paral·lela del model de govern local i del tipus dominant de regidor. Si això és així, llavors hem de poder aïllar i mesurar algunes característiques dels regidors i, a partir d'elles, contrastar les hipòtesis sobre l'evolució dels governs municipals.

En aquesta direcció, en l'execució del treball de camp hem recollit informació d'una mostra de regidors dels anys vuitanta i dels anys noranta sobre els aspectes següents:

- perfil socioprofessional
- descripció de l'activitat i dedicació a l'ajuntament
- motivació per presentar-se i valoració de l'experiència
- coneixement de l'estructura administrativa i participació dins d'aquesta
- relació amb el personal i valoració de la seva activitat
- connexions amb altres institucions i actors no institucionals
- relacions amb el partit i entre el grup municipal
- relacions amb els ciutadans
- valoració de les dinàmiques polítiques municipals i, sobretot, de les relacions entre l'oposició i el govern
- visió del rol del regidor
- visió de la democràcia local

Comparant les similituds i les diferències d'aquestes informacions entre els regidors d'una i altra dècada, hauríem de contrastar les hipòtesis sobre l'evolució dels governs locals. De fet, podríem avançar com pensem relacionar les dades amb l'evolució a

partir d'un quadre on assenyalem el que considerem que seran els principals (no els únics) punts d'intersecció:[5]

	Hipòtesi i. PROXIMITAT	Hipòtesi ii. ESTRATÈGIA	Hipòtesi iii. RELACIONAL	Hipòtesi iv. GOVERN LOCAL
Perfil		•		
Activitat i dedicació		•		
Motivació-valoració		•		
Estructura adm.			•	
Personal			•	
Relació altres actors			•	
Relació partit	•			
Relació ciutadans	•			
Dinàmiques polítiques	•			
Rol regidor				•
Visió dem. local				•

Així, ja en el terreny operatiu, la recerca empírica ens servirà per validar o refutar els enunciats següents:

1. El pas del nacionalisme al localisme es manifesta en:

- La presència d'uns partits polítics que actuen de forma més continuada (assumint que la política local va més enllà del moment electoral) i menys dependent de les cúpules nacionals (com a expressió del particularisme).
- Unes relacions més actives amb els ciutadans, ja que aquestes expressen la materialització del principi de proximitat.
- La generació d'unes dinàmiques polítiques municipals més fluïdes (ja que el conflicte entre l'oposició i el govern es veu menys mediatitzat per antagonismes en altres nivells governamentals) i alhora més enfrontades (ja que els conflictes estan vinculats a realitats concretes i properes).

5. De fet, tal com quedarà recollit a les conclusions, cada hipòtesi es veu influïda per la totalitat de les variables. Si hem optat per escollir uns creuaments determinats és, d'una banda, per identificar el que hem considerat que són les variables més rellevants per a cada hipòtesi i, per altra banda, per una qüestió de claredat analítica i expositiva.

2. L'evolució des d'activitats eminentment reactives i constructores cap a plantejaments més estratègics i anticipatius es constata en:

- Una transformació en els perfils dels regidors, que milloren la seva projecció i preparació política i es desvinculen d'un origen antifranquista molt condicionat per les demandes històriques del moment.
- Lligat al punt anterior, els regidors dels vuitanta i dels noranta arribaran als ajuntaments amb motivacions molt diferents: des de la superació dels dèficits heretats fins a la mirada cap al futur.
- Una evolució des d'uns regidors abocats al treball intern (amb moltes hores de dedicació i presència als despatxos del consistori) a uns altres més concentrats en l'exterior (menys hores a l'oficina i més relacions i trobades de diferent tipus).

3. La substitució d'un estil més tecnocràtic i monopolista per un altre de més pluralista i relacional, s'hauria de manifestar en:

- Un canvi en la valoració de les estructures administratives i del personal que hi treballa, insistint en la necessitat d'introduir maneres noves d'enfocar la prestació dels serveis públics municipals.
- Una major dedicació a les relacions amb altres actors, tant institucionals com no.

4. El pas de l'administració al govern local és una combinació dels punts anteriors i l'hauríem de detectar en:

- L'aparició d'un nou tipus de regidor que, per resumir, direm que serà més polític que no pas administrador.
- Una visió de la democràcia local cada cop més allunyada d'aquella que associàvem a les teories neomarxistes del municipi de benestar i més propera al concepte de municipi habilitador.

Òbviament, el desenvolupament del treball ens ha de permetre introduir nous matisos i ens obligarà a barrejar el que fins ara ha estat una exposició clara i ordenada. També haurem d'interpretar aquelles situacions on els resultats empírics refuten les

hipòtesis de treball o presenten contradiccions internes. Trobarem, també, conflictes entre el que diuen i el que fan els regidors, així com opinions i experiències divergents. Tot això complicarà i enriquirà un treball que se centra en l'estudi dels electes locals, però que pretén desbordar-los fins arribar al propi funcionament de la democràcia local.

2 Del despatx al carrer: L'aparició del *regidor localista*?

En aquest capítol, volem contrastar aquella hipòtesi que resumíem com la revalorització de la proximitat. Des d'aquesta perspectiva, suggeríem que l'evolució dels governs locals ens condueix des d'una situació de predomini del treball professional a una altra que posa l'èmfasi en el contacte amb la comunitat i les seves inquietuds. Un contacte que, també segons les nostres hipòtesis, es podia articular de forma directa (a través de la participació ciutadana) o indirecta (a través de la relació amb el partit) i que, finalment, tenia efectes sobre la dinàmica política dels ajuntaments.

A continuació, per tant, analitzem l'evolució dels tres aspectes esmentats: la relació amb els ciutadans, la relació amb el partit i la dinàmica política municipal. En un darrer apartat combinarem cadascun d'aquests aspectes per veure fins a quin punt podem validar o refutar la hipòtesi de partida.

Les relacions amb els ciutadans

A partir de les entrevistes realitzades a la dècada dels vuitanta i a la dels noranta, hem aconseguit dos tipus d'informació: d'una banda, disposem dels discursos dels regidors sobre aquest tema i, d'altra banda, hem pogut recollir referències a les seves experiències pràctiques i a la valoració que en fan.

Abans de referir-nos a cadascuna d'aquestes informacions, ja podem anticipar una primera impressió: sembla que l'experiència de vint anys d'ajuntaments democràtics ha tingut un impacte reduït en els discursos sobre la participació ciutadana, mentre que sí que es detecta una certa evolució en les seves experiències pràctiques. A continuació, intentarem il·lustrar aquesta primera impressió.

Els discursos sobre la participació ciutadana

Tant els regidors dels anys vuitanta com els dels anys noranta coincideixen en la idea que la participació ciutadana és fonamental, que cal esmerçar-hi més esforços i que existeix un cert desconcert sobre com aconseguir resultats efectius en aquest àmbit. Dit això, els regidors de la dècada dels vuitanta destacaven els límits d'un model participatiu poc institucionalitzat ("manca de canals formals de comunicació") i excessivament ocasional ("les relacions són puntuals i desordenades"), mentre que als anys noranta se subratlla la necessitat d'acostar els serveis als ciutadans ("un ajuntament obert") i d'involucrar els ciutadans en els debats d'interès col·lectiu ("el debat polític és un debat entre polítics i professionals de l'administració, però també hi hauria de participar la població").

Així doncs, a partir d'un discurs compartit sobre la importància i les dificultats de la participació, es detecten matisos. La primera dècada mostra una preocupació centrada en la necessitat de generar instruments de participació que permetin superar una pràctica massa informal i improvisada, mentre que la segona sembla que concreta aquesta preocupació genèrica en el terreny dels serveis i dels temes d'interès general. Podem il·lustrar aquests matisos a partir de dues declaracions representatives dels entrevistats de cada període:

> "Cal buscar instruments i mètodes per canalitzar l'opinió pública, ja que aquests avui no existeixen." (80)

> "L'ideal seria crear una imatge d'ajuntament col·laborador." (90)

Tots dos regidors es mostren preocupats per millorar la participació, però el primer manifesta una preocupació més instrumental mentre que la del segon és més de fons. Tal com veurem a continuació, les experiències participatives han evolucionat i, en conseqüència, han facilitat l'aparició d'un discurs que, tot i que no presenta diferències substantives, sí que mostra signes de més maduresa i elaboració. En aquesta direcció, la idea d'un ajuntament col·laborador no només supera la imatge més instrumental d'un ajuntament que cerca canals de comunicació, sinó que es vincula a plantejaments més recents sobre la democràcia municipal. Una democràcia que hauria de traslladar-se des d'una visió estrictament representativa, fins i tot elitista, a una altra més participativa i preocupada per una relació bidireccional amb els seus ciutadans (Subirats, 1997; Merino, 1997 i Font, 1997; Font, 2001).

Els discursos sobre la participació ciutadana, per altra banda, no presenten diferències significatives quan els creuem amb les variables de partit polític i oposició-govern. Els regidors, estiguin en la posició que estiguin, no poden deixar de destacar la importància i les dificultats de la participació ciutadana. Aquest acord ampli desapareix quan es fa referència a les experiències de participació ciutadana que han viscut en els seus ajuntaments.

Les experiències amb la participació ciutadana

Ja havíem esmentat les dificultats que identifica la pràctica totalitat dels regidors en el pas dels discursos a les experiències pràctiques. Els regidors fins i tot es mostren desorientats sobre com han de dur a terme aquest pas tan complicat. I no només els regidors menys experimentats dels anys vuitanta, sinó també els actuals:

> "Saber el que interessa a la gent és un problema, no és gens fàcil connectar; ens trobem impotents davant la impossibilitat d'aconseguir-ho."

Tot i aquest sentiment generalitzat, s'aprecien millores. Així, més de 2/3 dels regidors entrevistats a finals dels noranta asseguren que la millora ha estat clara en aquest àmbit. La valoració dels resultats obtinguts és més ambivalent, però afirmen que

proliferen iniciatives i propostes per aprofundir en un aspecte fonamental pel govern municipal; un aspecte que —quan se'ls interroga sobre ell— reconeixen que havia estat reduït a un paper secundari a causa de la prioritat que van adquirir els dèficits estructurals durant la primera dècada d'ajuntaments democràtics. Ara, l'aposta per la participació s'ha convertit en un eix central i s'aborda amb molta més decisió:

> "El ciutadà ha d'escollir el futur del seu municipi i, si la gent no ve a l'ajuntament, l'ajuntament ha d'anar a la gent."

Deixant de banda aquestes consideracions generals i entrant a les experiències específiques, les diferències entre els anys vuitanta i els noranta són notables. Aquestes s'identifiquen a dos nivells: d'una banda, a través de les referències als instruments o canals utilitzats per establir la relació amb els ciutadans i, d'altra banda, a través de les característiques de la relació personal que el regidor estableix amb aquests ciutadans.

En primer lloc, respecte als instruments de comunicació entre l'ajuntament i els ciutadans, els regidors de la dècada dels vuitanta només fan esment del paper d'intermediari que juguen les associacions i dels partits polítics; tot i que aquests darrers, com veurem més endavant, tenen una presència municipal força marginal. És a dir:

- La majoria dels regidors entrevistats subratllen el caràcter mediador de les associacions, tot i que també reconeixen la seva feblesa. Sovint, afirmen que ells mateixos havien estat impulsors d'aquestes associacions i que, malauradament, el seu trasllat i el d'altres companys a l'ajuntament ha provocat la seva desactivació.

- En relació als partits polítics, només una minoria dels regidors reclamen el seu paper d'intermediaris entre el govern i els governats. Les reticències per concedir-los aquest rol provenen d'una visió dels partits marcada per la seva poca permeabilitat social, per la manca d'afiliació i pel grau de compromís polític —baix— d'uns ciutadans indiferents.

És interessant observar que aquells regidors que destaquen un o altre d'aquests canals presenten perfils diferents:

- Els que opten per destacar el paper de les associacions solen coincidir amb els que donen prioritat al caràcter més prestacional, gairebé assistencial, de l'ajuntament. Des d'aquest punt de vista, sembla que la tasca de l'ajuntament és més la d'assumir les demandes de la seva comunitat (expressades a través de les associacions) i menys la de proposar un projecte col·lectiu específic (àmbit on, almenys teòricament, la dimensió política dels partits podria jugar un paper important).

- A la inversa, els regidors que prefereixen destacar el paper dels partits polítics presenten un perfil més ideològic, cosa que els porta a preferir les visions globals i els projectes de conjunt. Aquesta posició és clarament minoritària entre els regidors dels anys vuitanta. Un dels pocs regidors que defensava aquest argument ens justificava el perquè de la seva posició marginal amb les següents paraules: "La democràcia, per definició, funciona a través dels partits. El problema és que, a causa del desprestigi de qualsevol cosa que es refereixi a la política, s'ha intentat fomentar un associacionisme que o bé només expressa demandes sectorials o bé acaba polititzant-se dissimuladament, sense la claredat d'un partit polític."

En qualsevol cas, el domini dels regidors que no només prefereixen la intermediació associativa sinó que també desconfien de la partidista és un indicador més de la vocació prestacional (i coherentment apolítica)[1] dels municipis dels anys vuitanta.

Durant els anys noranta, més que modificar-se les proporcions dels regidors que opten per un o altre mecanisme de relació, el que trobem és l'aparició d'un escenari més ric, amb més matisos, més propostes i més experiències. Apareixen espais formals de participació, es consoliden instruments de comunicació com ara televisions o ràdios locals i s'experimenta amb nous canals i estils de relació. A més, el debat —excessivament simplificat— entre associacions i partits se supera. La majoria dels regidors entrevistats a finals dels noranta són capaços d'identificar diverses dimen-

1. Per *apolítica* entenem aquella posició que observa l'àmbit local no com un espai on conflueixen interessos i conflictes, sinó com un àmbit per la prestació de serveis. Tanmateix, quan parlem de *politització* o de *repolitització* ens estem referint a la perspectiva contrària: aquella que creu que, en el món local, hi ha interessos i conflictes i que, per tant, cal mediar entre ells i prendre posicions, que es concreten en projectes de municipi.

sions de la participació ciutadana. Distingeixen, sobretot, entre la relació que estableix l'ajuntament com a prestador de serveis i com a ens dedicat a afavorir una determinada vertebració social.

Malgrat aquestes respostes més complexes, quan han de fer referència a experiències concretes apareix un biaix molt clar cap a la dimensió més prestacional. És a dir, sembla que durant els anys noranta els ajuntaments han acceptat la participació com un ingredient necessari per desenvolupar la seva dimensió política, mentre que —a la pràctica— no han estat capaços de desenvolupar els instruments per fer-ho efectiu. Sí que han estat capaços, en canvi, de superar el desconcert dels vuitanta i, per tant, de dissenyar i posar en marxa instruments de participació que han facilitat el contacte dels ciutadans amb l'administració, no amb el govern local. En aquesta direcció, voldríem destacar algunes de les experiències més esmentades en els ajuntaments de la nostra mostra:

- Espais formals de trobada: consells, comissions, fòrums, taules, etc.
- Existència de reglaments de participació ciutadana.
- Butlletins, televisions i ràdios locals.
- Oficines d'atenció als ciutadans.
- Visites periòdiques als barris.
- Audiències públiques amb veïns i associacions.

Davant d'aquestes iniciatives, una bona part dels regidors es mostra optimista, tant pel canvi experimentat com per les expectatives de futur. Aquesta opinió, però, no és compartida per tots, sinó que hi ha col·lectius de regidors (preferentment els situats a l'oposició) que manifesten dubtes importants. Afirmen, en primer lloc, que malgrat l'existència de canals de relació, aquesta continua essent molt feble, ja sigui pel seu mal funcionament ja sigui pel poc interès dels ciutadans. Consideren, també, que s'han dissenyat uns instruments massa unidireccionals, és a dir, que estan pensats per informar els ciutadans però no per rebre les seves demandes o reivindicacions. Finalment, la pràctica totalitat dels regidors de l'oposició denuncia l'ús manipulador i partidista que es fa de la participació ciutadana. Tal com expressa un dels regidors entrevistats:

> "La qualitat (referint-se als canals de comunicació) no és molt alta, no s'ajusta a la realitat i no està enfocada per informar, sinó per fer màrqueting polític i electoral. Això és descarat, però els ciutadans no capten el seu caràcter electoralista (...) Per exemple, els plens es passen per la ràdio; però és patètic, fins i tot contraproduent per la imatge que donen."

Els regidors, per tant, s'adonen que s'ha de superar una etapa de relació excessivament informativa. Però en aquest punt, es reprodueix el problema de la dècada anterior en un altre nivell, no se sap molt bé què cal fer. Aquest és, probablement, el repte de la dècada que ara encetem.

En segon lloc, a causa de les condicions de proximitat que facilita la fragmentació del mapa municipal català, les relacions personals (regidor-ciutadà) són una part important de la participació en l'àmbit local. En aquest cas, el propi regidor és vist com a canal de mediació entre els ciutadans i la política municipal.

Respecte a aquestes relacions, tant els regidors dels vuitanta com els dels noranta les consideren com una part fonamental del seu treball. Conseqüentment, s'esforcen a mostrar-se receptius, oberts i accessibles a tots els habitants de la seva comunitat:

> "El ciutadà que vol expressar qualsevol opinió, queixa o reivindicació té totes les facilitats per fer-ho i, si no ho fa, és per una manca de cultura participativa." (80)

> "Els assumptes personals sempre han tingut la porta oberta i, en aquest moment, l'allau de gent que arriba a l'ajuntament és completament diferent: abans ningú entrava en aquesta casa i ara ho fa tothom." (80)

> "Cal evitar la tradicional distància entre el polític i el ciutadà." (90)

> "El carrer és el que més funciona. Et pregunten pel carrer perquè et coneixen, mentre que a la gent li costa més accedir als canals formals de comunicació amb l'ajuntament." (90)

Durant els vuitanta, aquesta preocupació es concreta, i alhora limita, en una relació que ens atreviríem a qualificar d'íntima. La personalització i el contacte directe caracteritzen la relació entre el regidor i els ciutadans. Per tant, els entrevistats solen afirmar que el nivell de connexió i sintonia que cada regidor manté amb els ciutadans depèn, en gran part, del seu caràcter, de les seves actituds i del coneixement personal que tingui del municipi i dels seus habitants ("un bon regidor hauria de conèixer tothom").

Aquesta relació íntima obsessiona els regidors dels vuitanta. Aquests, conseqüentment, consideren que la seva obligació no només consisteix a ser receptius, sinó també a sortir a l'exterior a buscar els ciutadans:

> "Crec que la vertadera relació entre l'ajuntament i el ciutadà consisteix a baixar, baixar i baixar; només llavors toques de prop la malaltia o el que tingui de bo i dolent una societat."

Aquesta obsessió, en qualsevol cas, no sembla traspassar l'àmbit de les motivacions i les actituds personals. No es formalitza, sinó que queda vinculada als esforços individuals. És freqüent, per exemple, que els entrevistats reconeguin que, tot i que tenen horaris de visites, els incompleixen:

> "Acabes per oblidar-te dels horaris i parlant amb la gent d'una forma clarament informal".

A més, durant aquesta primera dècada d'ajuntaments democràtics, la naturalesa de la relació està fortament mediatitzada per la vocació prestacional dels ajuntaments. Així, aquesta comunicació es concentra en els regidors de govern, que l'exerceixen principalment a través de la seva àrea d'actuació. Aquesta circumstància afavoreix la intimitat de la relació, ja que, per exemple, el regidor de benestar s'ocupa (fins i tot tramitant directament els documents) de gestionar un ajut assistencial, el d'urbanisme respon a queixes i demandes particulars, i el de cultura concedeix subvencions als grups actius a la ciutat.

Sembla obvi que aquesta relació té una dimensió eminentment tècnica, no política. Només alguns regidors, però, s'expressen en aquests termes i només una minoria declara que utilitza un funcionari com a filtre per seleccionar aquelles relacions que l'incumbeixen com a polític d'aquelles que podria resoldre millor l'aparell administratiu. Per aquests pocs regidors, l'alternativa és una allau de visites que paralitza el seu treball:

> "En una ciutat com la nostra es dóna molt la visita perquè et coneixen, i has d'atendre'ls. La veritat és que és una allau de visites, no et deixen tranquil."

En aquesta mateixa línia, es detecta la dificultat de fer compatible l'atenció a totes les demandes ciutadanes amb la necessitat de prioritzar que comporta qualsevol acció de govern. Això provoca, en alguns casos, reticències tan explícites com la següent:

> "Arriba un moment d'enfrontament, de contradicció entre els interessos de l'individu i els de l'ajuntament. Llavors, bonament, com a persona i com a veí, donaries la raó a l'individu, però com a regidor de l'ajuntament has d'intentar defensar els interessos generals."

Finalment, els regidors de l'oposició —siguin d'un partit o d'un altre— comparteixen la preocupació pel contacte personal, però critiquen l'actuació dels seus col·legues de govern per no haver estat capaços de connectar amb la ciutadania. Consideren que, des del govern, no hi ha prou sensibilitat respecte aquest tema i que els regidors amb responsabilitats executives s'han acomodat als despatxos i han oblidat les velles promeses electorals. Això és especialment greu en els municipis amb majories de govern, on els regidors no necessiten estar en contacte amb els ciutadans i acaben convertint-se en "regidors de despatx: allunyats de la realitat i del pols ciutadà, preocupats únicament per celebrar festes populistes, però sense ocupar-se de les necessitats reals de la seva comunitat".

Els regidors de l'oposició, per altra banda, s'adonen que la seva nul·la capacitat executiva suposa una barrera infranquejable per la relació amb els ciutadans; no poden oferir res:

> "Jo tinc un contacte molt bo amb la gent del poble; ara, abans i sempre. I vull continuar tenint-lo. Però, jo mateixa sóc la primera que, quan m'han vingut a veure, els he dit que és millor que es dirigeixin al grup de govern."

En resum, des de l'oposició s'opina que els regidors de govern acaben definint les seves prioritats sense consultar-ho amb els ciutadans. A més, consideren que no saben acceptar crítiques i que, per tant, són insensibles a l'opinió pública. Encara que els governants afirmin la importància de la participació i reclamin el contacte amb els ciutadans, per a l'oposició això és fals, ja que, en el millor dels casos, el que es busca és un contacte submís i legitimador.[2]

En definitiva, després d'observar els instruments de mediació, les relacions personals i les valoracions que fan els regidors dels anys vuitanta —tant de l'oposició com del govern—, de tot això, podem concloure que es tracta d'una relació molt condicionada pel caràcter administratiu i prestador dels ajuntaments.

Els anys noranta no han produït canvis substantius en aquesta situació. Tal com manifesta un dels regidors entrevistats, "no tinc massa integració amb els ciutadans, perquè em dedico al meu àmbit, de caràcter marcadament tècnic". Els regidors d'aquesta dècada també valoren molt positivament la relació personal, íntima, amb els ciutadans. La concreten, també, en l'establiment d'horaris de visita complementats per mecanismes informals. La citació següent és ben clara:

> "Estic tot el dia al carrer, no es pot perdre el pols del carrer. Cal escoltar la gent. Al carrer és on es rep la informació directa. La indirecta sempre divergeix de la realitat, d'alguna manera."

Només hem detectat dues diferències remarcables. D'una banda, sembla que el partit juga un paper més important en aquest tipus de relacions.[3] Durant els vuitanta, els

2. Cal tenir en compte que, òbviament, les opinions dels regidors de l'oposició estan mediatitzades per la seva pròpia posició.

3. Aquesta és una tendència que, com anirem explicant, hem detectat amb claredat durant els anys noranta. La presència d'aquesta tendència, però, no impedeix que també apareguin crítiques freqüents a uns partits polítics que, en termes generals, pateixen una crisi de legitimació.

contactes s'han de produir a l'ajuntament, ja que el contingut administratiu de les relacions ho exigeix així. La frustració i la impotència de l'oposició té molta relació amb les dificultats derivades de la seva desvinculació de l'ajuntament. Durant els noranta, en canvi, el partit substitueix l'ajuntament amb certa freqüència. Al proper apartat, tractarem aquest tema amb més atenció, ara ens limitem a assenyalar que, tot i que continua dominant una visió executiva del contacte entre els regidors i els ciutadans ("els ciutadans prefereixen, en primer terme, parlar amb els del govern"), l'oposició compensa la sensació d'impotència i manca de recursos amb la utilització del partit com a espai de trobada amb els ciutadans (un 85% dels regidors de l'oposició afirma que rep els ciutadans als locals del seu partit).

Per altra banda, malgrat les resistències al canvi de la realitat, el discurs del regidor de despatx queda clarament substituït pel discurs del regidor de carrer. Als anys noranta, sembla que la imatge del regidor treballant a les oficines s'ha substituït per la d'un regidor que es relaciona més amb els ciutadans. Tot i això, com esmentàvem anteriorment, a la pràctica, aquesta relació encara resta fortament condicionada per un biaix de caràcter administratiu.

Com a resum d'aquest primer punt, detectem pautes simultànies de continuïtat i evolució. S'observa, d'una banda, que es manté la preocupació i la perplexitat davant els dèficits i les dificultats de la participació ciutadana; mentre que, per altra banda, es constata un canvi de nivell en aquestes preocupacions i aquesta perplexitat. Així, si considerem l'àmbit municipal com un espai on conflueixen les lògiques administratives (prestació de serveis) i les polítiques (presa de decisions), sembla que durant els anys vuitanta les preocupacions se centraven en el nivell administratiu, mentre que el polític només apareixia molt marginalment. Conseqüentment, la preocupació se situa a un nivell instrumental: quins canals hem de construir (ja que partim de zero) per permetre que els ciutadans es relacionin amb l'Administració local? Durant els noranta, en canvi, les declaracions dels regidors entrevistats ens permeten afirmar que aquests canals han anat apareixent, mentre que ara la preocupació se centra en el seu bon funcionament i en la necessitat d'ampliar la participació a l'espai de la política local. És en aquesta millora i en aquesta ampliació on trobem les noves perplexitats.

Respecte a les variables que podrien mediatitzar aquesta percepció general, no hem detectat cap influència significativa en funció del partit polític, però sí en relació a la posició d'oposició o govern que ocupen els regidors entrevistats. Durant els vuitanta, els regidors de l'oposició manifestaven que bona part de les dificultats de relació amb els ciutadans eren el resultat de les actituds dels regidors de govern. Malgrat el seu discurs participatiu, se'ls acusa de tancar-se al despatx i oblidar-se del carrer. Alhora, els regidors de l'oposició renuncien a aquesta relació, ja que ni disposen dels mitjans per fer-la efectiva ni poden oferir cap resultat que la justifiqui. Recordem la dimensió eminentment administrativa dels ajuntaments i, per tant, la poca viabilitat d'una participació que no vingui acompanyada de responsabilitats executives. A la dècada dels noranta, el contrast d'opinions entre els regidors de l'oposició i els del govern es manté, tot i que ara no es destaca la suposada renúncia dels regidors de govern (de despatx) sinó la utilització interessada i partidista que fan dels canals de relació.

En el quadre següent, hem intentat recollir de forma esquematitzada les principals conclusions d'aquest apartat:

<table>
<tr><td colspan="4">Discursos</td></tr>
<tr><td colspan="2">Anys 80
Manquen canals de comunicació formalitzats i estables.
Discurs instrumental.</td><td colspan="2">Anys 90
Cal millorar el funcionament dels canals de comunicació amb els usuaris i dissenyar els que ens permetran accedir als ciutadans.
Discurs complex.</td></tr>
<tr><td colspan="4">Experiències</td></tr>
<tr><td colspan="2">Anys 80
La mediació entre els ciutadans i la política es fa a través d'associacions (molt febles) i del contacte personal amb el regidor. Molt pocs esmenten el paper dels partits.</td><td colspan="2">Anys 90
Els instruments de relació són més variats, es manté el paper de la relació personal i es recupera el del partit polític.</td></tr>
<tr><td>Govern
Satisfets de les seves relacions personals.</td><td>Oposició
Crítica als regidors de despatx.</td><td>Govern
Satisfets per la proliferació d'experiències i propostes.</td><td>Oposició
Crítica a la utilització interessada dels instruments de comunicació.</td></tr>
</table>

Finalment, cal assenyalar que les dificultats per articular una participació efectiva no es deriven únicament de la major o menor habilitat i voluntat dels responsables municipals, sinó que també tenen molta relació amb l'interès (o, més ben dit, el desinterès) que mostra bona part de la ciutadania. Tant els regidors dels anys vuitanta com els dels noranta parlen de l'apatia dels ciutadans i d'una cultura política molt individualista i instrumental com una barrera difícil de superar. Malgrat el pessimisme d'aquest diagnòstic, entre les darreres entrevistes realitzades apareix alguna escletxa de llum:

"Si dónes oportunitats de participació, trobes respostes."

"Quan ho demanes, la gent reacciona. Però, si no se la incentiva, no fa res."

Les relacions amb el partit

Un dels canvis que detectàvem a l'apartat anterior era la importància creixent dels partits polítics com a espais de relació entre els regidors (sobretot de l'oposició) i els ciutadans. Ara volem aprofundir en el paper que, segons els nostres entrevistats, juguen els partits en l'àmbit local. Es tracta d'un aspecte crucial, ja que pot indicar-nos fins a quin punt s'utilitzen com a espai de diàleg i formació política o, també, fins a quin punt assumeixen les dinàmiques locals o traslladen els debats nacionals al municipi. És a dir, el grau i el tipus de vinculació del partit dins el municipi pot utilitzar-se com a indicador del nivell de localisme i de polititzacció dels governs locals.

Per abordar aquest tema, analitzarem —com ja havíem fet abans— els discursos i les pràctiques recollides a les entrevistes realitzades als regidors dels vuitanta i dels noranta. Respecte als discursos, ens fixarem en les respostes a dos interrogants bàsics: quina presència tenen els partits en la política municipal?, i quina és la seva funció principal? En relació a les pràctiques, ens fixarem en les dinàmiques de funcionament dels grups municipals (regidors d'un mateix partit) i en la seva relació amb l'agrupació local del partit.

Els discursos sobre el rol dels partits en la política local

Començant pel nivell discursiu, d'entrada cal reconèixer que els partits han esdevingut els protagonistes de la vida política municipal. Són ells els qui —majoritàriament— dissenyen i presenten les llistes electorals i són ells els responsables de redactar els programes marc que configuren l'esquelet de l'oferta política municipal. Aquesta tendència es va consolidar molt ràpidament i, ja a finals dels anys vuitanta, la presència de regidors independents era pràcticament testimonial. Aquesta partidificació ràpida de la política local està estretament relacionada amb el sistema electoral (llistes tancades), però també amb la voluntat d'utilitzar les eleccions locals com una forma d'estendre la implantació territorial dels partits i, d'aquesta manera, reforçar un sistema estatal de democràcia representativa que, si no comptés amb uns partits forts, trobaria notables dificultats de funcionament.

La presència creixent dels partits en l'àmbit municipal no implica, però, que la seva presència en la política municipal sigui necessàriament intensa ni continuada. Així, la gran majoria dels regidors de la dècada dels vuitanta ens feia notar que els partits només tenien una presència efectiva en el municipi durant el període electoral. La seva participació en la vida política local és, per tant, estrictament seqüencial; entre elecció i elecció desapareixen del mapa.

Aquesta desaparició, per altra banda, es valora positivament, ja que els regidors d'aquesta primera dècada d'ajuntaments democràtics manifesten una opinió molt estesa segons la qual, en una formulació extrema, s'ha d'escollir entre el servei al poble o la lleialtat al partit. Els regidors, òbviament, opten pel servei al poble perquè consideren que el paper del partit no només es limita sinó que s'ha de limitar al d'instrument d'accés al govern. Un cop al govern, cal oblidar-se del partit i pensar en la comunitat.

Durant els anys noranta, una part dels regidors mantenen les mateixes opinions expressades anteriorment, però una altra part comença a articular un discurs diferent. Apareix, doncs, una diversitat que podem il·lustrar en les dues citacions següents:

> "Som massa autònoms i a vegades es troba a faltar el recolzament del partit."

> "Existeix una clara disciplina de partit. Es discuteix molt, però finalment és el partit qui pren la decisió, encara que el regidor hi pugui estar en contra."

Encara que sigui difícil de quantificar i que, efectivament, hi hagi diferències en funció dels municipis i les experiències personals, sembla clar que, progressivament, els partits han anat desplegant una activitat més continuada dins els municipis. La majoria dels regidors afirma que la seva presència és forta, mentre que la valoració d'aquesta presència en alguns casos és negativa (aquells que reproduirien els arguments de la dècada anterior) i en d'altres és positiva. Aquests últims —els que representen la novetat dels anys noranta— destaquen com a factors que reforcen aquesta presència el servei que ofereix als regidors de l'oposició (que no troben recursos per treballar a l'ajuntament) i l'acumulació de càrrecs (locals, supra-locals i de partit) per part de molts regidors del govern.

Aquesta acumulació de càrrecs era molt més marginal entre els regidors dels anys vuitanta, mentre que en aquesta darrera dècada ha propiciat relacions molt més intenses entre el grup municipal i el partit:

> "El fet que el secretari comarcal del partit i el tinent d'alcalde siguin la mateixa persona uneix molt el partit amb el grup municipal. La relació és molt estreta."

> "El responsable de l'executiva del partit realitza un paper de nexe entre el partit i el grup. Alhora, les assemblees locals del partit marquen les línies de la política municipal."

A la taula següent, hem quantificat els percentatges de regidors dels noranta amb càrrecs dins el partit. Com es pot observar, les diferències entre partits no són significatives, tot i que, per la banda alta, destaquen els casos d'EUiA i del PP. Els resultats, però, són remarcables, ja que si agreguem les dades trobem que un 74% dels regidors tenen responsabilitats de partit i que, si no considerem els independents, aquest percentatge s'enfila fins el 87%.

	Total regidors	% amb responsabilitat de partit
ERC	9	67
IC	9	67
EUiA	2	100
PSC	47	74
CDC	34	68
UDC	7	86
PP	10	90
Independents	16	-
TOTAL	**134**	**74 – 87**

En definitiva, ens atreviríem a afirmar que es detecta un procés simultani de major implantació dels partits en el territori i d'una pseudoprofessionalització política dels electes locals. La confirmació d'ambdós processos confirmaria les hipòtesis bàsiques que han inspirat aquest treball, ja que la introducció dels partits polítics en l'àmbit local s'hauria traslladat des d'una lògica nacional a una altra de local. És a dir, quan —durant els anys vuitanta— els partits tenen una presència estrictament seqüencial (en el moment electoral) i una funció eminentment ocupadora (instrument per accedir a l'ajuntament), aquests partits no són capaços d'articular un discurs polític local; envaeixen o colonitzen un espai, però amb unes actituds i uns comportaments que no en són propis. Per concretar-ho, els partits entren als ajuntaments sense projectes de ciutat (discurs local), però amb posicions sobre la conveniència o no d'entrar a l'OTAN o sobre les polítiques fiscals del govern central (discurs nacional). En aquesta situació, és lògic que els regidors no percebin els partits com a instruments útils per a la seva activitat quotidiana i que, en conseqüència, es produeixi el fenomen que els experts han anomenat *nacionalització de la política local*.

Per altra banda, quan aquests partits polítics assoleixen una presència més continuada també són capaços, tal com reflecteixen les entrevistes dels anys noranta, de desenvolupar funcions de diàleg i reflexió o d'actuar com un mecanisme de suport tècnic pels regidors. Així doncs, els partits van incorporant un discurs local i, per tant, van guanyant utilitat i legitimitat entre els seus propis representants locals. La nacionalització comença a deixar pas a un nou procés al qual ens hem referit com a *nou localisme*.

La pràctica dels partits polítics en l'àmbit local

A banda dels discursos i les visions sobre què són i què fan els partits polítics en l'àmbit local, ens interessa analitzar la seva concreció en la realitat de cada municipi. En aquest sentit, a les entrevistes realitzades ens interessàvem per dos aspectes de caràcter pràctic:

- la relació entre el partit i els regidors
- el funcionament del grup polític municipal

Analitzant aquests dos elements, per una banda hauríem de poder il·lustrar les afirmacions abocades a l'apartat anterior i, per l'altra, observar tant les pautes d'evolució i/o continuïtat fonamentades sobre la pràctica i no sobre la teoria com les possibles diferències entre municipis o partits.

En primer lloc, respecte a les relacions entre els partits i els regidors, es confirma que aquestes evolucionen des d'un comportament seqüencial i esporàdic a un altre cada cop més continuat i formalitzat. Així, els regidors dels anys vuitanta mostren valoracions contradictòries en relació a aquest vincle, però amb una clara tendència a subratllar la seva preferència per relacionar-se amb l'ajuntament (el municipi) abans que amb el partit:

> "El partit no té res a veure amb nosaltres, nosaltres només ens devem a la població que ens ha votat."

A la pràctica, aquesta posició es tradueix en la inexistència de canals estables de relació. Els regidors dels anys vuitanta gairebé mai mantenen reunions amb militants i simpatitzants, i tampoc tenen presència dins l'agrupació local del seu partit. Cal advertir però que, a banda d'altres consideracions, aquest comportament s'explica —en bona part— per circumstàncies tan peculiars com la pròpia inexistència de militants a qui adreçar-se o de locals del partit on tenir cap presència. És a dir, la visió més municipalista que partidista que expressen els regidors del seu treball no és només un plantejament abstracte, sinó que es construeix sobre una realitat que dificulta qualsevol altra alternativa.

Aquesta realitat, i també els plantejaments que l'acompanyen, es veu modificada durant els anys noranta. La implantació dels partits en el territori és cada cop més forta i, per tant, es donen les condicions per una major fluïdesa i intensitat en les relacions entre els regidors i el partit. De fet, si observem els resultats de les entrevistes, podem constatar alguns canvis molt significatius:

- La pràctica totalitat dels regidors afirma que manté reunions periòdiques i formalitzades (mensuals o bimensuals) amb els militants i simpatitzants del partit. Aquestes reunions són valorades molt positivament i serveixen per retre comptes de la tasca feta pels regidors i per discutir idees i projectes de futur.

- Per altra banda, el contacte entre el regidor i l'agrupació local s'ha intensificat notablement, tal com ens indica el nombre de vegades que els regidors passen pels locals dels partit. Segons els resultats de les entrevistes, la majoria dels regidors (85%) va al local de l'agrupació municipal del partit almenys un dia a la setmana i, d'aquests, un 10% hi va cada dia, un 35% tres dies o més i un 55% un o dos cops per setmana. Aquestes dades serien absolutament impensables entre els regidors dels anys vuitanta.

Si creuem aquestes consideracions generals en funció dels diferents municipis de la mostra, no apareixen diferències dignes de ser ressenyades. En canvi, sí que apareixen alguns matisos interessants quan discriminem en funció del partit polític des del qual es manifesten els diferents regidors. Aquestes diferències, en qualsevol cas, no són suficients per invalidar el que hem exposat anteriorment de forma més general, entre d'altres motius perquè apareixen de manera força tímida i perquè es donen en el discurs però no a la pràctica. Aquestes diferències, a més, són més accentuades durant els anys vuitanta que no pas als noranta, segurament pel fet que es limiten a un nivell discursiu que durant els primers anys de democràcia local encara està més obert.

Així, durant aquesta primera dècada d'ajuntaments democràtics, els regidors solen definir les relacions amb els partits com "les relacions entre la teoria i la pràctica; entre els valors i els instruments". Es tractaria d'un intercanvi d'idees, recursos i informacions; però d'un intercanvi on la posició de cada part pot ser valorada de ma-

nera força diferent. En el quadre següent hem resumit les principals diferències entre partits a l'hora de valorar aquesta relació. Cal advertir, però, que es tracta d'una generalització que recull les principals tendències però que, òbviament, deixa molts casos particulars com a excepcions. També cal assenyalar que els resultats poden quedar esbiaixats per la presència reduïda de regidors d'AP a les entrevistes realitzades als anys vuitanta.

AP-PP Els regidors d'aquest partit són els que defensen de manera més ferma la separació entre el partit i l'ajuntament, argumentant que són responsables davant els ciutadans, no davant del partit. A més, consideren que el regidor és qui coneix millor les característiques i els problemes de la comunitat; mentre que "el partit es troba en una altra esfera, allunyat de la realitat de cada municipi".

CiU Els regidors de CiU també valoren la seva llibertat respecte al partit, tot i que de forma més matisada. Mantenen reunions, esporàdicament, amb l'agrupació local per tal d'intercanviar opinions i explicar les seves actuacions; però consideren que es tracta d'un diàleg que no s'ha de barrejar amb la seva tasca municipal: "el partit elabora el programa, però després nosaltres treballem des d'una perspectiva local, no de partit".

PSC En aquest partit apareix una major diversitat d'opinions. En general, però, podríem dir que accepten millor la relació amb el partit, que és percebuda a través d'una divisió de funcions: el partit dissenya les estratègies, fixa les prioritats i fiscalitza les actuacions; mentre que els regidors es responsabilitzen del desenvolupament i l'aplicació de les polítiques. Uns pensen i els altres actuen: "Tots els partits que es presenten representen opcions polítiques. Tot i que gran part de la tasca que s'ha de fer és de gestió, aquesta gestió la pots encaminar cap a una banda o una altra. Això depèn del partit i del seu programa polític".

De totes maneres, aquesta visió no és compartida per tots els regidors del PSC, ja que una part important coincideix més amb les idees de no hipotecar l'acció municipal de manera partidista o, en paraules d'un dels entrevistats, de "no deixar que els interessos sectorials, de partits, s'imposin a l'interès general".

PSUC Els regidors del PSUC mostraren una diversitat semblant a la dels del PSC, tot i que són els únics que es refereixen (encara que només sigui en casos puntuals) a una determinada disciplina de partit: "jo crec que aquí estàs desenvolupant una tasca de partit, uns treballen des de dins del partit i d'altres, com nosaltres, treballen pel partit des de dins de l'ajuntament".

El quadre ofereix algunes diferències que es projecten a l'eix ideològic; s'observa que, a mesura que ens movem des de la dreta cap a l'esquerra, la relació amb el partit està més ben valorada. Aquesta circumstància podria provenir de les diferents tradicions polítiques, però el que és més curiós és que tendeix a difuminar-se amb el pas del temps. Així, a les entrevistes dels anys noranta, aquestes diferències s'han mostrat pràcticament imperceptibles. Tots els regidors accepten la importància de la relació amb el partit, mentre que la seva intensitat pràctica només varia en funció de peculiaritats municipals com la distància o la manca d'assentament territorial d'algun partit.

En definitiva, la relació amb el partit tendeix clarament a enfortir-se i a consolidar-se. Es tracta d'una tendència coherent amb la presència més continuada dels partits dins el municipi i amb la major capacitat d'aquests per articular discursos estrictament locals. Aquesta tendència, a més, sembla que es dóna a tots els partits, independentment de la seva posició en l'eix ideològic. Finalment, el motiu d'aquesta evolució cal trobar-lo en múltiples factors, d'entre els quals els regidors entrevistats destaquen la creixent capacitat dels partits per convertir-se en instruments de treball per als regidors. Quan el partit només és un espai de reflexió teòrica amb el qual es pot dialogar, les posicions es bifurquen entre les d'aquells que en destaquen les oportunitats (guiar les actuacions) i les d'aquells altres que en subratllen els perills (hipotecar l'interès general). En canvi, quan s'afegeix la funció de suport i consulta al partit i se'l converteix en "un instrument de treball", llavors la seva acceptació es veu ampliada extraordinàriament.

En segon lloc, respecte al funcionament dels grups polítics municipals, ens hem interessat per conèixer les seves dinàmiques de funcionament, el grau de cohesió interna i la presència de lideratges. Podem anticipar que no hem detectat diferències signifi-

catives entre les respostes obtingudes als anys vuitanta i les dels noranta en cap d'aquests aspectes.

Els grups polítics municipals sempre han mantingut reunions periòdiques (setmanals en la majoria dels casos) i, tant en un període com en l'altre, han combinat el tractament d'assumptes estrictament municipals amb debats més esporàdics sobre temes de política general. Respecte als assumptes municipals, la forma d'abordar-los acostuma a ser sectorial; és a dir, el responsable de cada àrea exposa allò que l'afecta com a mecanisme d'informació i coordinació amb la resta de companys. Es genera, doncs, una dinàmica de funcionament que, en paraules d'un dels entrevistats, "fomenta l'especialització i perjudica el treball en equip". Aquest diagnòstic, com hem dit, seria vàlid tant pels anys vuitanta com pels noranta, tot i que sembla que, durant el darrer període, han augmentat (tímidament, encara) les reunions de caire més estratègic.

Un funcionament d'equip més sòlid, amb ordres del dia més estratègiques i amb una orientació menys especialitzada aniria en la direcció d'uns ajuntaments que evolucionen cap a dinàmiques més localistes. Aquesta tendència sembla que s'apunta a les entrevistes dels anys noranta, però d'una forma molt modesta.

On sí que trobem algunes diferències entre els anys vuitanta i els noranta és en el grau de formalització de les reunions dels diferents grups municipals. Durant la primera dècada, sembla que domina la informalitat, fins i tot com una forma de negar la dimensió política d'unes reunions que prefereixen ser qualificades de "tertúlia entre amics", uns amics, això sí, que després aniran cap als seus despatxos a treballar. La citació següent és molt il·lustrativa:

> "Ens trobem, parlem, canviem impressions... Sembla que tinguem una mica de vergonya de jugar a polítics i ens preocupem més de temes concrets de l'ajuntament."

La conversió d'un espai de reunió política (recordem que es tracta del grup polític) en una reunió on, primer, es fa una mica de tertúlia informal i, després, es tracten

temes eminentment executius perjudica la capacitat dels regidors a l'hora de pensar en la seva comunitat i dissenyar les polítiques adequades a aquesta reflexió. Alguns dels regidors dels anys vuitanta ja apunten crítiques en aquesta direcció. Aquestes encara són més freqüents durant els anys noranta, però tampoc sembla que hagin trobat una resposta pràctica adequada.

Per altra banda, els únics matisos apareixen quan discriminem entre els grups municipals del partit que està al govern i els de l'oposició. Els primers adopten la funció informativa a la qual ens referíem anteriorment i serveixen més com a mecanisme de decisió que no pas de discussió. En alguns casos, aquestes reunions fins i tot han estat substituïdes per les de la comissió de govern, més reduïdes i més executives. Els segons, en canvi, es limiten a les tasques de seguiment i preparació dels plens. Alguns regidors de l'oposició, sobretot dels anys vuitanta, es mostraven preocupats per la poca incidència d'aquestes reunions i perquè anaven perdent capacitat de convocatòria quan s'adonaven de l'esterilitat dels seus esforços. Aquesta opinió es construeix —com en el cas dels grups al govern— a partir d'una visió exclusivament executiva de les seves responsabilitats.

Finalment, en relació a la seva composició interna, destaquen tant l'homogeneïtat i la unitat dels grups com la presència saludable de lideratges. El grup discuteix i decideix col·lectivament a través de consensos (les votacions són molt excepcionals), mentre que els lideratges s'assumeixen a través del respecte a les personalitats polítiques més rellevants (gairebé sempre l'alcalde o el candidat a alcalde). Les opinions crítiques són excepcionals, és a dir, pràcticament cap dels regidors entrevistats reconeix que hi ha dificultats en les relacions internes del seu grup. De totes maneres, no podem assegurar que aquestes tensions no existeixin, simplement no s'expressen.

Hem volgut recollir els arguments més importants d'aquest apartat en un quadre que presentem tot seguit:

Discursos	
Anys 80 Els partits tenen una presència seqüencial. Els partits desenvolupen una funció eminentment col·locadora: situar els candidats al govern.	**Anys 90** Els partits tenen una presència continuada. Els partits desenvolupen funcions més complexes: facilitar la reflexió i el diàleg i actuar com a eina de suport tècnic.
Experiències	
Anys 80 Relació regidors-partit: Discurs: pel partit la reflexió, pels regidors l'acció. Pràctica: separació entre ambdós i donar prioritat a l'acció municipal per sobre de la reflexió.	**Anys 90** Relació regidors-partit: Discurs: s'incorpora la dimensió instrumental del partit com a eina de suport i consulta. Pràctica: més contacte i un paper més equilibrat entre ambdós espais.
Grup polític municipal: Funcionament a través de reunions periòdiques, poc formals i sectorialitzades: la dimensió executiva per sobre de l'estratègica. Internament molt cohesionats.	

Dinàmica política municipal

En aquest darrer apartat, no ens dedicarem a una anàlisi exhaustiva de les dinàmiques polítiques municipals, sinó que ens centrarem en un aspecte crucial del seu funcionament: les relacions entre el govern i l'oposició. Aquestes relacions, segons les nostres entrevistes, són claus per entendre el paper dels regidors a l'ajuntament i la seva pròpia perspectiva respecte al model de govern municipal.

Respecte a les hipòtesis que havíem plantejat en el capítol anterior, el que volem és avaluar si el pas del nacionalisme al localisme es manifesta en l'aparició d'unes determinades pautes de relació entre l'oposició i el govern. Més en concret, proposem contrastar la hipòtesi següent:

> En una situació de nacionalització de la política local, aquesta es regeix per una vocació executora que fa que l'única forma de participar en el govern municipal

sigui des de la responsabilitat de govern. En aquesta situació, les relacions entre el govern i l'oposició són, per definició, impossibles: no hi ha res a parlar, o gestiones des del govern o no hi ha res més a fer. Per altra banda, si el nou localisme introdueix dinàmiques polítiques pròpies del municipi, aquestes podran articular un debat entre les posicions de diferents grups polítics i, d'aquesta manera, dotar de sentit les relacions entre el govern i l'oposició.

Estem suposant, doncs, que els governs locals eminentment executors dels vuitanta (municipis de benestar) produeixen un bloqueig de les dinàmiques polítiques municipals (materialitzat en la impossibilitat de les relacions entre l'oposició i el govern), mentre que els municipis més polititzats dels noranta possibiliten un desplegament efectiu d'aquestes relacions i, per tant, l'aparició de dinàmiques polítiques locals. A primer cop d'ull, pot semblar sorprenent considerar que les relacions oposició-govern són més fluïdes en un municipi més polititzat, ja que podríem suposar que precisament és aquesta politització la que genera el conflicte. Efectivament, però el que afirmem és que aquest conflicte és el que articula les dinàmiques polítiques; mentre que si l'únic element de debat és qui mana, llavors el diàleg polític desapareix i es bloqueja qualsevol possible relació entre el govern i l'oposició.

En definitiva, allò que volem contrastar és si en els municipis catalans s'ha produït una evolució des d'un bloqueig de les dinàmiques oposició-govern a una progressiva articulació d'aquestes dinàmiques. Si els resultats del treball empíric corroboressin aquesta idea, llavors també estaríem reforçant la hipòtesi de l'evolució des d'uns governs locals políticament nacionalitzats —i, per tant, bàsicament executors— a uns altres on la política penetra l'espai local.

A partir de les entrevistes realitzades durant els anys vuitanta, les relacions entre l'oposició i el govern apareixen com un tema cabdal:

- discursivament perquè es consideren fonamentals pel desenvolupament de la democràcia local

- a la pràctica perquè condicionen la forma de pensar el govern local dels diferents regidors

És a dir, les diferents opinions sobre el funcionament, les fortaleses i les debilitats dels ajuntaments no varien substancialment ni en funció del perfil del regidor ni del partit al qual pertany, sinó en funció de si el regidor està al govern o a l'oposició. Així doncs, el diàleg entre ambdues parts sembla inviable: les relacions no funcionen i les posicions, a més, semblen absolutament enquistades. Aquesta situació, reconeguda per tots els regidors dels vuitanta, es converteix en un dels perills més importants per la democràcia local.

El bloqueig de les relacions oposició-govern s'avalua de manera diferent, però els arguments sempre giren al voltant de la idea de treballar més o menys per l'ajuntament. Pels regidors dels anys vuitanta, la dedicació, l'esforç i el treball són fonamentals. Els retrets, per tant, són del tipus: aquests no treballen prou o aquells altres no ens deixen treballar. No apareixen, en canvi, valoracions relacionades amb les postures politicoideològiques de cap grup municipal.

La centralitat del treball queda reflectida a la citació següent, on un regidor amb responsabilitats de govern reclama un tractament específic per raó de la seva dedicació:

> "Jo entenc l'oposició com un equip de control que, en democràcia, juga un paper molt important. Una altra cosa és si sap fer aquest paper. El que no em serveix és que l'oposició pensi que pot tenir el mateix tracte que l'equip de govern. És lògic que no sigui així, ja que els de l'equip de govern estem cada dia aquí treballant."

Aquesta mateixa idea es tradueix, d'una banda, en crítiques a l'oposició per la seva manca de dedicació o de col·laboració en el treball municipal:

> "L'oposició que hem tingut ha estat inexistent, no ha estat una oposició. Jo, des de l'oposició, hauria fet les coses diferents, ja que el que no es pot fer és dir 'no' a tot per sistema. Nosaltres no hem obtingut cap col·laboració per part de l'oposició; al

contrari, no han volgut participar a les comissions informatives, ni a cap delegació, ni enlloc."

"L'oposició... no sé en d'altres ajuntaments, però aquí res... ni un caramel —després de tenir-lo a la boca— no els queda. Perquè, és clar, és que no s'assabenten de res, no vénen a les comissions, no col·laboren en res. Només participen al ple perquè hi ha periodistes..."

Per altra banda, les crítiques també s'adrecen a una suposada voluntat de l'oposició de polititzar els assumptes municipals. Aquí, recuperem el desprestigi que envolta la possibilitat de polititzar l'acció municipal:

"Jo entenc que l'oposició ha de fer una tasca, un treball, que consisteix a col·laborar i presentar propostes alternatives. Però això no es fa, s'està a la que salta i l'únic que volen és sortir als diaris."

Davant d'aquestes acusacions, els regidors de l'oposició destaquen no només la impossibilitat de treballar des de la seva posició sinó, potser més important, el fet que si no estàs al govern no tens pràcticament res a fer en un ajuntament:

"Nosaltres vam treure 8 regidors (de 17) i no vam aconseguir la majoria per manar, vam quedar a l'oposició. Aquesta és una experiència molt desagradable, perquè avui dia, tal com estan estructurats els ajuntaments, o governes o fas les maletes i te'n vas cap a casa; que, d'alguna manera , és el que hem fet nosaltres."

La impossibilitat de treballar té relació, en primer lloc, amb una visió estrictament executora de l'ajuntament on, per tant, o ets el responsable d'aquesta tasca (el patró) o hi ha poca cosa a fer:

"S'ha vist que és un error concentrar tant poder en el grup que té la majoria, perquè realment els altres no hi pintem res, una missió de vigilància i para de comptar. I amb la informació que tenim .... perquè jo sempre dic una cosa: pensa que quan demanes una cosa al funcionari aquest no te la negarà, però el funcio-

nari no deixa de ser l'assalariat d'un patró, i el patró no deixa de ser el grup polític que té el poder a l'ajuntament."

En segon lloc, les dificultats es troben en la pròpia dinàmica de govern generada per la LRBRL, que és molt presidencialista i atorga poc marge als membres de l'oposició:

"En el moment en què la comissió permanent queda anul·lada i passa a ser una comissió de govern formada només per membres del govern, l'actuació de qualsevol persona de l'oposició —realment— es limita a assistir a una comissió concreta, als plens i aquí s'acaba tot. Comissions de caràcter informatiu i res més."

Finalment —i aquest és el punt que apareix amb més freqüència a les entrevistes— els regidors de l'oposició destaquen la manca de recursos materials, humans o informatius per desenvolupar cap tipus de treball:

"No tenim ni despatx i, a última hora, un dia vaig veure l'alcalde i vaig dir-li: escolta, nosaltres per reunir-nos ho hem de fer aquí al passadís o què? Llavors, ens van donar una habitació... que ni l'hem estrenada perquè no ens hi ha posat ni un moble."

"La informació que puguis tenir o necessitar en un moment determinat és puntual per aquell moment i si la tens al cap de 24 hores ja no és informació. En aquest sentit, diria que els mitjans que tenim són molt dolents. A més, els funcionaris es troben molt controlats, reticents a donar-te informació. Els recursos humans i materials també són extraordinàriament escassos, no se'ns dóna ni un trist despatx."

Analitzant les entrevistes realitzades durant la segona meitat dels anys noranta, no sembla que les coses hagin canviat massa. La variable oposició-govern continua essent cabdal per entendre les diferents perspectives dels regidors respecte al món municipal. Tanmateix, es manté el conflicte, o més ben dit la incomprensió, entre els membres del govern i els regidors de l'oposició. El contingut de les acusacions creuades és similar a aquell a què fèiem referència anteriorment: manca de treball i col·laboració, per una banda, i manca d'oportunitats i recursos, per l'altra.

Però hi ha alguns símptomes de canvi que voldríem destacar. D'una banda, les dinàmiques electorals van propiciar, durant la primera dècada d'ajuntaments democràtics, la formació de governs forts i estables (ja sigui pels propis resultats com per les estratègies de pacte dissenyades a nivell estatal —el Pacte de Progrés de 1979 i 1983). Aquest context s'ha vist modificat progressivament per uns resultats electorals més fragmentats i per l'aparició de dinàmiques locals a l'hora d'establir les coalicions electorals. La combinació d'ambdós factors ha condicionat l'aparició d'un diàleg entre les diferents forces polítiques que podria anar més enllà del tradicional treballa o no treballa. Diem podria perquè és una possibilitat que es detecta en alguns municipis, mentre que en d'altres aquest diàleg només ha propiciat variacions de detall: qui treballarà en una determinada àrea de responsabilitat executora i qui ho farà en una altra.

Per altra banda, el propi concepte de treball aplicat a l'activitat dels regidors sembla que perd força a mesura que s'han anat consolidant i professionalitzant les estructures administratives i els instruments de gestió. Els regidors dels anys noranta ja no valoren amb la mateixa intensitat la dedicació, l'esforç i les hores esmerçades en els despatxos de l'ajuntament, ja que la maquinària municipal funciona sense la seva participació permanent (intromissió?). Si es consolidés aquesta tendència, podríem preveure el desbloqueig de les relacions entre l'oposició i el govern. En la mesura que els regidors acceptin que la seva tasca principal es troba en el terreny del diàleg polític, els retrets i les acusacions al voltant de la menor o major dedicació perden sentit. Tanmateix, el fet d'estar a l'oposició o al govern (treballar o no treballar) deixa de ser l'únic punt de referència i, conseqüentment, les perspectives sobre el món municipal poden estar condicionades per altres variables, com ara la posició política i ideològica (un model o un altre de ciutat, unes o altres prioritats).

En definitiva, suggerim que la modificació dels resultats electorals i la progressiva consolidació de les estructures administratives estan modificant els paràmetres que —durant els anys vuitanta— definien les relacions entre l'oposició i el govern. Aquesta modificació, per tal d'esquematitzar-ho —potser fins a l'excés—, ens traslladaria d'unes relacions articulades al voltant de 'qui treballa' a unes altres que se centrarien en el 'què s'opina'.

Aquesta modificació és més una tendència que una realitat; però, sense ella, cap de les hipòtesis que guien aquest treball no tindria sentit. És a dir, passar del treball a l'opinió és el cor del procés de polititzacció local que estem analitzant. De totes maneres, el fet que en el discurs que fan els regidors dels noranta sobre les relacions entre l'oposició i el govern encara no hi aparegui aquesta evolució amb claredat pot ser més una qüestió d'inèrcia discursiva que de plasmació de la realitat. És a dir, cal analitzar no només les opinions, sinó també els fets (relacions amb l'aparell administratiu, contactes amb el partit, etc.) i els condicionants (resultats electorals o existència de determinats instruments de gestió).

Abans de continuar, però, volem finalitzar aquest primer capítol amb unes conclusions on recuperem les hipòtesis de partida i les contrastem amb els diferents resultats obtinguts.

Conclusions

En aquest capítol, preteníem contrastar aquella primera hipòtesi segons la qual la política local evolucionaria des d'un procés de nacionalització (i, per tant, de despolitització del món municipal) a un altre que anomenàvem nou localisme (on la política pren sentit en l'àmbit municipal). Per tal de mesurar la variable nacionalisme-localisme, proposàvem la utilització de tres indicadors que han estat analitzats als punts anteriors:

- les relacions amb els ciutadans, com a indicador d'una major o menor proximitat dels polítics municipals al seu hàbitat local
- les relacions amb el partit, com a indicador d'una major o menor capacitat d'articular propostes polítiques específicament locals,
- les dinàmiques oposició-govern, com a indicador de la major o menor capacitat per propiciar diàlegs polítics entre els diferents actors locals

Dit d'una altra manera, la recuperació d'un discurs polític específicament local hauria de manifestar-se en determinats comportaments i actituds dels protagonistes po-

lítics municipals. Així doncs, esperaríem que els regidors mostressin una preocupació més elevada per conèixer —a través del contacte amb la seva comunitat— les característiques peculiars i les necessitats del seu territori i de la gent que l'habita; i, alhora, una major capacitat per articular —a través de l'ajut dels partits i en el marc de les dinàmiques oposició-govern— unes propostes polítiques adaptades a la realitat local i a l'aposta de futur que es formula per aquesta realitat. En definitiva, el pas del nacionalisme al localisme es manifestaria en l'aparició d'uns regidors més receptius amb la població local, més oberts a la interpretació partidista de la realitat local i més disposats a basar el seu comportament municipal en posicions polítiques sobre el futur de la comunitat. Un regidor, en definitiva, que deixa el despatx i es trasllada al carrer.

En analitzar aquests indicadors, tot contrastant els resultats obtinguts a les entrevistes dels anys vuitanta i les dels anys noranta, hem obtingut resultats diversos. La tendència dominant, en qualsevol cas, creiem que confirma la hipòtesi del pas del nacionalisme al localisme. I això perquè:

- les relacions amb els ciutadans s'han intensificat i s'han fet més complexes
- el contacte amb el partit s'ha fet més continuat i més ric
- la transformació del panorama electoral i la consolidació de les estructures administratives faciliten un cert desbloqueig del diàleg polític entre el govern i l'oposició

Aquestes modificacions ens perfilen un regidor diferent del dels anys vuitanta: mentre el primer es tancava als despatxos per treballar pel municipi, el segon surt a l'exterior per entendre la seva comunitat i per proposar-li els seus projectes de futur. La realitat es troba entre ambdues simplificacions però, des de la nostra interpretació del treball realitzat, està avançant des de la primera cap a la segona.

En aquesta evolució —com també detectem a les entrevistes—, els discursos van a remolc de les experiències pràctiques. Així, el discurs sobre la participació ciutadana o les percepcions respecte a les relacions entre l'oposició i el govern no s'han modificat substancialment entre els anys vuitanta i els noranta. En canvi, una anàlisi més

acurada ens demostra que els regidors, d'una banda, han assajat experiències participatives noves i variades i s'han anat construint una visió més rica i complexa del tema; i, d'altra banda, han adoptat actituds i comportaments que propicien noves pautes de relació amb aquells que es troben fent d'oposició política.

Tanmateix, hi ha algunes pràctiques que són més resistents al canvi que d'altres. Així, mentre les relacions entre els regidors i el partit se'ns presenten sota una llum radicalment nova, les dinàmiques de funcionament dels diferents grups polítics municipals sembla que no s'han modificat. Aquesta descompensació en el ritme de canvi provoca contradiccions i ombres, que interpretem més com a característiques d'un moment de transició que com a resistències efectives al canvi.

Sembla que el canvi es produeix amb més rapidesa en les pràctiques i més lentament —però en la mateixa direcció— en els discursos. Es tracta d'un canvi que ens mostra el trànsit des d'una nacionalització del govern local —que situa els ajuntaments en una esfera estrictament instrumental (la participació com a canal per rebre demandes, el partit com a col·locador d'administradors i les relacions oposició-govern centrades al voltant de la idea de qui treballa més o menys)— a un nou localisme que, malgrat l'aparent paradoxa del concepte, polititza l'activitat política municipal (la participació com a debat, el partit com generador de diàleg i les relacions oposició-govern articulades a través de les prioritats i la discussió d'opinions alternatives). Del despatx al carrer, pensem que aquesta és la millor imatge que recull l'evolució d'un ajuntament instrumental a un ajuntament substantiu.

3 De la mirada al passat a la mirada al futur: L'aparició del *regidor estratègic*?

La progressiva aparició d'uns regidors amb actituds i comportaments estratègics és el que volem contrastar en aquest tercer capítol. La seva identificació servirà, si és el cas, per validar aquella hipòtesi inicial segons la qual els governs locals catalans evolucionen des d'un model dominat per activitats destinades a satisfer els dèficits estructurals i organitzatius i per lògiques reactives cap a un altre on es va imposant una perspectiva estratègica i anticipativa. El pas d'un model a l'altre comportarà la superació del passa*t* i la recuperació del futur. És a dir, els primers ajuntaments construïen i reaccionaven davant els dèficits heretats; mentre que els actuals —un cop assegurats els serveis i les infraestructures bàsiques— podrien dedicar-se a anticipar escenaris de futur i a plantejar estratègies per assolir-los. Els primers estarien encadenats a una llista de deures, mentre que els segons recuperarien l'oportunitat d'escriure el seu guió en un paper en blanc.

Per contrastar aquesta hipòtesi no ens dedicarem —com ja s'ha fet en altres estudis— a fer un recompte i una anàlisi dels plans estratègics locals (Estratègies de Qualitat Urbana, 1998). Aquesta aproximació és adequada empíricament, tot i que, com que la dimensió estratègica es refereix més a una actitud que a un instrument, la simple existència d'un pla no garanteix la interiorització de comportaments estratègics. En aquest treball, en canvi, intentarem detectar fins a quin punt aquests comportaments estratègics (més preocupació pel futur) són presents en les opinions dels regidors entrevistats. Partim, per tant, de la consideració que el desplegament efectiu d'una perspectiva estratègica dependrà més de la mentalitat dels polítics que l'han

d'impulsar que de l'existència material de projectes batejats com a estratègics. La preocupació pel futur —essència d'una perspectiva estratègica— no es pot reduir a una declaració d'intencions escrita sinó que requereix uns actors amb la mirada constantment fixada en aquest futur. Una mirada que, més enllà de qualsevol planificació, guiarà el conjunt de les seves actuacions.

Amb l'objectiu de fer operatiu aquest plantejament, utilitzem tres tipus d'indicadors, tots ells construïts a partir de les actituds i els comportaments dels protagonistes polítics locals, els regidors:

- En primer lloc, donarem una ullada al perfil polític i professional dels regidors, tot suposant que un nivell més elevat de preparació facilita l'aparició de mirades que van més enllà de la immediatesa.

- En segon lloc, analitzarem les motivacions que expliquen la presència dels regidors als ajuntaments. Aquestes motivacions són fonamentals, ja que serveixen per orientar els objectius de la seva activitat política local.

- Finalment, ens fixarem en el tipus de dedicació que destina cada regidor al seu ajuntament, considerant que la projecció més interna (hores de despatx) o externa (relacions amb actors locals) d'aquesta dedicació ens donarà indicacions sobre les voluntats més constructores o estratègiques de cada regidor.

El perfil polític i professional dels regidors

En aquest primer apartat, no pretenem fer una definició estadística de les característiques sociodemogràfiques dels regidors catalans (Baras, Botella i Colomer, 1991), entre d'altres raons perquè el material disponible no ens ho permet. Volem, en canvi, identificar alguns trets que ens permetin observar, gairebé intuir, si la capacitat dels regidors per definir estratègicament el futur del seu municipi ha evolucionat al llarg dels vint anys d'ajuntaments democràtics. En aquesta direcció, ens referirem als seus perfils professionals, a les trajectòries polítiques i al nivell d'experiència acumulada.

En primer lloc, el nivell d'estudis i la categoria ocupacional poden donar-nos alguna indicació sobre el perfil professional dels regidors entrevistats. Respecte al nivell d'estudis -com succeeix a la resta de països del nostre entorn occidental-, els regidors tenen una qualificació superior a la mitja poblacional. Aquest fet, però, és més clar durant els anys noranta que durant els vuitanta. Així, els regidors de la primera dècada es repartien proporcionalment entre les categories d'estudis primaris (1/4), secundaris (1/4), diplomatures (1/4) i universitaris (1/4); mentre que als noranta el pes dels diplomats i dels universitaris ha pujat (d'1/2 a 2/3) i el d'aquells que només tenien estudis primaris s'ha reduït significativament. Les dades dels anys noranta no només ens homologuen a les que s'obtenen en altres països europeus, sinó que també ens indiquen un increment progressiu del nivell d'estudis dels regidors d'uns governs locals que, durant la primera dècada, tenien dificultats per atraure les persones més preparades (en termes acadèmics, és clar) del municipi.

Si ens fixem en la variable de la categoria ocupacional, les diferències entre els anys vuitanta i els noranta són menys evidents. De fet, en ambdues dècades es detecta una sobre-representació del col·lectiu de tècnics i professionals liberals, i també de les persones vinculades d'una o altra manera a l'Administració pública. Pel que manifesten els regidors entrevistats, l'explicació d'aquest biaix caldria trobar-la en les possibilitats dels primers a l'hora de fer compatibles les activitats públiques i les privades, i en la facilitat dels empleats públics a l'hora de gestionar la seva absència i el seu retorn a l'àmbit laboral. Per tant, sembla que el principal condicionant que explica el predomini de determinades categories ocupacionals rau en les possibilitats de dedicació. Des del punt de vista de la hipòtesi que estem contrastant, aquest és un condicionant que hauria de tendir a debilitar-se, ja que un rol més estratègic no reclama grans dedicacions. Tot i això, no sembla que els resultats empírics avancin en aquesta direcció, encara.

En segon lloc, la trajectòria política i comunitària de cada regidor ens pot ajudar a entendre tant el seu nivell d'implicació en els afers col·lectius com la seva capacitat per elaborar discursos i projectes en relació a aquests. Des d'aquesta òptica, el primer que destaca és que la forta vinculació dels primers regidors als moviments polítics clandestins o al món sindical tendeix a ser substituïda i, als anys noranta, trobem uns regidors que ja provenen de les joventuts dels partits polítics o d'un associacionisme

més vinculat a la societat civil. Aquest és un canvi rellevant en el seu perfil, ja que els primers estaven molt marcats per una cultura política eminentment reivindicativa i per una experiència institucional nul·la, mentre que els segons coneixen millor el medi i les seves possibilitats. De l'afirmació anterior, en podríem deduir que, entre els regidors dels vuitanta, el que destaca és la dimensió política, mentre que, entre els dels noranta, domina una lògica de caràcter institucional. Tot i que això és cert, la vocació i l'experiència política feble dels vuitanta produeix l'efecte, potser paradoxal, de generar unes actituds molt constructores (per fi la possibilitat de dur a terme tot allò que havíem reivindicat) i poc estratègiques (cert desconeixement del medi). En canvi, l'experiència i el coneixement dels noranta es tradueix en un menor entusiasme per fer coses i en una major capacitat de prendre la distància necessària per veure la política municipal amb una certa perspectiva.

Per altra banda, si observem els nivells de militància, arribem a unes conclusions similars. A la progressiva desaparició dels regidors independents, cal sumar-hi la presència de regidors amb cada vegada més anys de militància dins el partit. Aquest és un factor que, una vegada més, sembla proveir-los d'experiència i d'uns plantejaments políticament més madurs. Els partits, tal com ja havíem vist al capítol anterior, cada cop juguen un paper més important, tant en la selecció com en la preparació dels candidats a les eleccions municipals.

Finalment, volem valorar l'experiència dels regidors, utilitzant com a indicadors l'edat i la durada en el càrrec. Respecte a l'edat, volíem destacar, en primer lloc, la sobrerepresentació de les edats intermèdies (35-45 anys). Aquesta dada potser no sorprèn, però, si valorem (com fan els regidors) que es tracta d'un període de consolidació professional i privada, els seus efectes no poden ser menystinguts. Així doncs, el factor de l'edat s'ha convertit en una pressió cap a la professionalització política que, a banda d'imposar algunes traves a la renovació, ha afavorit l'aparició d'un model de regidor que fa coses (cal justificar els sous) més que no pas la d'un regidor que pensa què és el que cal fer (dimensió estratègica).

Per altra banda, les dificultats de renovació han jugat a favor de l'experiència. La renovació s'ha produït de forma acumulativa, a diferència del desembarcament de

cares noves que va acompanyar l'aparició dels primers ajuntaments democràtics. Això, durant els anys noranta, s'ha traduït en una barreja de perfils i mentalitats molt ben valorada pels regidors dels noranta. Algunes dades reforcen aquesta interpretació, com ara el fet que els regidors romanguin a l'ajuntament una mitjana de dues legislatures (amb diferències entre oposició i govern).[1]

En resum, entre els anys vuitanta i els noranta no hem detectat diferències significatives en els perfils professionals dels regidors, però sí en el nivell d'estudis i el tipus d'experiència acumulada. Aquests dos factors de canvi podrien afavorir, encara que tímidament, el desplegament de rols de caràcter més estratègic. En qualsevol cas, les evidències són molt febles i, per tant, intentarem reforçar-les en els dos apartats següents.

Les motivacions dels regidors

Per què es va presentar a les eleccions municipals? Quina ha estat la motivació que l'ha guiat en la seva tasca municipal? Com explicaria la seva vocació de polític local? Les respostes a aquestes preguntes ens han obert un camp d'anàlisi ric, ja que ens han permès identificar aquells corrents de fons que expliquen per què els ajuntaments han adoptat unes o altres orientacions.

De la mateixa manera que la percepció que té cada professor de les finalitats de l'ensenyament condiciona la seva activitat docent, les motivacions dels regidors també condicionen la seva tasca municipal. I, així com la vocació docent pot manifestar-se de diferents maneres, la vocació municipalista també pot concretar-se de formes diverses. No és sorprenent pensar que una vocació docent basada en la necessitat de transmetre un conjunt d'informacions útils per trobar feina oferirà uns resultats diferents d'aquella altra que considera prioritari despertar curiositats i reflexions intel·lectuals. Així doncs, tampoc serà el mateix —i això és el que ara ens interessa

1. En relació a la nostra mostra, el 21% dels regidors havien repetit dues vegades, el 18,6% tres, el 10% quatre i el 7,6% cinc.

desenvolupar— que un ajuntament estigui governat per regidors motivats per un ideal polític o per regidors amb una vocació de caire gerencial.

Com a punt de partida i arrel de les entrevistes realitzades amb regidors dels anys vuitanta, vam establir una tipologia de les motivacions per entrar a l'ajuntament:

- vocació de servei
- motivació política
- obligació cívica

Els regidors motivats per la vocació de servei són aquells que vinculen l'entrada a l'ajuntament a la voluntat de fer coses concretes. Pensen que dins el seu municipi hi ha problemes que cal resoldre, que aquests són identificables objectivament i que la seva aportació bàsica consisteix a oferir solucions concretes. Des d'una òptica més personal, es defineixen com a 'homes (dones) del poble'; és a dir, assumeixen amb orgull la proximitat amb els seus conciutadans i el fet de 'ser una persona normal i corrent, que l'únic que vol és contribuir a millorar el seu poble'. Per tant, no disposen ni de capacitats específiques ni de projectes polítics: ni falta que els fa, ja que la seva vocació és de servei:

> "Mai no m'he plantejat per què estic aquí. No saps massa bé perquè, hi has caigut i vas fent coses."

Els regidors etiquetats com a servicials presenten dos grans orígens que, de forma simplificada, podríem identificar al cafè del poble i a l'associació de torn. Els primers són els autèntics personatges del poble, que coneixen tothom i es preocupen per tot:

> "Una de les coses que m'ha portat a entrar a l'ajuntament és poder millorar la qualitat de vida dels ciutadans del meu poble, millorant els serveis i les prestacions de tot tipus."

Els segons tenen uns interessos lleugerament més especialitzats, ja que la seva preocupació i la seva participació s'ha concentrat en algun àmbit social específic:

> "Sóc una persona que sempre ha tingut capacitat per organitzar coses, i sempre m'ha agradat pertànyer a algun grup des d'on poder fer coses."

En segon lloc, els regidors amb vocació política es caracteritzen per supeditar —sense renunciar-hi— la voluntat de servei a un projecte global, a una visió sobre quin model de comunitat cal afavorir i impulsar. Aquest projecte pot estar definit des del partit o des d'una ètica política personal; però, tant en un cas com en l'altre converteix l'ajuntament en un mitjà per a desenvolupar-lo:

> "Si jo no pensés que [l'activitat municipal] segueix essent un mitjà per poder tirar endavant una política que crec adequada des del meu pensament polític i la meva forma de ser, jo no estaria al partit i, per descomptat, tampoc a l'ajuntament."

> "Estaré on el partit em demani."

De fet, aquestes dues vocacions propiciarien —la primera— un model de municipi més preocupat per satisfer les demandes immediates de serveis dels seus ciutadans (constructor i reactiu) i —la segona— una activitat municipal més vinculada a un escenari de futur, a un projecte que guiaria la mirada de futur dels responsables locals (anticipador i estratègic).

D'acord amb la hipòtesi de partida, durant els anys vuitanta, les vocacions servicials eren majoritàries (més d'1/2 dels regidors entrevistats), mentre que les polítiques eren minoritàries (menys d'1/4). Confirmaríem, així, el predomini d'uns regidors que miren més els dèficits del passat que les oportunitats del futur i que, en conseqüència, reaccionen amb la voluntat de construir uns ajuntaments basats en la capacitat de servei. Allò que la literatura especialitzada defineix com a municipis de benestar.

Entre els regidors dels vuitanta, però, ens quedaria 1/4 dels casos que arribaria a l'ajuntament sota la motivació que havíem anomenat obligació cívica. Aquests regidors es diferenciarien clarament dels motivats políticament, ja que no aspiren a desenvolupar cap model de ciutat —que, per altra banda, tampoc tenen. En relació als

motivats pel servei, ofereixen alguna diferència important, com ara el fet de negar qualsevol il·lusió o vocació personal com a justificació de la seva tasca municipal. Només són ciutadans que compleixen amb un deure i que ajuden a la consolidació de la democràcia:

> "Creia que tenia l'obligació de participar, de ser-hi. No aspirant a allò o a allò altre, sinó pel simple fet de participar i de ser-hi; que és l'obligació que tenim tots els ciutadans."

> "No sóc un polític vertader, simplement un ciutadà que tracta de participar en el seu poble."

En canvi, ambdues motivacions coincideixen en les conseqüències que se'n deriven sobre l'activitat municipal: ja sigui per vocació de servei o per obligació cívica, a l'ajuntament s'hi va a treballar; i cal afegir-hi poca cosa més. Des d'aquest punt de vista, a la meitat de regidors servicials caldria afegir-hi el quart de regidors cívics, la qual cosa en dóna com a resultat que, durant els anys vuitanta, més de 2/3 dels regidors arriben a l'ajuntament amb una idea fixa: treballar per ajudar a millorar les nostres ciutats. Aquesta idea fixa no pot deixar de tenir un impacte fort sobre un model de govern local molt lligat a la superació dels dèficits heretats i a les obres de millora que reclama el poble. Així doncs, ens trobem davant d'uns regidors que amb les seves inquietuds personals converteixen els ajuntaments en institucions constructores i reactives.

Aquestes dades són semblants entre els diferents municipis estudiats, però presenten algunes matisacions en funció de la situació de govern o oposició i del partit polític. D'una banda, els regidors amb responsabilitats de govern (sobretot de CiU i el PSC) tendeixen a accentuar la vocació de servei, ja que són ells els que estan treballant pel benefici de la comunitat. Els regidors de l'oposició, en canvi, poden optar o bé per articular un discurs polític de caràcter més abstracte (més freqüent en els del PSUC-IC) o bé per esmentar la seva conducta cívica impecable (especialment entre els d'AP-PP). Així doncs, el fet d'estar al govern —o no— sembla que té alguna incidència a l'hora de verbalitzar les vocacions municipalistes en una o altra direcció, cosa que

ens fa sospitar que aquestes vocacions no sempre són preexistents, sinó que poden construir-se a partir de l'experiència. I això tampoc no és excessivament sorprenent.

D'altra banda, com ja insinuàvem fa un moment, el partit polític també genera algunes peculiaritats: els partits situats a l'esquerra de l'eix ideològic tendien a reconèixer un nivell més alt de vocació política, mentre que els ubicats a la dreta es decantaven més per l'obligació i el servei. Sempre trobem, però, una mena de voluntat de despersonalitzar l'arribada a l'ajuntament: no es tracta mai que a ningú li agradi, sinó que s'està a la disposició de... del poble, del partit, del projecte, dels ciutadans, dels designis divins o del que sigui. Quanta capacitat de sacrifici!

Finalment, podem suposar que aquesta situació està relacionada amb la conjuntura del moment. Els raquítics ajuntaments heretats del Franquisme no només necessitaven sinó que exigien a crits intervencions urgents per dotar-los de les infraestructures i els serveis bàsics. Els regidors dels anys vuitanta no haurien fet altra cosa que representar aquestes exigències i dur-les a la pràctica de l'activitat municipal. Tanmateix, la inexperiència política de la majoria dels primers regidors de la democràcia —i també la presència dèbil dels partits en el territori— feia difícil que es disposés de models de referència, de projectes que anessin més enllà de la mirada als dèficits del passat per posar els ulls en escenaris de futur. Això explicaria que més de 2/3 parts dels regidors entrevistats presentessin una vocació més de treballador municipal que de polític local.

A partir d'aquestes dades, el que ara ens interessa és observar com s'han modificat aquests resultats a les entrevistes realitzades amb regidors dels anys noranta i interpretar-ne les possibles modificacions.

Hi ha una primera observació que cal remarcar: el tipus obligació cívica pràcticament ha desaparegut. Aquesta motivació —que ja presentàvem com una mena de variant de la vocació de servei— estava molt vinculada a la joventut de la democràcia local i, per tant, tendeix a desaparèixer a mesura que aquesta es va consolidant. Justificar la presència en un ajuntament a partir de l'obligació de contribuir a l'assentament de la democràcia és raonable en un període de transició com el dels anys vuitanta, però perd sentit amb el pas del temps.

Així doncs, els regidors dels noranta ja s'ubiquen amb més claredat en funció del que pensem que són les dues motivacions bàsiques: el servei a la comunitat i el desenvolupament d'un projecte polític. Òbviament, ambdues motivacions no són incompatibles, tot i que —com ja havíem argumentat— el fet de posar l'accent en una o l'altra condiciona un determinat model de govern local.

D'acord amb la nostra hipòtesi de treball (de la mirada al passat a la mirada al futur), hauríem d'esperar que els regidors dels noranta manifestessin una vocació més política que de servei. Aquest canvi seria indicatiu del pas d'un model constructor-reactiu a un altre d'estratègic-anticipatiu. Els resultats de les entrevistes, però, ens ofereixen uns resultats més complexos.

D'una banda, les proporcions d'una i altra motivació segueixen la tendència esperada, però amb una intensitat moderada. Així, si durant els anys vuitanta situàvem més de 2/3 dels regidors sota l'etiqueta de treballadors municipals (vocació de servei més obligació cívica) i menys d'1/3 com a polítics municipals, ara aquestes dades es reparteixen de forma més equilibrada, aproximadament la meitat en un grup i l'altra meitat a l'altre grup. La tendència esperada es confirma, però estem lluny de poder assegurar que els regidors arriben a l'ajuntament amb unes mentalitats i unes expectatives significativament diferents de les dels anys vuitanta. Caldria esperar, per tant, que les conseqüències sobre l'activitat municipal fossin més aviat modestes.

D'altra banda, les pròpies vocacions (tant la de servei com la política) s'expressen amb alguns matisos diferents en relació a les dels anys vuitanta. Això és especialment clar en el cas de la vocació de servei. Durant els anys vuitanta, la definíem clarament com una vocació de caràcter gairebé assistencial, amb connotacions altruistes i que, finalment, derivava en la centralitat que els regidors atorgaven a l'esforç i al treball com a principals trets de la seva activitat municipal. Als anys noranta, en canvi, la vocació de servei s'expressa menys com un acte de bona voluntat i més com una actitud lligada a una visió gerencial de l'ajuntament. Una bona part dels regidors dels noranta volen oferir serveis als ciutadans, però per aconseguir-ho valoren més la seva habilitat gerencial que no pas la seva voluntat de treball.

Aquesta matisació ens sembla de gran importància, ja que implica una certa professionalització dels polítics locals. Una professionalització que no ens remet a temes salarials, sinó a la necessitat de disposar de determinats coneixements i determinades tècniques que facilitin la direcció de l'organització municipal. Utilitzant uns termes simplificadors, però il·lustratius, podríem dir que els regidors passen de ser treballadors a ser executius de l'ajuntament. En ambdós casos, la motivació és la mateixa i domina una visió més administrativa que política del govern local; però hi ha diferències substantives: durant els anys vuitanta, n'hi ha prou amb la voluntat, mentre que als noranta es reclama una certa capacitat de gestió. Aquesta modificació reflecteix el procés de maduració dels ajuntaments, tot i que manté aquella idea de fons segons la qual el que fa un ajuntament és treballar (encara que ara amb noves habilitats) per millorar el benestar de la seva comunitat. En aquests casos, el model del municipi de benestar continua dominant l'escena local.

Un canvi més de fons seria el que estaria propiciant la progressiva aparició de regidors motivats políticament. Aquesta és, com dèiem abans, una tendència que encara no està consolidada, però que podria estar més implantada del que deixen entreveure les entrevistes. El motiu és semblant al que s'apunta al capítol anterior; és a dir, que, sovint, les pràctiques es modifiquen abans que els discursos. En aquest sentit, als regidors dels noranta, els costaria verbalitzar les seves motivacions polítiques, tant pel desprestigi del propi concepte com per una cultura municipalista que ha tendit a renegar d'aquests plantejaments; però potser la seva pràctica, la seva activitat del dia a dia, ja s'acosta més a la d'un polític que a la d'un treballador o un executiu de l'Administració municipal. En el proper capítol, parlarem de la relació dels regidors amb l'aparell administratiu i, per tant, tornarem a tractar aquest tema que ara només deixem apuntat.

Sigui com sigui, el perfil polític de la feina municipal encara no és reconegut majoritàriament pels regidors dels anys noranta. Aquesta circumstància no invalida la hipòtesi de partida, però sí que ens obliga a plantejar-la en termes de tendència i a estar a l'expectativa, tant de la seva futura evolució com del reforçament que puguin fer —o no— les altres variables analitzades al treball. Al quadre següent hem resumit els principals arguments d'aquest apartat:

Anys 80	Anys 90
Domini de la motivació de servei i l'obligació cívica per davant de la vocació política.	Equilibri entre la motivació de servei i la vocació política.
Visió voluntarista del servei: l'aparició del treballador municipal.	Visió gerencial del servei: l'aparició de l'executiu municipal.
Base subjectiva pel desenvolupament del municipi de benestar.	Base subjectiva per la redefinició del municipi de benestar.

La dedicació dels regidors al municipi

Les motivacions analitzades a l'apartat anterior representen una variable subjectiva a partir de la qual es pot interpretar la influència de les expectatives individuals sobre les actuacions en el govern municipal. Aquesta variable, però, tal com ja apuntàvem fa un moment, pot veure's influïda per percepcions que no sempre representen el que succeeix efectivament a la realitat. És per aquesta raó que necessitem completar la informació que ens proporciona amb altres indicadors de caràcter més objectiu i que, per tant, ens permetin contrastar percepcions i realitat. En aquesta línia, la dedicació dels regidors a l'ajuntament (valorada tant en termes de quantitat com de qualitat) pot ajudar-nos a objectivar quina és l'activitat que desenvolupen efectivament; independentment de les expressions més o menys idealitzades de les seves intencions. En l'anàlisi del temps que dediquen els regidors a l'ajuntament, no utilitzem —entre d'altres raons perquè el mètode de treball no ens ho permet— l'instrumental estadístic, sinó que hem optat per una aproximació de caire més qualitatiu. Per tant, no ens interessa conèixer el nombre exacte d'hores dedicades als municipi ni l'agenda detallada de cada regidor. En canvi, sí que ens preocupa valorar la intensitat de les dedicacions i traduir-les en models d'actuació que puguin ser contrastats amb el tipus de conclusions aportades a l'apartat anterior.

Un cop aclarit el punt de partida, donem un primer cop d'ull a les entrevistes realitzades amb els regidors de la dècada dels vuitanta. El primer que cal destacar és que apareixen dos grans tipus de dedicacions, que tenen poca relació amb el tipus de

municipi o amb el partit polític i, en canvi, depenen molt clarament de la posició de cada regidor a l'oposició o al govern. Si recordem la centralitat que atorguen aquests regidors al treball municipal, no és cap sorpresa que la dedicació depengui de la variable oposició-govern.

En primer lloc, els regidors amb responsabilitats de govern mostren —amb l'excepció dels alcaldes— la següent paradoxa: esmercen una gran quantitat d'hores en el treball municipal, però la seva dedicació formal és majoritàriament parcial. Aquesta paradoxa s'expressa, d'una banda, en les reticències a professionalitzar l'activitat municipal i, d'altra banda, en una pràctica de treball que els submergeix en el dia a dia i els obliga a una dedicació àmplia. Aquest darrer punt es veu reforçat per la vocació altruista i de servei a la qual fèiem referència anteriorment:

> "A nivell d'hores, moltes; i més en un poble com aquest, on ens coneixem tots i quan arribes a casa continues treballant pel municipi perquè un et ve a veure o l'altre et truca per telèfon. Pràcticament, fas de regidor les 24 hores del dia."

> "Dedicació? Hi dedico tot el temps humanament possible."

Els regidors que estan al govern, doncs, són majoritàriament 'regidors de 24 hores' i, des de l'esmentat esperit de servei i sacrifici, no reben les compensacions d'un professional. Aquesta situació podria ser d'agrair, si no fos perquè la manca de professionalització fa que, sovint, els resultats de tanta dedicació no siguin tan profitosos com caldria esperar. Alguns dels regidors, no tots, ho reconeixen. Per altra banda, les dificultats del grau de professionalització baix no es deriven de la manca de capacitats o habilitats de treball, sinó de la pròpia desorganització en què es desenvolupa aquest treball. Els regidors ofereixen una gran dedicació a l'ajuntament, però ho fan sense horaris regulars, treballen de manera poc sistemàtica, barregen les dedicacions públiques i privades i assisteixen a múltiples reunions que se celebren a totes hores i sobre els temes més variats.

En segon lloc, la situació dels regidors de l'oposició és radicalment diferent. Com que tendeixen a compartir la vocació de servei, manifesten que han intentat participar

(treballar) a l'ajuntament i el municipi, però reconeixen que —des de la seva posició— els ha estat molt difícil o, simplement, impossible. Tornem, doncs, al tema que destacàvem a l'apartat anterior: o pots arremangar-te i treballar o millor que te'n tornis cap a casa. Per tant, la seva dedicació és molt reduïda o pràcticament nul·la. Els regidors de l'oposició viuen aquesta situació amb frustració i impotència, se senten estranys al seu propi ajuntament i únicament manifesten la satisfacció —trist consol— d'haver-ho intentat.

En els resultats dels anys vuitanta, doncs, trobem una forta coherència entre la variable subjectiva (motivacions) i l'objectiva (dedicació). La vocació de servei es concreta —no podia de ser d'una altra manera— en l'àmplia dedicació dels regidors que estan al govern; mentre que els de l'oposició poden fer ben poca cosa. El resultat és l'aparició d'un regidor de govern absorbit pel dia a dia i amb poca capacitat per elaborar idees i projectes de futur i d'un regidor de l'oposició frustrat i impotent davant la seva incapacitat per entrar en l'engranatge de treball de l'ajuntament. En definitiva, els regidors del govern és converteixen —tant per vocació com a la pràctica— en els administradors i els gestors de la construcció dels municipis de benestar. Els de l'oposició es mouen per motivacions similars, però la manca de responsabilitats executives els margina i els impedeix dur-les a la pràctica. En termes de dedicacions, els primers són regidors de 24 hores, mentre que els segons són regidors en *stand-by*.

Als anys vuitanta ja trobem algunes referències crítiques a aquesta situació, encara que minoritàries. Per algun dels regidors entrevistats caldria reduir les dedicacions temporals i actuar més com a dirigents que marquen línies i vigilen el que d'altres desenvolupen. Aquestes crítiques capgirarien la situació dominant i generarien una nova combinació de vocació política i menys dedicació. Tanmateix, aquesta és la línia de canvi que, segons les hipòtesis del nostre estudi, estarien seguint els ajuntaments catalans. Per contrastar-ho, hem de fixar-nos en els resultats de les entrevistes realitzades durant els anys noranta.

En aquestes entrevistes, en primer lloc, la diferenciació radical entre la dedicació dels regidors amb responsabilitats de govern i la d'aquells que es troben a l'oposició no

desapareix, però queda matisada. Tal com explicàvem a l'apartat anterior, durant la dècada dels noranta es manté la centralitat del treball —ara amb una dimensió gerencial— i, per tant, la situació de cada regidor, al govern o a l'oposició, no pot deixar d'exercir una forta influència sobre la seva dedicació. Així doncs, els regidors amb vocació de treball gerencial mantenen una forta dedicació quan es troben al poder i, en canvi, manifesten impotència quan queden relegats a l'oposició.

Però hi ha alguna diferència remarcable. D'una banda, la dedicació va acompanyada de majors exigències de professionalitat. Es posa més èmfasi en la qualitat del servei que en l'esforç esmerçat i, en conseqüència, la capacitat i les habilitats de treball prenen un major protagonisme. Per altra banda, la consolidació de les estructures administratives fa que cada cop sigui més difícil trobar regidors de 24 hores. La superació de les urgències del passat i un nivell organitzatiu més elevat provoquen una dedicació menys intensa, fins i tot quan la motivació principal és la de treballar pel municipi.

A més, cal tenir present que aproximadament la meitat dels regidors dels anys noranta s'identifica més amb una vocació de caire polític. Aquest tipus de regidor, tal com es posa de manifest a les entrevistes, és capaç de definir la seva activitat i la seva dedicació independentment de la seva posició al govern o a l'oposició. En aquest sentit, durant els anys noranta, el nombre de regidors que afirma que ha augmentat el temps de dedicació als ciutadans incrementa significativament. Consideren fonamental la comunicació i la participació i aquesta és una preocupació que es pot desenvolupar tant des del govern com des de l'oposició.

Del treball als ciutadans, aquesta podria ser una bona manera de recollir una tendència de canvi que, si es confirmés, reforçaria el pas de les preocupacions internes a les externes i permetria fixar la mirada cap al futur. En termes de la nostra hipòtesi de partida, la dedicació centrada en el treball municipal genera activitats constructores i plantejaments reactius, mentre que una dedicació adreçada als ciutadans pot desenvolupar postures anticipatives i estratègiques. La transformació no és rotunda, però el resultat de les nostres entrevistes ens permet afirmar que ens movem en aquesta direcció.

Finalment, mentre els regidors dels vuitanta oferien un grau elevat de coherència entre les seves motivacions (subjectives) i les seves dedicacions (objectives), això és menys clar en un període de transició com la dècada dels noranta. A les darreres entrevistes, el discurs subjectiu continua mantenint idees com les de treball, esforç o dedicació en una posició central, mentre que la pràctica ho desmenteix, ja sigui per la consolidació d'un aparell administratiu que les fa supèrflues, ja sigui per la progressiva aparició de noves idees clau com ara les de ciutadans, comunicació o participació. Aquesta manca de sintonia no és absoluta, sinó que només afecta una part dels regidors: aquells que es mostren més arrelats a una visió administrativa del govern local. En qualsevol cas, considerem —i aquesta és una apreciació estrictament subjectiva— que els discursos acabaran per adaptar-se a les pràctiques i que, a partir d'aquest moment, podrem començar a parlar de la consolidació definitiva d'un nou model de govern local.

Com hem fet fins ara, resumim en un quadre les principals aportacions d'aquest apartat:

Anys 80	**Anys 90**
Dedicació intensa (regidors de govern) o nul·la (regidors de l'oposició) al treball municipal.	Dedicació moderada (regidors amb vocació gerencial) i més orientada a les relacions amb els ciutadans (regidors amb vocació política).
Dedicació exclusivament interna al treball municipal.	Dedicació interna i dedicació externa basada en la relació amb la comunitat.
Base objectiva per la construcció del municipi de benestar.	Base objectiva per la possible redefinició del municipi de benestar.
Coherència entre la motivació (variable subjectiva) i la dedicació (variable objectiva).	Certa divergència entre la motivació (encara amb arrels als anys vuitanta) i la dedicació (més vinculada a l'evolució experimentada pels governs locals).

Als apartats anteriors, han aparegut dos temes que, per la importància que se'ls atorga a les entrevistes, voldríem recuperar. Ens estem referint a la possible professionalització de l'activitat política municipal i a l'elevat preu (al sacrifici) que s'ha de pagar per la dedicació municipal. Són dos temes que, en certa manera, es troben lligats i que tenen molta relació amb les vocacions i amb les dedicacions dels polítics municipals.

D'entrada, volem fer notar que durant els anys vuitanta les referències al sacrifici són més freqüents, mentre que als noranta abunden les reclamacions de professionalització. Aquesta evolució és coherent amb el que hem estat assenyalant fins ara: la identificació d'un procés de transició des d'uns regidors treballadors, esforçats i sacrificats fins a uns altres més estratègics, gerencials i professionalitzats.

A les entrevistes realitzades als anys vuitanta, les referències a la professionalització dels electes locals també són freqüents, però gairebé sempre per manifestar-se en contra d'una dinàmica que, des del seu punt de vista, els faria perdre la frescor i l'altruisme que hauria de definir la seva tasca municipal. Majoritàriament, doncs, es declaren en contra de la professionalització com a idea, tot i que a la pràctica es mostren partidaris de buscar fórmules per alliberar-se —és a dir, per poder dedicar més temps a l'ajuntament. Tal com hem anat repetint als apartats anteriors, els regidors dels vuitanta no volen ser polítics sinó treballadors municipals.

I és precisament aquesta actitud la que, probablement, implica un grau de sacrifici superior al que caldria esperar. La majoria dels regidors entrevistats en aquest període saben i accepten que l'entrada a l'ajuntament comporta unes responsabilitats que xocaran amb la seva vida privada i professional. A més, perceben aquesta situació més com un problema que cal assumir que com una circumstància que s'ha de superar. Les dificultats per fer compatible la vida pública i la vida privada provenen de l'excés de dedicació típic d'aquesta etapa. La quantitat d'hores que els reclama l'ajuntament, juntament a les que necessiten pel seu treball privat, generen una saturació que repercuteix en la salut, la família i la feina.

No obstant això, tots es mostren molt satisfets de la seva participació en la vida política local. Entre els regidors que governen, es destaca la satisfacció que els provoca experimentar amb la possibilitat de fer coses (de nou la vocació constructora), mentre que, de forma més general, es fan referències a una experiència personal enriquidora i, fins i tot, divertida. Els regidors dels vuitanta no volen ser polítics professionals, però són uns grans aficionats a la política:

> "Jo, molta satisfacció. A mi tot això m'agrada molt, m'agrada l'ambient, l'*ambientillo*."

> "... no sé què vol dir sentir-se polític en aquest món, però el que sí que sé és que, a mi, sempre m'han agradat, per dir-ho d'alguna manera, les coses del carrer. I per això sempre m'he posat en coses: avui com a regidor, demà en una associació esportiva i demà passat en el que sigui. Sóc una persona a la qual sempre li ha agradat viure el que passa fora de casa."

Potser l'única insatisfacció fa referència a la manca de comprensió per part d'uns conciutadans que no sempre valoren prou l'esforç i la dedicació dels seus representants municipals:

> "... a la meva família, quan vaig insinuar que tornava a entrar a l'ajuntament, em volien portar a l'advocat. Ja em plantejaven que o la política o la casa. Vull dir, amb això, que per part de la família és molt dur i molt sacrificat. Llavors, penses: i a tu qui et demana de posar-te aquí si per l'únic que serveix és perquè la gent et critiqui?"

Sigui com sigui, a l'hora de tornar a presentar-se i, per tant, de valorar els sacrificis i les satisfaccions, els regidors del govern tendeixen a voler repetir i, en canvi, la major rotació afecta els de l'oposició. És adir, allò que més cansa no és el treball, sinó la incapacitat de fer coses. Utilitzant un dels tòpics, abundants i coneguts, del món del futbol: si guanyes, sembla que no et cansis, mentre que, quan perds, les cames et pesen una tona. Durant els anys vuitanta —tornem a repetir— la centralitat del treball condiciona les actituds i els comportaments dels polítics municipals.

La situació ha anat canviant a mesura que hem anat avançant en la dècada dels noranta. Els nous regidors no sembla que pateixin la seva immersió municipal amb la mateixa intensitat i, al mateix temps, reclamen una major professionalització (que no vol dir dedicació) de la seva activitat. Reconeixen, cada vegada més, que han de fer de polítics i que, en conseqüència, necessiten estar preparats per desenvolupar aquesta tasca. Com a polítics, tal com ens manifestava un dels regidors, "no han de treballar per l'ajuntament sinó pel municipi". És a dir, no cal trobar temps per dedicar a l'aparell administratiu, sinó disposar de les habilitats per endegar projectes, vigilar allò que es fa, mantenir el contacte amb els ciutadans o relacionar-se amb altres administracions i actors locals.

Conclusions

En aquest capítol, volíem contrastar aquella hipòtesi segons la qual els regidors eren cada cop més capaços d'oferir mirades de futur, visions estratègiques sobre el seu municipi. Amb aquesta finalitat, hem analitzat les informacions que ells mateixos, a les entrevistes, ens proporcionaven sobre els seus perfils personals i polítics, les seves motivacions per presentar-se com a candidats a l'ajuntament i el tipus de dedicació que desenvolupen un cop han estat escollits. Amb aquestes dades a la mà, els resultats ens mostren una confirmació parcial de la hipòtesi de partida. Aquesta parcialitat, però, creiem que mostra una tendència, potser encara no prou arrelada, però amb símptomes clars de continuïtat.

Més en concret, els perfils dels regidors oferien dubtes quan ens fixàvem en les categories professionals, però ens permetien entreveure pautes d'evolució quan analitzàvem tant les característiques de la seva experiència com la seva qualificació. Aquestes pautes d'evolució, a més, es movien en la direcció esperada. Cal assenyalar, també, que, deixant de banda l'anàlisi més detallada de les dades, en el conjunt de les entrevistes dels anys vuitanta es detectava una clara voluntat de presentar-se com a estrategs locals. Encara que la realitat segurament no és exactament aquesta, la voluntat, en si mateixa, ja és significativa.

Aquesta voluntat, per altra banda, s'observa amb més claredat quan analitzem les motivacions dels regidors per entrar als ajuntaments. Durant els vuitanta, domina clarament la vocació de servei, mentre que als noranta aquesta s'equilibra amb la voluntat de fer una determinada política. Aquest equilibri podria llegir-se, novament, en clau de tendència, tot i que l'anàlisi de la tercera variable (dedicació) ens fa pensar que és quelcom més. Les dedicacions —molt més mesurables— han variat significativament, cosa que ens fa pensar que, tot i que les motivacions han variat de forma parcial, la realitat ho ha fet amb més decisió.

4 De l'administració burocràtica a la postburocràtica: L'aparició del *regidor relacional*?

L'objectiu d'aquest capítol és contrastar aquella hipòtesi segons la qual l'Administració local tendeix a superar un estil d'actuació tecnocràtic i monopolista i a impulsar-ne un altre de relacional i pluralista (Gomà i Brugué, 1994). Ens estem referint, per tant, a la introducció d'un nou model de gestió que pretén superar les dificultats de la burocràcia tradicional. Aquestes dificultats, però, no les presentem com a deficiències innates del model burocràtic, sinó més aviat com a factors que dificulten l'adaptació de l'administració a les noves demandes del seu entorn. És a dir, el paradigma burocràtic no és deficient per ell mateix, sinó que mostra dificultats per operar quan allò que se li exigeix no s'adapta a les seves peculiaritats.

Més concretament, el municipi de benestar —que, tal com hem anat explicant, es caracteritza per una forta concentració en la capacitat interna de treballar per oferir un seguit de serveis uniformes i per una baixa sensibilitat vers la possible sofisticació i fragmentació de les demandes externes— no només funciona a partir d'un ordenament burocràtic, sinó que, a més, ho fa correctament. La burocràcia és l'organització més adequada pel desenvolupament del municipi de benestar, ja que ofereix les garanties tècniques i racionals per una producció eficaç dels serveis. En canvi, quan des del municipi es considera necessari desenvolupar activitats més estratègiques i més obertes a la participació de la comunitat, llavors és quan la burocràcia mostra els seus límits. Uns límits lligats a la formalitat, la rigidesa i la distància respecte als ciutadans —característics del paradigma burocràtic— però que no neguen els adjec-

tius més positius —o, si més no, neutrals— d'administració racional, garantista, tecnocràtica i eficientista. Així doncs, sembla que cal desenvolupar uns models postburocràtics, entenent que aquests seran els que permetran vehicular allò que s'exigeix de nou a l'administració.

Per tant, l'evolució des d'una Administració local burocràtica a una altra de postburocràtica no és un caprici d'aquells a qui ens agrada estar a l'última en el frívol món de les modes de gestió, sinó una exigència de l'entorn. No es tracta de canviar per canviar, sinó de canviar per adaptar les administracions a allò que la societat els demana en cada moment. I aquesta és una demanda, una exigència, que cau sobre els caps dels protagonistes del nostre treball, els —ja prou atabalats— polítics locals.

Els regidors no només són els representants polítics locals, sinó també els responsables de l'Administració municipal. Entre les seves obligacions, doncs, trobem les de fer funcionar aquesta administració, impulsar-ne la millora i vetllar per la viabilitat econòmica dels ajuntaments i per la satisfacció dels ciutadans pels serveis que en reben. Aquesta és una tasca que es pot desenvolupar de diferents maneres i que, des del punt de vista de les nostres hipòtesis de treball, ha anat evolucionat al llarg dels vint anys d'ajuntaments democràtics.

Aquesta evolució corre paral·lelament a allò que hem analitzat als capítols anteriors i, almenys des del terreny de la teoria, es caracteritzaria pel pas d'uns regidors burocratitzats a uns regidors relacionals. Els primers mantindrien una relació d'amor-odi amb una administració que valoren negativament però que els absorbeix dia a dia, limitant les seves capacitats de transformació i fomentant un estil d'actuació molt dependent dels recursos tècnics i financers directament controlats des dels ajuntaments. L'estil tecnocràtic i monopolista caracteritza el funcionament d'una administració que obliga els seus regidors a treballar des de dins i sense possibilitats de pensar alternatives. Aquests regidors, en definitiva, critiquen la burocratització de les administracions locals, però no poden evitar caure a la teranyina de les seves rutines.

Els segons, en canvi, mostren una perspectiva més àmplia en la seva relació amb l'administració, la qual cosa els permet transformar les crítiques en propostes de

millora. Així mateix, gaudeixen d'una major llibertat de moviments i, en conseqüència, són capaços d'establir relacions amb el conjunt d'actors (públics i privats) que poden col·laborar en el desplegament dels diferents serveis que volen fer arribar a la seva comunitat. D'aquesta manera, l'administració deixaria de monopolitzar els recursos d'intervenció i, a partir de la mediació dels seus polítics, s'obriria a pactes i complicitats amb una creixent pluralitat d'actors. És evident que, en aquesta situació, el rol dels regidors experimentarà una profunda transformació.

A continuació, pretenem contrastar empíricament aquesta transformació, tot observant si, efectivament, les relacions dels regidors —tant amb la pròpia administració com amb els potencials col·laboradors externs— han experimentat els canvis que, hipotèticament, esperàvem. Per fer-ho, hem dividit aquest capítol en dos grans apartats: les relacions amb l'administració i les relacions amb altres actors. Com sempre, finalitzarem el capítol amb unes conclusions on valorarem fins a quin punt l'anàlisi empírica valida o refuta els nostres plantejaments de partida.

Les relacions amb l'Administració local

L'anàlisi de les relacions entre els regidors i l'aparell administratiu és crucial no només per entendre el paper que hi desenvolupen els polítics locals, sinó també per observar quin model d'administració s'imposa en cada moment i, conseqüentment, quines són les seves fortaleses i les seves debilitats a l'hora d'oferir serveis a la comunitat. És a dir, els comportaments i les actituds dels regidors davant l'Administració local condicionen la seva pròpia feina i la del conjunt de l'ajuntament. Ells són els responsables d'aquesta administració i, per tant, encara que sovint no la coneguin ni la controlin detalladament, són els únics capaços de marcar-ne els trets distintius, per acció o per omissió.

Amb l'objectiu d'explorar aquestes relacions, a continuació, ens fixarem, en primer lloc, en els discursos —la visió— dels regidors respecte a l'Administració municipal. En segon lloc, intentarem traslladar-nos des dels discursos fins a les pràctiques, avaluant la seva implicació efectiva a través de l'anàlisi de la seva participació a l'administració i de les relacions que estableixen amb el personal administratiu.

Visions de l'aparell administratiu

Repassant les entrevistes dels anys vuitanta i les dels anys noranta, s'observa que tots els regidors comparteixen una sèrie de consideracions genèriques sobre l'estructura i el funcionament de l'Administració local. Aquesta visió es concreta en una sensació generalitzada segons la qual, malgrat la progressiva introducció de millores, l'administració no acaba de funcionar. Se l'acusa de burocràtica i, per tant, la lentitud, la complexitat, el formalisme i l'excés de paperassa han estat i són encara preocupacions fonamentals a l'hora de valorar el funcionament de l'Administració local. Algunes frases significatives amaneixen els discursos de la majoria dels regidors entrevistats:

> "L'administració és una màquina de posar entrebancs." (80)

> "T'adones que no és tan simple, que no és tan fàcil, que la màquina burocràtica és lenta, complexa, que demana molt d'esforç, que hi ha moltes ingratituds i que sovint no pots tirar endavant coses que veus molt clares." (80)

> "S'arrosseguen massa inèrcies difícils de canviar." (90)

> "Els dèficits els trobem en la manca d'agilitat i en l'excessiva formalització i burocratització dels processos." (90)

Malgrat aquest acord genèric, una anàlisi més aprofundida fa aparèixer diferències significatives entre els regidors dels anys vuitanta i els dels anys noranta. Aquestes es manifesten, d'una banda, en la major sofisticació dels discursos (els regidors dels noranta són més precisos, tant en el moment de diagnosticar disfuncions com en el de proposar alternatives) i, d'altra banda, en la substitució de les voluntats més adaptatives dels regidors dels vuitanta per unes voluntats més transformadores entre els dels noranta. Vegem què volem dir amb aquests dos canvis.

En primer lloc, el discurs que fan els regidors dels anys vuitanta sobre el funcionament i l'estructura administrativa està menys articulat i té unes connotacions més

fatalistes. Les opinions solen ser confuses, desordenades i denoten una certa sensació de desbordament davant la complexitat i les dificultats de la situació:

> "Tenim moltes coses per fer i no sabem per on començar."

> "Jo crec que hem de canviar molt, hem d'assolir una certa serenitat. Portem un atabalament i una tensió d'activitats i problemes que… acabarem per embogir. Crec que hem d'aprendre a centrar-nos, precisament per poder ser més eficients."

Per la seva banda, els regidors dels anys noranta tenen un discurs més ric, més matisat, més il·lustrat a través d'experiències i, per tant, també més capaç d'apuntar solucions i propostes alternatives. Només un apunt per observar l'aparició d'un nou vocabulari:

> "L'adversitat econòmica i la sobrecàrrega de funcions obliguen els ens locals a replantejar-se la utilització dels recursos disponibles i a millorar l'eficiència i l'eficàcia de la seva gestió."

Pel que es dedueix de les entrevistes, la principal diferència entre els regidors dels vuitanta i els dels noranta rau en l'òbvia acumulació d'experiència. Aquesta experiència no només posa a la seva disposició referents i alternatives, sinó que també ha generat una notable millora en el coneixement de la pròpia estructura administrativa. Tot seguit, detallem algunes de les característiques dels discursos i de les visions més complexes que tenen els regidors dels anys noranta. Quan sigui convenient, les contrastarem amb les opinions dels regidors dels anys vuitanta:

- En primer lloc, els regidors dels noranta són capaços d'articular un diagnòstic molt més acurat dels problemes de l'administració que els dels anys vuitanta. Els regidors de la primera dècada d'ajuntaments democràtics són contundents a l'hora de destacar els defectes de l'administració i d'acusar-la, despectivament, de burocràtica. Un cop expressada aquesta valoració, però, no solen oferir més explicacions: l'administració no funciona i prou, no calen més precisions. Per la seva banda, més de la meitat dels regidors dels noranta tenen capacitat per fer un diagnòstic

complex, en el sentit de referir-se a l'impacte de les transformacions socioeconòmiques en les administracions locals. En paraules d'un dels regidors entrevistats:

"El desenvolupament econòmic, la creixent complexitat social i els avenços tecnològics han obert un debat sobre la necessitat de modernització del sector per fer-lo més eficaç i adaptar-lo a les demandes dels ciutadans. Les noves demandes socials i el creixent rol dels ens locals són difícils d'enquadrar dins els esquemes tradicionals que configuren l'administració burocràtica."

Per tant, els regidors dels anys noranta identifiquen una pressió per la modernització doble i paradoxal: d'una banda, els ciutadans demanden més i, sobretot, la millora dels serveis, mentre que, d'altra banda, la conjuntura econòmica els exigeix restriccions i reduccions de la despesa. En aquesta doble pressió, hi trobem un dels lemes més famosos de la modernització administrativa, que és el 'fer més amb menys' del programa de reforma impulsat pel vicepresident dels EUA, Al Gore.

- En segon lloc, el pas del diagnòstic a les propostes es verbalitza a través de la necessitat de modificar les formes de treballar. A partir d'aquesta necessitat, reconeguda pels regidors d'ambdues dècades, apareixen diferències significatives. D'una banda, els regidors dels vuitanta concreten les seves propostes de millora en la racionalització, la tecnificació i la professionalització dels processos de treball. L'objectiu és potenciar l'eficàcia de l'administració, és a dir, la seva capacitat de fer coses, de produir resultats. Els regidors dels noranta, per la seva banda, proposen alternatives menys tecnocràtiques i més lligades al vocabulari de la nova gestió pública. Es refereixen, doncs, a la utilització d'instruments com ara els plans estratègics, el model gerencial, la gestió de xarxes, les millores en la comunicació i l'atenció al ciutadà-client, la utilització de tècniques de mercat, etc. En definitiva, durant els anys vuitanta, es fan propostes racionalitzadores que, de fet, intenten millorar la burocràcia, no pas substituir-la; mentre que, als noranta, les alternatives pretenen generar un model diferent. Aquestes diferències validen la hipòtesi del pas d'un model tecnocràtic i monopolista a un altre de relacional i pluralista. A més, durant els vuitanta, les propostes són escasses (només 1/3 dels regidors

entrevistats en concreta alguna), mentre que als noranta són molt freqüents (més de 2/3 dels regidors fan esment d'accions concretes).

- Finalment, els regidors entrevistats coincideixen a valorar positivament el referent empresarial a l'hora de transformar les respectives administracions municipals. El mite de l'empresa, com a paradigma d'eficiència, travessa els vint anys d'ajuntaments democràtics, però ho fa amb matisos. Els regidors dels vuitanta proposen una imitació mimètica de les dinàmiques empresarials, donant per descomptat que les experiències són directament exportables i que el funcionament empresarial és, per definició, adequat. Per la seva banda, els regidors dels noranta es mostren receptius a l'aprenentatge empresarial, però ho fan amb més consciència de les diferències entre els sectors públic i privat. Aquestes diferències generen un discurs menys lligat a l'empresarialització dels ajuntaments i més vinculat a la recerca innovadora de formes de treball. D'aquesta manera, els regidors dels noranta fan referències freqüents als valors emprenedors, però tendeixen a superar la visió mitificada de l'empresa com a ideal que cal imitar sense més matisacions. Les dues citacions següents volen il·lustrar les diferències entre les visions dominats en una i altra dècada:

  "Cal fer més amb menys, imitant els paràmetres de l'empresa privada." (80)

  "Cal fer més amb menys i de forma diferent, cercant noves fórmules i nous tipus de funcionament." (90)

Finalment, el mite de l'empresa, tot i que és dominant, no és compartit ni expressat amb la mateixa intensitat per tots els regidors. Aproximadament, 3/4 parts dels regidors dels vuitanta fan esment de l'ideal empresarial i, el que és més important, pràcticament sempre ho fan en termes positius. Aquesta proporció augmenta entre els regidors dels noranta (un 90% fa esment del paradigma empresarial), tot i que, en aquest cas, les valoracions incorporen diferències significatives; és a dir, podem trobar tant partidaris com crítics del model empresarial. Aquestes diferències, a més, s'expressen de forma coherent amb l'adscripció partidista dels regidors entrevistats: les crítiques són més freqüents entre els regidors d'IC i, en menor mesura, entre els

del PSC, mentre que els regidors de CiU i PP valoren més positivament i acrítica el model empresarial.

En segon lloc, ens referíem al contrast entre la voluntat adaptadora (anys vuitanta) i la voluntat transformadora (anys noranta). En aquest sentit, els regidors de la primera dècada d'ajuntaments democràtics manifestaven la seva sorpresa (negativa) davant les peculiaritats del funcionament administratiu i, a partir d'aquí, la majoria d'ells expressava la necessitat d'adaptar-se —fins i tot d'aprendre— per tal de poder treballar en un entorn que els era totalment desconegut. Aquesta voluntat d'adaptar-se, tal com reconeixen alguns dels regidors entrevistats, té molta relació amb l'esforç per conèixer detalladament els mecanismes administratius:

> "Sovint ens fiquem en el treball dels funcionaris i, és clar, no en sabem."

A les entrevistes realitzades durant la dècada dels noranta, les opinions respecte al funcionament de l'administració són igualment crítiques, però els aspectes negatius es comprenen millor i es prenen com punt de partida per a la seva transformació. El discurs, doncs, és més innovador, més creatiu o, utilitzant l'expressió d'un dels regidors entrevistats, d'un "pessimisme més optimista".

En darrer terme, la voluntat transformadora és coherent amb l'existència d'un discurs més ric i madur; mentre que la voluntat adaptadora es relaciona amb la inexperiència i el desconeixement relatiu de la primera dècada d'ajuntaments democràtics. Només quan s'assoleix un determinat grau de comprensió de la realitat és possible emprendre accions dirigides a la seva millora i transformació. Aquesta regla del sentit comú s'ha aplicat amb fidelitat al món municipal.

Hem resumit en un quadre les idees més remarcables d'aquest apartat:

Visió de l'administració			
Anys 80		**Anys 90**	
Visió genèrica: l'administració poc a poc va millorant, però no funciona. Aquest és un dels grans reptes dels ajuntaments.			
Actituds de sorpresa i rebuig. Discurs simple en el diagnòstic i les propostes.		Actitud més comprensiva. Discurs complex i alternatives.	
Diagnòstic: Inexistent.	Propostes: Tecnificació, racionalització, professionalització. Mite de l'empresa (imitació). Escasses (1/3).	Diagnòstic: Madur.	Propostes: Plans estratègics, models gerencials, tècniques mercat, etc. Empresa, però aprenentatge més innovació. Abundants (90%).
Voluntat adaptativa (reactiva).		Voluntat transformadora (proactiva).	

Participació en l'aparell administratiu

Els ajuntaments presenten una forma de funcionament (a través d'àrees funcionals) que condiciona el tipus de participació dels regidors. Aquesta participació depèn molt directament de l'adscripció a una àrea funcional i de la inclusió en determinades comissions executives, mentre que l'activitat formalment política que es desenvolupa al ple queda en un segon pla. Així doncs, el contacte entre els regidors i l'aparell administratiu es veu fortament mediatitzat per les vinculacions personals a determinats espais de responsabilitat executiva.

Així doncs, és natural que els regidors de l'oposició mostrin un desconeixement alarmant de l'estructura municipal. No tenen responsabilitats executives i, per tant, acaben marginats o —impulsats per la impotència— automarginant-se. Això és especialment evident a les entrevistes dels anys vuitanta, però persisteix —amb menys intensitat— durant els anys noranta.

Aquells qui monopolitzen les responsabilitats executives són, naturalment, els regidors que estan al govern; i, normalment, aquestes responsabilitats s'exerceixen a par-

tir de la seva adscripció a una àrea funcional determinada. En conseqüència, durant les entrevistes, ens vam interessar pels criteris d'adscripció i per la valoració que en feien els regidors. D'aquesta manera, analitzant les respostes obtingudes, hem establert la tipologia següent:

- En primer lloc, trobem aquells regidors que expliquen la seva adscripció a una àrea (i, per tant, la seva participació en l'aparell administratiu) en funció de vocacions o afinitats personals:

  "Allò que es fa a gust sempre es fa millor."

  "Més val que treballem en allò que sabem."

- En segon lloc, altres regidors fan referència a l'expressió "toca el que toca": l'important és col·laborar i estar disposat a treballar per la comunitat.

- Finalment, trobem un grup de regidors que mostra una visió de l'ajuntament més global, menys mediatitzada per la seva adscripció funcional. La seva participació és més genèrica i mostren un coneixement més ampli de l'aparell administratiu.

Els regidors dels dos primers grups, doncs, es caracteritzen pel fet d'estar molt centrats —gairebé absorbits— pel seu àmbit específic de responsabilitat. Per tant, tenen una participació mediatitzada i una visió parcial de l'aparell administratiu. Són els regidors amb menys pes polític i la seva presència és especialment notòria durant els anys vuitanta. Els del tercer grup, en canvi, tenen una visió més global i es troben menys aclaparats per les rutines concretes de treball. Durant els anys vuitanta, eren molt escassos (els alcaldes i algun regidor amb un pes polític especialment rellevant), mentre que, als noranta, la seva presència tendeix, encara que tímidament, a créixer. Finalment, també es detecta una certa vinculació entre el tipus de relació i l'àrea de responsabilitat. Així, els regidors vocacionals acostumen a treballar a les àrees de cultura i serveis socials, els que esgrimeixen com a criteri de vinculació la capacitat professional es concentren a les àrees d'urbanisme i hisenda, i els que tenen una visió més global solen trobar-se a governació o règim intern.

Sigui com sigui, podem diferenciar entre aquells regidors que tenen una participació directa, detallada i intensa dins l'aparell administratiu (més freqüents durant els anys vuitanta i entre aquells que tenen responsabilitats de govern) i aquells altres que tenen una participació indirecta, distanciada i més directiva (més excepcionals i també amb responsabilitats de govern). Els primers, probablement a resultes de la pròpia inexperiència, intervenen molt més en les qüestions burocràtiques i administratives. La citació següent, extreta de les entrevistes realitzades als regidors dels anys vuitanta, és un reconeixement explícit d'aquesta situació:

> "Hi ha moments en què jo considero que he fet de secretària, de funcionari... però de quina manera! Si no fos així no m'hagués hagut de passar tantes hores a l'ajuntament com m'hi he passat."

Aquesta situació d'involucració forta es valora de forma ambivalent. D'una banda, reconeixen que l'ideal seria fer un seguiment i controlar sense ficar-s'hi a dins, mentre que, d'altra banda, consideren que no poden inhibir-se de les seves responsabilitats administratives. Una vegada més, els regidors dels vuitanta són molt clars pel que fa al tema:

> "Perdem molt de temps en els mateixos defectes del sistema i fent tasques que corresponen als funcionaris; però hem de fer-ho."

> "El Parlament és 100% política, mentre que a l'ajuntament hi ha política i feina. El plantejament sobre com fer les coses i buscar l'oportunitat de fer-les és política, però també hi ha molt dia a dia, moltes hores resolent petits problemes, fins i tot fent de funcionari."

Aquest tipus de participació directa i intensa s'ha reduït notablement durant els anys noranta. Els regidors d'aquesta dècada sembla que distingeixen millor entre les funcions executives (que cal delegar-les) i les directives (que cal exercir-les). Un dels regidors entrevistats ens ho resumia amb precisió:

> "Ara, el regidor té més clar quin és el seu rol, quina és la seva posició dins l'estructura; i això li confereix seguretat i més capacitat i voluntat de delegació."

A banda de la participació directa o indirecta dels regidors al govern, ens trobem amb un altre gran grup: els regidors que, pel fet d'estar a l'oposició, presenten una participació nul·la dins l'aparell administratiu. Des de la distància radical que els separa de l'administració, mostren un desconeixement notable d'aquest ens, però, alhora, són capaços d'oferir una visió més crítica. Una visió que els permet destacar aspectes remarcables de la relació entre els regidors que estan al govern i l'aparell administratiu, com ara la usurpació de funcions, els retards i les duplicitats provocades per la intromissió dels polítics, o els dèficits de planificació i direcció. Tot i que no coneixen amb detall el funcionament de l'aparell administratiu, es tracta de crítiques basades en la percepció des de dins i que, per altra banda, sovint reflecteixen la realitat que apareix darrera els discursos més o menys formals.

Al quadre següent apareixen, resumides, les idees proposades en aquest apartat:

Participació en l'aparell administratiu	
Anys 80	**Anys 90**
Intensa entre els regidors del govern, baixa entre els que estan a l'oposició.	
Molt mediatitzada per l'adscripció a una àrea funcional: · Participació parcial. · Adscripció per voluntats o coneixements.	Menys mediatitzada per l'adscripció a una àrea funcional: · Participació més generalista.
Participació directa, detallada i intensa.	Participació indirecta, distanciada i directiva (com a tendència de canvi).

Relacions amb el personal administratiu

En aquest apartat, tal com hem anat fent anteriorment, distingirem entre les explicacions genèriques que ens ofereixen els regidors entrevistats i aquelles que fan referència a les seves pràctiques. Del contrast entre el discurs i l'experiència, n'obtindrem una visió més rica, a partir de la qual podrem contrastar els ideals amb la realitat.

Per començar, la citació següent pot servir per sintetitzar la visió eclèctica (el discurs) que tenen la majoria dels regidors entrevistats dels empleats públics municipals, tant dels anys vuitanta com dels noranta:

> "Existeix una relativa diversitat entre els treballadors públics: alguns s'impliquen més, mentre que d'altres opten per anar fent. La majoria són qualificats i fan correctament la seva feina. Normalment, el que passa és que una petita mostra acaba donant mala fama a tot el conjunt."

A banda de l'ambigüitat amb què, sovint, es refereixen al personal administratiu, un fet que assenyalen pràcticament tots els regidors —especialment aquells amb més anys d'experiència— és l'evolució positiva que ha experimentat aquest col·lectiu. El canvi —comenten a les entrevistes— ha estat extraordinari, tant per l'increment en el nombre d'empleats com per la seva formació i motivació:

> "Els nous empleats públics són més joves, estan molt preparats i més predisposats a fer coses."

El factor de l'edat ha estat crucial en aquesta evolució. Tant els regidors dels vuitanta com els dels noranta remarquen les fortes diferències existents entre els treballadors de més edat i experiència i els joves que s'han anat incorporant a l'ajuntament. Cadascun d'aquests grups es presenta com el símbol d'un paradigma: els funcionaris amb més antiguitat tenen menys preparació, acostumen a ser més conflictius i tenen dificultats per adaptar-se a les noves exigències de l'entorn; mentre que els més joves representen la preparació i les actituds de l'esperada modernització administrativa.

Un cop apuntats aquests primers trets generals, també es detecten algunes diferències entre els regidors de les dues dècades:

- Durant els anys vuitanta, els regidors acostumen a expressar una visió negativa dels empleats municipals; recelen de la seva capacitat i els desperten poca confiança. Aquesta percepció s'exemplifica en l'ús freqüent i despectiu del terme *funcionaris*. Al mateix temps —i perquè, com tothom sap, no es pot comptar amb els funcionaris— els regidors assumeixen tasques administratives i intenten supervisar-ho tot. El resultat és un increment de les tensions entre uns i altres.

- Durant els noranta, en canvi, les acusacions tradicionals i els tòpics recurrents sobre la incompetència funcionarial han desaparegut. De fet, la utilització del terme *funcionaris* disminueix notablement, mentre que alguns regidors comencen a referir-se als empleats municipals com a treballadors o servidors públics.

Pels regidors dels anys vuitanta, els funcionaris són els culpables del mal funcionament de l'Administració municipal, mentre que, pels dels anys noranta, els servidors públics pateixen les dificultats de treballar en una estructura organitzativa que no ha estat capaç d'adaptar-se a les exigències de l'entorn. Les distorsions en el funcionament de la institució municipal no s'atribueixen als seus empleats sinó a la mateixa organització: la lentitud i la falta d'agilitat és conseqüència de les disfuncions i les inèrcies burocràtiques, no pas de la incompetència del personal. Tal com ens explicava un regidor:

> "És difícil desagregar el funcionari de l'estructura. S'han fet esforços per millorar l'educació dels empleats públics, però no és una tasca fàcil. L'estructura no recull tot el potencial dels funcionaris. És el sistema que és pervers i no les persones."

A partir d'aquestes opinions, bona part dels regidors dels anys noranta intenten donar respostes i suggerir alternatives. D'entre elles, la més freqüent i innovadora fa referència a un dels aspectes més típics del que s'anomena la gestió de qualitat: la necessitat d'atorgar més poder als empleats per tal d'implicar-los en un projecte compartit de millora del funcionament municipal:

> "Sovint no se cedeix prou poder, però seria positiu donar més confiança als funcionaris."

Aquest plantejament ens demostra que els regidors dels noranta confien més en la capacitat i la competència dels empleats municipals. Aquesta confiança, a més, facilita la delegació de funcions i responsabilitats i, per tant, redueix les duplicitats, tan freqüents durant la dècada anterior. Per tal de justificar aquesta nova posició, els regidors entrevistats esgrimeixen dos tipus d'arguments:

- D'una banda, els regidors amb un perfil més tècnic o gerencial acostumen a referir-se a la necessitat d'impulsar una nova estructura administrativa que optimitzi els recursos a partir d'una horitzontalització dels organigrames i, conseqüentment, d'una major capacitació de les persones que els integren.

- D'altra banda, un grup de regidors es mostra favorable a la cessió de poder als funcionaris com a mecanisme per evitar les intromissions polítiques: "tal com es diu popularment: *zapatero a tus zapatos*".

Sigui com sigui, una característica destacable dels anys noranta és la centralitat que s'atorga als recursos humans. Mentre, abans, els funcionaris es miraven cap amb resignació, ara se'ls contempla amb esperança, com els únics capaços de fer realitat la transformació que requereix l'Administració municipal. Una opinió, que subscriurien la pràctica totalitat dels regidors dels noranta, ens mostra el paper clau que s'atorga als recursos humans:

> "El treballadors determinen el rendiment de qualsevol organització. L'eficàcia de les organitzacions es fonamenta en les capacitats i les actituds dels treballadors. La incorporació de noves eines per tecnificar els processos és important, però el més necessari és invertir en formació. Cal promoure la formació i el desenvolupament del personal."

Després d'observar quina és la visió que tenen els regidors dels empleats municipals, volem fixar-nos en les relacions que, a la pràctica, s'estableixen entre ambdós col·lectius. Segons les entrevistes, la majoria del regidors mantenen relacions constants i fluïdes amb els empleats públics, unes relacions que —bàsicament— es produeixen amb aquells treballadors vinculats a la seva àrea funcional de responsabilitat. Aquest fet ens mostra, un cop més, el grau de tecnificació i especialització de la tasca municipal. Per altra banda, en aquestes circumstàncies, és normal que els regidors amb una relació més intensa amb els empleats siguin els que exerceixen les responsabilitats de govern; és a dir, aquells que passen més temps als despatxos.

Els regidors de l'oposició, en canvi, no només mantenen unes relacions molt més

esporàdiques amb els empleats públics, sinó també més problemàtiques. Consideren que els empleats municipals els amaguen informació, que triguen a l'hora de donar resposta a les seves demandes i que no poden confiar en ells. Aquesta percepció és compartida pels regidors de les dues dècades analitzades:

> "El funcionari mai és neutral, sempre es decanta per qui té el poder." (80)

> "Els funcionaris són reacis a donar-te informació. Estan sota les ordres del govern, i això es nota. T'acaben donant el que demanes, però amb retard." (90)

Entre els empleats municipals, els tècnics són els que estimulen més comentaris. Les relacions entre tècnics i regidors han estat —i, sovint, encara ho són— tenses. D'una banda, es reconeix que són bàsics pel bon funcionament de l'aparell administratiu municipal, però també es creu que el seu grau de compromís amb la institució és baix. Amb aquesta afirmació, els regidors dels anys vuitanta fan referència a la inestabilitat de la dedicació de molts d'aquests tècnics a l'ajuntament. Als municipis de grandària mitjana que hem analitzat, es repeteix la història següent: l'ajuntament contracta un jove professional, aquest es forma i guanya experiència dins l'Administració local i, al cap de poc temps, deixa l'ajuntament per promocionar-se en el món privat o en una altra institució pública. El resultat és una rotació elevada i una provisionalitat en els càrrecs tècnics que provoca buits freqüents i la presència continuada de tècnics en formació. El motiu principal que provoca aquesta situació és la dificultat per competir amb els salaris que s'ofereixen en altres organitzacions. Com dèiem, aquesta circumstància sovint és esmentada pels regidors dels vuitanta, mentre que sembla menys important pels dels noranta. A partir de les entrevistes fetes amb els regidors actuals, es dedueix una major continuïtat i estabilitat de les plantilles, tot i que les dificultats per competir salarialment no han desaparegut.

D'altra banda, el recel que desperten els tècnics en els polítics ha tendit a disminuir. Durant els vuitanta, les referències a la seva possible intromissió en el joc polític eren recurrents, mentre que als noranta s'afirma que ja s'han aclarit les posicions de cada col·lectiu. Es tracta, sobretot, d'una qüestió d'autoconfiança. Els regidors de la primera dècada fan referència a la seva inexperiència i a la superioritat dels coneixe-

ments tècnics, mentre que els de la segona es mostren més segurs de les seves capacitats de vigilància política i, per tant, saben distingir millor el paper que pertoca al col·lectiu. Aquest procés d'aprenentatge coincideix amb la consolidació i la transformació progressiva de les estructures administratives i amb l'aparició d'uns regidors menys abocats al dia a dia.

Finalment, quan es parla dels treballadors municipals, el tema estrella és el del personal de confiança política. Es tracta d'un assumpte delicat i conflictiu, propens a crear problemes i opinions negatives:

> "No cauen bé a la gent, no agraden i creen problemes."

No obstant això, la valoració que en fan els regidors ha anat evolucionant: durant els anys vuitanta aquestes figures són criticades de forma constant i intensa, mentre que als noranta se'ls accepta, sense entusiasme, com una cosa inevitable ("els necessitem", "han d'existir", "la seva presència és inevitable"). Malgrat tot, les opinions continuen essent molt diverses:

Positives	**Negatives**
"Han d'existir. Cal un suport més enllà del tècnic. La confiança és necessària, sobretot quan determinats projectes encara s'estan gestant, no estan massa clars i cal una discreció, un entorn on poder deixar anar l'energia negativa de possibles errors o imprevistos sense que transcendeixin." "Són necessaris, imprescindibles per la bona pràctica de determinades polítiques." "Es pot passar sense aquests càrrecs, però com que ens trobem, massa sovint, mancats d'un nivell de directius capacitats, llavors hi ha moments en què són necessaris per tirar endavant determinats projectes."	"No treballen pel bé del poble, sinó pel bé de l'equip de govern. Hi ha massa subjectivitat quan s'elaboren els informes tècnics." "Resolen situacions, però poden ser un perill. Una confiança excessiva pot provocar que s'extralimitin en les seves funcions." "No caldrien si tothom fes el que ha de fer. S'hauria de poder respondre des de la pròpia institució, sense necessitat de recórrer a algú altre argumentant un problema de confiança."

És evident que, en aquesta diversitat de valoracions, la variable oposició-govern hi juga un paper molt important. Els del govern en subratllen la necessitat, mentre que els de l'oposició critiquen el personal de confiança política, no tant en si mateix sinó

pel mal ús que se'n pot fer, per la manca de criteris racionals en la seva elecció o, en algunes ocasions, perquè es considera que n'hi ha un nombre excessiu.

Tanmateix, entre les dues dècades, també es detecten diferències en l'assignació dels càrrecs de confiança política. Durant els anys vuitanta, aquests càrrecs ocupaven els llocs del secretari de l'alcalde o dels caps de premsa i protocol, mentre que als noranta apareix amb més força la idea del gestor municipal. Es produeix una evolució des d'unes tasques més especialitzades i sectorials a unes altres que requereixen una visió més global i directiva de l'ajuntament. Per tant, tornem a corroborar la hipòtesi de la substitució de l'estil tradicional tecnocràtic i monopolista per un altre que hem qualificat de postburocràtic. La figura del gerent seria un dels elements centrals del nou discurs gerencial.

En definitiva, en aquest capítol —tal com queda resumit al quadre següent— hem observat que l'evolució dels ajuntaments ens ha conduït a una visió més positiva dels empleats públics, a afirmar la centralitat dels recursos humans en la transformació de les administracions municipals, a un aclariment i una col·laboració entre tècnics i polítics, i a una major acceptació d'un personal de confiança que, a més, ocuparia posicions més directives i generalistes. Totes aquestes línies de canvi conformen una tendència coherent amb els principis de la nova gestió pública i, per tant, propicien l'aparició d'unes estructures administratives renovades. La confirmació d'aquesta evolució la trobem en la transformació que, paral·lelament, experimenten els polítics locals. En la mesura que aquests surten del dia a dia i de l'obsessió per treballar, comencen a desenvolupar-se actituds i comportaments més propers a la direcció política i a la voluntat (relacional) d'establir mecanismes que ens traslladin de la competència i la duplicitat a la col·laboració i el compromís. En aquest nou escenari, la capacitat d'establir relacions amb el personal serà crucial. La tendència queda apuntada, però caldrà veure com evoluciona en el futur.

Relacions amb el personal de l'ajuntament	
Anys 80	**Anys 90**
Discursos	
Visió negativa: els funcionaris com a responsables del mal funcionament de l'administració. Necessitat de control i aparició de tensions.	Visió positiva: els empleats públics pateixen les deficiències de l'organització. Necessitat de delegar-los poder i centralitat dels recursos humans.
Experiències	
Govern: relacions fluïdes i continuades. Oposició: relacions esporàdiques i amb conflictes.	
Problemes i duplicitats amb els tècnics municipals.	Aclariment de responsabilitats.
Moltes reticències respecte al personal de confiança política. Ocupen llocs de treball especialitzats.	Major acceptació del personal de confiança política. Comencen a ocupar llocs de treball directius i generalistes.

Les relacions amb altres actors

En l'anàlisi de les entrevistes realitzades durant els anys noranta detectem una actitud molt crítica respecte a les formes tradicionals monopolistes, jeràrquiques i monolítiques de l'Administració pública. Per contra, es defensa una actuació relacional o, en paraules més planeres, una forma de treballar que compti amb els diversos actors socials tant en el moment de les decisions com en les fases d'execució. En el cas —que tot seguit intentarem contrastar— que aquestes opinions es portessin a la pràctica, ens trobaríem davant una transformació amb un abast molt ampli. Una transformació que afectaria les formes i la pròpia concepció de l'activitat de govern. El govern i l'administració, des d'aquesta òptica, deixarien d'exercir-se des d'una lògica jeràrquica i de concentrar-se en uns únics (i legítims) monopolitzadors del poder, per escampar-se en la complexitat d'una xarxa d'actors que competeixen, col·laboren i, finalment, han de pactar entre ells. És a dir, l'ajuntament deixaria de ser l'únic protagonista de les accions sobre la seva comunitat i es convertiria en un catalitzador d'esforços i un intermediari entre interessos. És evident que, en una situació com aquesta, el paper dels regidors experimentarà una reformulació profunda. Una

reformulació que, tal com hem recollit al títol del capítol, donaria pas a l'aparició del *regidor relacional*.

Per tal de contrastar aquestes percepcions de partida, a continuació analitzarem les respostes que ens han donat els regidors dels vuitanta i dels noranta respecte a les seves relacions amb l'àmbit privat i amb altres nivells governamentals. Des d'un punt de vista analític, les relacions amb els actors del món privat ens permetran avaluar el grau de penetració de la societat civil en el govern municipal, mentre que les relacions amb altres nivells institucionals facilitarà una aportació sobre allò que la teoria ha anomenat el govern multinivell.

Les relacions amb la xarxa d'actors privats

Davant d'un plantejament genèric sobre el grau d'activitat i la influència dels actors socials, la primera reacció dels regidors dels vuitanta és mostrar una decepció notable. En termes generals, tot i que constaten l'existència d'una xarxa d'actors socials densa, afirmen que aquesta és poc representativa ("sempre són els mateixos") i poc activa ("la seva contribució a la tasca de l'ajuntament és molt limitada"). Els regidors, a més, fan aquestes valoracions amb una certa preocupació, ja que consideren que el desplegament de les seves tasques requereix una col·laboració i un consens que la debilitat dels actors socials no pot oferir-los. En paraules d'un dels regidors entrevistats:

> "El nostre país és com un puzle a mig muntar i en el qual encara falten algunes peces. Per acabar-lo, necessitem totes i cadascuna de les peces i, avui, encara n'hi ha que no estan sobre la taula."

Aquesta valoració és compartida tant pels regidors del govern com pels de l'oposició, tot i que amb matisos a l'hora de trobar-hi explicacions. Els primers busquen raons històriques, assenyalant com a principal dificultat l'evolució d'uns actors socials que no han sabut evolucionar amb els nous temps. Des d'aquest punt de vista, l'arribada dels ajuntaments democràtics comporta un trànsit de la reivindicació a la col·laboració

que el món associatiu no ha estat capaç de realitzar. Per la seva banda, els regidors de l'oposició aprofiten l'ocasió per destacar les culpes dels seus contrincants polítics, acusant-los d'un excés de protagonisme i d'una actitud acaparadora que ha acabat per desactivar els altres actors de la societat civil.

Per tal de conduir aquestes primeres reflexions genèriques al terreny del dia a dia, interrogàvem els regidors sobre quins eren els actors socials més rellevants en els seus municipis i sobre quines eren les relacions que establien amb aquests grups.

En relació al primer aspecte, cal destacar que els regidors eren capaços d'enumerar un llistat força detallat de les principals associacions del seu municipi, que es convertia en exhaustiu quan es referien a aquelles que estaven vinculades al seu àmbit sectorial d'actuació. Per tant, detectàvem un coneixement important de la societat civil local; amb tot, aquest coneixement es concentrava en una tipologia d'entitats molt concreta. De fet, podríem agrupar les associacions esmentades en tres grans tipus: les associacions de veïns, les associacions de caràcter econòmic i les associacions culturals i recreatives. Les opinions sobre cadascun d'aquests tipus responien a visions força estereotipades:

- Les associacions de veïns solen considerar-se centrals i, al mateix temps, es destaca la crisi d'activitat i representativitat que pateixen com un dels principals problemes que acusen els ajuntaments en la seva relació amb la societat civil. El seu paper, en conseqüència, tendiria a disminuir.

- Les associacions econòmiques (gremials, comerciants, etc.), durant els anys vuitanta, encara són de creació recent, però, a diferència del que succeïa amb les de veïns, mostren una tendència a consolidar la seva presència i la seva capacitat d'incidència. La claredat dels interessos repercuteix positivament en el seu dinamisme, però, al mateix temps, genera reticències entre uns regidors que —durant aquesta dècada— accepten mantenir-hi contactes i consultes però insisteixen en les distàncies imprescindibles que s'han d'establir entre l'ajuntament i uns interessos legítims, però particulars.

- Finalment, les associacions culturals i recreatives són les més abundants. El seu nivell d'activitat és molt variat, però la immensa majoria d'elles comparteixen una relació amb l'ajuntament estrictament mediatitzada per la captura de la subvenció. Segons alguns dels regidors entrevistats, desenvolupen una tasca important en la dinamització comunitària, però pateixen un parasitisme institucional excessiu.

Respecte al tipus de relació que s'estableix entre els regidors i les associacions esmentades anteriorment, el discurs dominant als anys vuitanta coincideix a destacar-ne la seva normalitat. Els contactes amb els grups representants de la societat civil són naturals i positius, tot i que també es detecta una coincidència àmplia quan s'afirma que aquests contactes no poden hipotecar l'actuació municipal. És a dir, els regidors entrevistats s'esforcen a fer explícita la necessitat d'escoltar tothom i, també, l'obligació de mantenir l'última paraula. Cal rebre totes les opinions, però la responsabilitat de la decisió només recau en els representats polítics i, per tant, són aquests els que han d'assumir-la. El model de democràcia representativa, doncs, està molt interioritzat en els regidors d'aquesta primera dècada d'ajuntaments democràtics.

L'obligació de monopolitzar les decisions per part dels representants polítics s'interpreta, discursivament, com un mandat democràtic i, operativament, com un mecanisme de defensa davant els interessos particulars. Aquesta preocupació per la representació i la defensa d'un interès general condiciona les relacions de l'ajuntament amb els diferents grups socials. La citació següent il·lustra aquesta afirmació:

> "Aquests (botiguers, comerciants...) tenen un paper molt més polític, és cert. Les associacions de veïns tenen un interès més social, mentre que aquestes tenen un interès més particular: l'ànim de lucre, és clar, és el seu negoci. De totes formes, nosaltres necessitem tots els sectors socials, tots són interlocutors vàlids sempre que no ens vulguin imposar els seus interessos."

A la pràctica, durant aquests anys, la voluntat d'escoltar tothom es realitza d'una manera anàrquica i poc formalitzada. La importància atorgada al diàleg amb els grups socials no es tradueix en l'aparició de canals estables ni en la sistematització de les relacions, sinó que el seu desenvolupament acaba depenent de l'actitud de cada

regidor i de les dinàmiques de les diferents àrees d'activitat. El tipus de relació que es descriu amb més freqüència consisteix en la visita del regidor i el tècnic d'un àmbit sectorial a un barri o a una associació de veïns. Aquestes visites es defineixen com a reunions de treball on es tracten, sobre el terreny, problemes molt concrets i de caràcter eminentment tècnic. Així doncs, no és l'ajuntament qui busca el contacte amb els actors socials de la comunitat, sinó cada regidor que pot resoldre —o no— les seves dificultats operatives sobre el terreny.

A la manca d'incentius i espais institucionals, cal afegir-hi problemes d'una cultura política que els regidors d'aquest període qualifiquen d'individualista, instrumentalista i poc propícia a la col·laboració en els assumptes col·lectius. El resultat final, òbviament, és el bloqueig d'unes relacions que abans els mateixos regidors havien considerat com a fonamentals, naturals i positives.

En darrer terme, aquest model de relacions rep fortes crítiques per part dels regidors de l'oposició. Les crítiques no només es dirigeixen a la situació de bloqueig i a la instrumentalització apuntades anteriorment, sinó sobretot al que observen com una relació centrada en la subvenció i, per tant, subjecta a dinàmiques clientelistes que propicien la manipulació institucional d'uns grups socials cada cop més dependents i domesticats.

Les entrevistes realitzades als regidors dels anys noranta ens deixen entreveure pautes de continuïtat i de canvi en relació al que hem vist fins ara. En primer lloc, la descripció i la valoració del panorama associatiu manté les grans línies esbossades pels regidors dels anys vuitanta. És a dir, davant la importància atorgada a la societat civil i a les relacions que l'ajuntament ha d'establir amb aquesta, encara ens apareix una realitat marcada per la debilitat dels actors socials i per la desarticulació dels contactes.

A partir d'aquí, però, apareixen algunes diferències significatives, tant en els discursos com en les pràctiques:

- Pel que fa al discurs, l'èmfasi dels regidors dels noranta en la importància de les relacions amb la societat civil adquireix una dimensió menys retòrica. Basem aques-

ta afirmació en l'aparició —ara molt freqüent— d'uns plantejaments que modifiquen l'equilibri entre el que abans anomenàvem la necessitat d'escoltar tothom i l'obligació de mantenir l'última paraula. Els regidors dels anys noranta continuen afirmant-se en la voluntat d'escoltar tots els interlocutors, però hi afegeixen la possibilitat d'incorporar-los a les responsabilitats decisionals. Aquest és un pas molt significatiu, ja que comporta una redefinició del model de democràcia representativa dominant fins el moment. Tanmateix, tot i que la plasmació pràctica d'aquestes idees encara és molt incipient, el pas progressiu d'unes relacions de consulta a unes altres de prendre part en les decisions pot portar canvis importants en els estils de govern i en les pròpies dinàmiques de la societat civil (Gyford, 1991). Els estils de govern assumirien efectivament la dimensió relacional que ens està servint de fil conductor en aquest capítol, tot introduint lògiques de negociació, pacte i compromís en el disseny i en l'execució de les polítiques municipals. Per altra banda, els grups de la societat civil podrien trobar nous incentius i modificar unes actituds que, fins ara, han estat excessivament mediatitzades per la cacera de la subvenció. Aquests canvis —volem insistir-hi— apareixen de forma incipient; però el simple fet de l'acceptació d'una participació en la presa de decisions representa un salt qualitatiu que, tard o d'hora, afectarà les formes municipals de treballar i governar. Els discursos, en definitiva, ens condueixen efectivament cap a un govern de caràcter relacional. Ens falta observar, però, com es tradueixen aquests discursos en la pràctica municipal del dia a dia.

· Com és natural, durant el dia a dia les coses no estan tant clares, entre altres raons perquè en el nostre treball no hi hem aprofundit prou com per atrevir-nos a presentar conclusions definitives. Les entrevistes ens han aportat pistes i intuïcions que, posades una al costat de l'altra, ens ofereixen una visió coherent i integrada, però no detallada, dels diferents aspectes del món local. Sigui com sigui, els regidors dels anys noranta han aportat —encara que de forma fragmentada— un conjunt d'experiències que els diferencien dels seus col·legues dels vuitanta. Així, per exemple, en àmbits com el desenvolupament local s'ha consolidat la lògica del *partenariat* com a model de definició i execució de les polítiques locals. Aquest model, construït a partir de la necessitat d'aglutinar esforços i compartir tasques i responsabilitats, mostra una clara tendència a escampar-se com una taca d'oli.

Així, la immensa majoria dels regidors entrevistats reconeix la necessitat de treballar en xarxa (aquest és un terme que també apareix de forma innovadora i significativa a les entrevistes dels noranta) i, alhora —fet més rellevant des de l'òptica empírica—, és capaç de descriure experiències que, amb més o menys èxit, il·lustren aquesta afirmació. El pas fonamental, el que pot consolidar l'aparició d'un regidor relacional, el trobem en l'acceptació d'una interdependència que no només recomana sinó que exigeix l'establiment de relacions com a condició necessària per a qualsevol actuació local. Tal com exposa, contundentment, un dels regidors entrevistats a finals dels anys noranta:

"Sense aquestes relacions i el treball en comú, la política està abocada al fracàs. Els necessitem i ells ens necessiten."

Així doncs, ens atreviríem a identificar —amb prudència— una evolució en les pràctiques municipals que certificaria l'aparició d'unes actituds i uns comportaments relacionals. Aquesta tendència, però, no s'estaria desenvolupant sense dificultats. Els mateixos regidors identifiquen i expressen aquestes dificultats, que nosaltres hem agrupat en tres grans blocs:

- D'una banda, es refereixen a l'esmentada debilitat de la societat civil. Sovint, la necessitat d'interlocutors i col·laboradors no és paral·lela a la seva disponibilitat, cosa que genera colls d'ampolla difícils de superar. Es tracta d'un tema complex que ara no podem tractar; sí que podem anticipar, però, que reclama una reflexió profunda sobre com activar la societat civil o bé com entendre's amb una societat civil que potser ja és activa, però amb unes formes diferents a les tradicionals.

- En segon lloc, les dificultats per formalitzar els mecanismes de relació continuen presents. El reconeixement de l'existència i l'oportunitat d'una xarxa està molt bé, però apareixen greus dificultats a l'hora de gestionar-la, de treballar a partir de l'aparició d'aquesta nova realitat. Les estructures administratives i governamentals no estan preparades, ni estructuralment ni culturalment, per operar de forma relacional i, conseqüentment, es generen inèrcies i resistències difícils de superar.

· Finalment, en connexió amb el punt anterior, sovint apareix la contradicció següent: el neguit davant la complexitat que comporta el treball relacional es recondueix cap a propostes que ordenin i formalitzin una situació que es percep com a caòtica. És a dir, es pretén ordenar el desordre, quan del que es tractaria (ara des del nostre punt de vista) és d'acceptar i gestionar el mateix desordre. Treballar amb una xarxa d'actors comporta assumir la complexitat, no pas reduir-la a través d'estratègies racionalitzadores i formalistes de l'Administració pública tradicional. No reconèixer aquesta situació —com sovint es desprèn del desconcert amb què la majoria dels regidors afronta el repte relacional— no només genera resistències sinó que introdueix mesures destinades, precisament, a revertir la situació. Tornar a un passat més segur i ordenat és una temptació molt present en les declaracions dels nostres regidors i aquesta és, potser, l'amenaça més perillosa per la consolidació d'uns ajuntaments que assumeixin la dimensió relacional del seu treball.

Amb la intenció de resumir i integrar els continguts bàsics d'aquest apartat, hem elaborat el quadre següent:

Les relacions amb la societat civil	
Anys 80	
Discursos	Experiències
· Reconeixement de la importància i de la debilitat de la societat civil. · Es distingeix entre la necessitat d'escoltar tothom i l'obligació de no compartir les responsabilitats decisionals.	· Tot i que les relacions s'avaluen com a naturals i positives, a la pràctica s'observen: · massa sectorialitzades i tecnificades, · mediatitzades per la subvenció i · bloquejades per la manca de canals
Anys 90	
Discursos	Experiències
· Es manté el reconeixement de la importància i la debilitat de la societat civil. · A la necessitat d'escoltar, s'hi incorpora la d'involucrar la societat civil tant en l'execució com en la definició de les polítiques.	· Apareixen pràctiques de *partenariat* i s'assumeix la interdependència. · Apareixen noves dificultats: · 3com es gestiona una xarxa? · la temptació d'ordenar i simplificar la complexitat.

Les relacions amb altres actors institucionals

Si, a l'apartat anterior, les reflexions ens conduïen cap a conceptes com la gestió de xarxes o la implicació dels actors socials en un govern de caràcter relacional, ara, l'anàlisi de les relacions dels responsables municipals amb altres institucions públiques ens permetrà recuperar una segona idea central per a la ciència política actual: el govern multinivell. Sota aquest concepte, de forma simplificada, ens estem referint a un segon nivell de desordre i complexitat que es materialitza en la confluència de competències, interessos i capacitats d'actuació entre uns nivells governamentals que no treballen, per tant, des de la distribució de tasques, sinó des de la superposició i la complementarietat. Les relacions interinstitucionals, doncs, no es defineixen des de l'especialització, sinó des de la col·laboració i/o competència.

Traslladar aquest debat a les experiències municipals catalanes requereix —tal com hem anat fent fins ara— l'anàlisi de les percepcions i les actuacions dels regidors en aquest àmbit de les relacions intergovernamentals.

Els regidors entrevistats durant el treball de camp confirmen l'existència de relacions molt freqüents, fins i tot intenses, amb altres instàncies governamentals (consells comarcals, diputacions, Generalitat, Estat i Unió Europea). La importància d'aquestes instàncies fa que la majoria dels regidors, sobretot els dels noranta, reivindiquin l'articulació d'un marc de relacions intergovernamentals. Un espai que garanteixi la coordinació necessària pel desplegament dels diferents projectes municipals:

- Durant la dècada dels vuitanta, aquest espai s'interpreta com un aclariment del marc competencial. L'objectiu, per tant, es concreta en la distribució de funcions i en la necessitat d'evitar duplicitats pertorbadores.

- La majoria dels regidors dels noranta coincideix amb aquesta posició, tot i que apareix un grup (encara reduït) que reinterpreta aquest espai en termes de negociació i consens. Des d'aquest punt de vista, l'aclariment competencial no seria tan important com el diàleg intergovernamental. Utilitzant les paraules d'un dels regidors entrevistats:

> "Cal lluitar per la complementarietat entre les administracions i per la necessitat de consensuar els temes. Hem d'insistir en la voluntat de cooperar, d'arribar a acords entre diferents nivells de govern".

A banda de la demanda d'un marc més aclaridor de les competències o més generador de cooperació, la majoria dels regidors manifesta una sensació de dependència i subordinació en les seves relacions intergovernamentals. Aquesta sensació es materialitza en els dèficits de recursos —tant materials com humans— i en la manca de capacitat (jurídica) per dissenyar i executar polítiques de forma autònoma. Després de vint anys d'ajuntaments democràtics, el grau d'influència de les institucions supralocals continua essent valorat com a excessiu per la majoria dels polítics locals. En aquest sentit, 2/3 dels regidors entrevistats (tant dels vuitanta com dels noranta) es mostren descontents amb el marge de maniobra que tenen, amb el nivell d'autonomia de què gaudeixen en el desenvolupament de la seva activitat municipal. Tal com expressen els propis regidors:

> "Les administracions tutelen els ajuntaments, no hi ha autonomia real."

> "Els ajuntaments som els germans pobres, la ventafocs de l'administració."

> "Els ajuntaments, per fer alguna cosa, hem d'anar a plorar."

La situació de dependència, doncs, es viu a través de la dependència financera i jurídica. La dotació insuficient de recursos i instruments és la principal font de conflictes i, en aquest sentit, es constata que 3/4 parts dels regidors entrevistats consideren central la reclamació de més diners i més competències. En definitiva, els regidors ens descriuen unes relacions molt freqüents i alhora molt difícils; amb un centre que no cedeix el control i una perifèria que persegueix la seva autonomia.

Aquest discurs, però, queda matisat quan es contrasta amb les experiències pràctiques dels regidors. Quan aquests expliquen les seves relacions intergovernamentals, continuen destacant la seva freqüència, però no sempre la seva conflictivitat. Així, en primer lloc, les relacions varien en funció de la institució amb qui les mantenen: més

tècniques amb les diputacions i els consells comarcals (demanda de subvencions), més polítiques amb l'Estat i la Generalitat (reivindicació competencial i, també, demanda de recursos). Les segones poden generar conflictes, mentre que les primeres són de caràcter neutral.

En segon lloc, les relacions també varien en funció dels regidors. Així, d'una banda, hi ha una clara diferenciació entre el fet d'estar al govern o a l'oposició. Els primers les monopolitzen, mentre que els segons les ignoren:

> "Coneixem (els de l'oposició) l'existència d'aquestes relacions, però hi participem poc."

> "A través del ple veig les relacions amb altres institucions, però jo n'estic totalment al marge."

D'altra banda, també s'observen diferències entre els regidors que estan al govern: entre aquells que no s'hi dediquen i els especialistes en relacions institucionals. Els primers fan una valoració positiva de les relacions i del grau d'autonomia municipal. A una certa distància, subratllen que l'únic important és conèixer les convocatòries i tramitar les sol·licituds de subvencions. Això pot ser tècnicament complicat, però no amaga cap tipus de conflicte polític o partidista. Els especialistes en aquest tipus de relacions, en canvi, en tenen una visió més polèmica i més política. Identifiquen intromissions supralocals i reconeixen que el seu accés a altres nivells de govern no es redueix a la sol·licitud tècnica d'un recurs, sinó que incorpora elements de relacions personals:

> "Sóc la persona que porta més anys al partit, conec a tothom i, per tant, em dedico molt a aquests assumptes (de relacions interinstitucionals)".

> "Una d'aquelles coses que dius... bé, en un dinar ja sortirà el tema, ja me'l trobaré pel passadís... Puc pressionar la institució perquè estic a dins i conec tots els 'mangonejos'".

Finalment, segons els regidors entrevistats, les afinitats polítiques no tenen gaire importància a l'hora d'establir les relacions. Hi ha regidors amb més o menys facilitats per conduir-les, però aquesta és una qüestió personal, no de partit. Així doncs, neguen que la instrumentalització partidista de les relacions sigui una pràctica normal als ajuntaments catalans.

Com s'ha pogut observar, en aquest apartat no hem distingit entre la dècada dels vuitanta i la dècada dels noranta perquè no hi hem apreciat diferències significatives. A partir de les entrevistes, no es detecten canvis importants i les relacions intergovernamentals es mantenen com un diàleg monotemàtic on l'únic que interessa és la ubicació de recursos (financers o competencials). No apareixen, per tant, pràctiques col·laboradores o mecanismes de coordinació que ens permetin parlar de la introducció de lògiques de govern multinivell. Durant els noranta, alguns regidors en fan esment, però de forma molt minoritària i sense repercussions en les pràctiques. En definitiva, es tracta d'un tema en el qual no s'ha evolucionat.

Conclusions

En aquest capítol, hem volgut contrastar si els regidors dels nostres ajuntaments continuen treballant amb les referències del model burocràtic tradicional o si, al contrari, l'aparició de nous paradigmes de gestió els ha influït en l'exercici de la seva tasca municipal. De fet, per tal d'anar concretant aquesta primera hipòtesi, consideràvem que el paradigma burocràtic propiciava l'aparició d'uns regidors que, des de l'acceptació dels principis tecnocràtics i racionalistes de l'administració, s'endinsaven en l'organigrama amb unes actituds i uns comportaments molt similars als de qualsevol tècnic. D'altra banda, els nous paradigmes de gestió emfatitzen els elements relacionals de l'activitat administrativa i, per tant, faciliten l'aparició d'un regidor menys vinculat a la *cuina* administrativa i més preocupat per un entorn on ha d'aconseguir col·laboradors, compromisos i pactes. La tècnica deixa pas a la negociació i, en conseqüència, el regidor professional (en el sentit tècnic de l'expressió, no en el salarial) deixa pas al regidor polític.

Per traslladar-nos del terreny de l'especulació al de la pràctica, en aquest capítol, hem analitzat les explicacions i les descripcions que ens han aportat els regidors en diversos àmbits: l'estructura administrativa dels seus ajuntaments, el personal que hi treballa i les relacions que estableixen amb els diversos actors de la societat civil i amb altres nivells governamentals. Si es confirmen les nostres posicions de partida, en cadascun d'aquests àmbits hauríem d'haver arribat a conclusions com les següents:

- Els regidors dels noranta haurien afavorit un procés de modernització administrativa construït a partir dels eixos de la flexibilitat i el pluralisme organitzatiu.

- Els regidors dels noranta haurien impulsat aquest procés de canvi des d'un comportament directiu i estratègic, molt diferent de la implicació directa i detallada que fins fa ben poc caracteritzava el seu treball a l'Administració municipal. És a dir, els regidors haurien sortit del procés de treball i haurien descobert la importància del lideratge.

- Aquests nous comportaments haurien modificat la seva visió del personal administratiu, que deixaria de ser observat amb la desconfiança amb què s'observa el qui fa la mateixa feina per passar a ser considerat com un col·laborador que contribueix —amb la seva aportació específica— al bon funcionament del conjunt. Des d'una visió negativa i controladora es passaria a una altra visió positiva i delegadora.

- Per altra banda, els regidors dels noranta serien més oberts i sensibles al seu entorn. Lluny de les vocacions monopolistes, per tant, treballarien conjuntament amb una xarxa d'actors socials sense els quals difícilment podrien aconseguir els seus objectius.

- Finalment, els regidors també mostrarien l'acceptació d'un model de govern multinivell i, en conseqüència, també es plantejarien les seves relacions amb altres nivells administratius des de l'òptica de la complementarietat i la cooperació.

Si totes aquests *haurien* es confirmessin, la resposta a la pregunta que planteja el títol del capítol (l'aparició del regidor relacional?) seria clarament afirmativa. Però, què

hem trobat en el nostre treball de camp? Podem afirmar —a partir del contrast entre les entrevistes realitzades als anys vuitanta i a finals dels noranta— que han aparegut regidors relacionals?

La resposta a aquests interrogants, òbviament, no es pot sintetitzar de forma tan simple i contundent com hem fet a l'enumeració dels cinc punts anteriors. De fet, per tal de resumir l'anàlisi empírica d'aquest capítol, podríem proposar una nova redacció, més matisada, dels punts anteriors:

- Efectivament, mentre els regidors dels vuitanta acceptaven (encara que a contracor) el model burocràtic que els havia tocat patir, els dels noranta presenten una vocació transformadora. Tanmateix, en la seva voluntat transformadora, hi trobem els continguts d'una modernització flexibilitzadora i pluralista. Tot i això, apareixen dificultats en el moment de passar dels discursos a la pràctica i, per tant, encara persisteixen alguns dubtes importants sobre el futur de les administracions locals. Aquestes dificultats i aquests dubtes no poden amagar, però, que la majoria dels regidors dels noranta fa referència a uns instruments nous de gestió pública i que la majoria d'ells també pot il·lustrar-ho amb experiències reals.

- Igualment, mentre els regidors dels vuitanta ens descrivien una relació molt directa i sectorialitzada professionalment amb l'aparell administratiu, bona part dels regidors dels noranta descriu aquesta relació des del distanciament d'un rol clarament més directiu. Aquesta no és una afirmació vàlida pel conjunt dels regidors, però identifica una tendència clara, sobretot quan hem considerat que, sovint, adopten aquest rol sense explicitar-ho en els seus discursos.

- I encara és més clara i explícita la transformació de la visió que tenen els regidors del personal administratiu. En aquest terreny, el contrast entre els regidors que —durant els anys vuitanta— veuen els funcionaris gairebé com a enemics i els dels anys noranta, que destaquen la col·laboració d'uns empleats als quals ara es refereixen com a servidors públics, ens ha semblat molt evident.

- En les relacions amb la xarxa d'actors socials hem detectat, d'una banda, la trans-

formació en el model de relació (del bloqueig i la dependència de la subvenció al *partenariat* i la interdependència) i, d'altra banda, les fortes dificultats a l'hora de gestionar la complexitat d'una estructura en forma de xarxa dia a dia. Així doncs, pel que fa als conceptes, la tendència és clara, però també hem considerat que les dificultats pràctiques són una amenaça seriosa per la seva possible consolidació.

- Finalment, l'aspecte més dèbil és el que fa referència a les relacions intergovernamentals. Encara que algun dels regidors dels noranta pugui verbalitzar una determinada voluntat d'apropar-se a les pautes de complementarietat i de negociació permanent que caracteritzen el govern multinivell, aquesta és una posició molt minoritària. En aquest àmbit es mantenen les reticències i els conflictes institucionals tradicionals i, per tant, el perfil relacional no assoleix la dimensió que li hem volgut donar aquí, sinó que es queda en la lluita i la reivindicació de posicions competencials i, sobretot, financeres.

En resum, a partir de les entrevistes realitzades, considerem adequat afirmar que als anys noranta els regidors tendeixen a adoptar un rol relacional. Es tracta més d'una tendència que no pas d'una realitat consolidada definitivament, amb ombres i amenaces, però també reforçada per un conjunt de factors com ara: l'esgotament del model burocràtic, la consolidació d'unes estructures de treball que fan innecessària la implicació directa dels regidors, l'acceptació de la col·laboració externa com a única solució davant els límits de les actuacions estrictament públiques, o la pròpia evolució i sofisticació d'unes demandes ciutadanes que ens obliguen a treballar des de la complexitat relacional.

Avançar en aquesta tendència, però, serà un camí difícil de recórrer. Els entrebancs seran freqüents i no serà fàcil esquivar-los, sobretot perquè tenen una naturalesa intangible que reclama modificacions en les actituds, les tradicions i les cultures d'una gran diversitat d'actors: des de la pròpia administració fins als polítics, tot passant pels diferents grups socials i econòmics que donen forma a la xarxa comunitària. Transformar actituds, tradicions i cultures és una tasca complexa, plena de resistències i de passos endarrera. En definitiva, considerem que podem afirmar que ens trobem al camí, però també cal recordar que ens queda molt per caminar.

5 De l'administració al govern local: L'aparició del *polític municipal?*

Als capítols anteriors, hem contrastat les hipòtesis sobre la progressiva aparició de regidors localistes, estratègics i relacionals amb les opinions i les explicacions que ens oferien els polítics locals dels anys vuitanta i dels anys noranta. Per fer-ho —tal com havíem planejat al capítol 1— identificàvem una sèrie de variables que, tot seguit, vinculàvem a cadascuna de les hipòtesis. Així, per exemple, suposàvem que el major o menor localisme s'explicaria pel tipus de relacions que els regidors establissin amb els ciutadans i amb els partits, o que les actituds més o menys relacionals tenien relació amb el tipus de contacte dels regidors amb l'estructura administrativa, amb el personal de l'ajuntament i amb els actors extra-institucionals.

El lligam entre hipòtesis i variables pot ser justificable, però també és una simplificació. Una simplificació que, d'una banda, permet subratllar les relacions que hem considerat més fortes i que, per altra banda, ens ha facilitat un cert ordre expositiu. Però és una simplificació que no pot fer-nos oblidar la intensitat de les relacions internes; és a dir, que totes les variables afecten totes les hipòtesis i que, de fet, totes les hipòtesis també estan molt relacionades entre elles. La realitat, òbviament, sempre és massa complexa per ser reduïda a categories analítiques, tot i que sense la simplificació que això comporta es fa difícil d'abordar. Ens movem constantment en la tensió entre la voluntat d'incorporar la complexitat de la realitat i la necessitat de fer-la comprensible a través de mecanismes de simplificació.

Fins ara, el nostre treball s'ha mogut a través de la necessitat simplificadora; aïllant unes hipòtesis que la realitat no separa i associant-les a unes variables de manera conscientment restrictiva. El que ara voldríem és apropar-nos a la realitat des d'una visió més complexa, recordant les relacions internes entre els diferents elements del nostre estudi. Per fer-ho, hem optat per traduir el conjunt de dades aportades fins ara en uns perfils que ens permetin acostar-nos als regidors sense tantes restriccions analítiques com en els capítols anteriors. A continuació, també intentarem matisar aquests perfils a través de l'establiment d'una tipologia i interpretar els resultats obtinguts en funció de les repercussions sobre el funcionament de la democràcia local.

Els perfils dels regidors catalans

La dècada dels vuitanta

A partir de les eleccions municipals de l'any 1979, a l'escenari local van aparèixer un gran nombre de polítics amb voluntat de fer política. Aquest fet representava una revolució en la tradició municipal espanyola. El problema era que ni aquests polítics disposaven d'experiència executiva ni els partits polítics estaven en situació de formar-los per a unes tasques que no havien desenvolupat mai. Per altra banda, la democratització del govern local havia despertat grans expectatives en àmplies capes de la població. S'esperava que la democratització municipal fos, alhora, un element de participació política i un instrument per millorar el benestar de la comunitat, encara que no es tenia una idea gaire clara sobre com s'havien d'articular aquests objectius. Una barreja d'intuïció popular i de propaganda política convertia els ajuntaments en els mecanismes clau per al progrés que representava la democratització de la societat espanyola.

En aquesta situació, el que va succeir va ser molt variat; però, en general, es va iniciar un procés de reforma administrativa a tots els municipis, una reforma que consistia a dotar els ajuntaments d'eines de treball adequades i a reconduir l'activitat dels funcionaris per tal que fossin capaços de satisfer uns objectius dissenyats políticament. A la pràctica, molt sovint es van capgirar els papers i van ser els funcionaris els qui

—gràcies als seus coneixements de l'administració— van orientar les actuacions dels polítics. En aquest sentit, una de les característiques del període és la confusió de papers permanent entre els diferents actors locals, un notable desconeixement de les tasques que s'havien de realitzar, un dèficit de mecanismes i de coneixements tècnics, i una manca de confiança entre els nous polítics i els vells funcionaris. Després de les primeres eleccions, la situació del govern local era, com a mínim, confusa.

Una segona característica dels primers ajuntaments democràtics era la voluntat d'imitar els municipis de benestar occidentals. L'objectiu era convertir-se en institucions prestadores de serveis, mentre que la fita de la participació ciutadana quedava en un segon pla. La pressió de la demanda social, els límits participatius d'una democràcia representativa i els increments dels pressupostos municipals —que es van multiplicar entre cinc i deu vegades durant aquest període— propiciaven aquesta elecció i, conseqüentment, influïen en la forma que anava agafant el govern local espanyol i català.

En aquest context, els regidors catalans manifesten una autopercepció del seu rol que sintonitza tant amb la seva inexperiència com amb la voluntat d'apropar les seves institucions als grans municipis de benestar europeus. Intentant fer un retrat robot —que, òbviament, simplifica una realitat molt complexa i variada—, podríem extreure algunes de les característiques més freqüents d'aquests primers regidors de la democràcia local:

- Més vinculats als interessos immediats dels seus pobles o ciutats que a cap projecte polític d'abast general.

- Més preocupats per resoldre problemes concrets que per definir projectes a mitjà o a llarg termini.

- Més dedicats a tasques de gestió executiva que a la recepció i articulació de demandes socials.

- Contraris a la professionalització de l'activitat política, però dedicant moltes hores i molts sacrificis personals a la tasca municipal.

- Vocacionals, però amb una preparació reduïda i amb una ambició política que només supera l'horitzó local excepcionalment.

- Enquadrats sota les sigles d'un partit polític, però sense mantenir-hi línies de contacte fluïdes.

Evidentment, aquests grans trets amaguen diferències importants entre els regidors entrevistats, unes diferències que podem intentar recollir a partir d'una tipologia que ens permeti matisar els seus perfils i observar el pes específic de cadascun d'ells. En aquesta direcció, a partir de les dades dels vuitanta, hem distingit tres tipus ideals: els regidors *assistencials*, els regidors *executius* i els regidors *polítics*.

- Els anomenats regidors assistencials (RA) es caracteritzen pel fet d'estar dominats per la lògica del servei a la comunitat, fins i tot del deure envers la seva població. Valoren el treball de cada dia per sobre de la política (generadora de polèmiques estèrils) i prefereixen la proximitat als ciutadans que la tecnificació de les solucions (que deshumanitza la seva vocació de servei). Aquest tipus de regidor és molt abundant durant els anys vuitanta, però, sovint, es tracta més d'una expressió romàntica que d'una realitat que es materialitza en la pràctica municipal. A les entrevistes, els regidors identificats com a assistencials expressen els seus punts de vista amb descripcions del seu rol com les que segueixen:

  "... allò essencial és que els regidors i l'alcalde parlin el menys possible, però que treballin. (...) Dedicació, dedicació per sobre de tot."

  "... el que, per mi, seria ideal és que el regidor fos conscient del perquè ha estat escollit, que és per servir al poble."

  "*El concejal tiene que ser un hombre abierto a los otros, sensible, un hombre con buena voluntad, dispuesto a buscar lo mejor para el pueblo y a no buscarse acomodo de ningún tipo (...) Y si es un hombre socialble y agradable de trato, mejor; pero yo diría que sobre todo ha de ser un hombre abierto, un hombre bueno, un servidor.*"

- El regidor executiu (RE), per la seva banda, és aquell que arriba a l'ajuntament per resoldre, des de la seva neutralitat i habilitat professional, el que ell anomena les disfuncionalitats burocràtiques i les pèrdues de temps "politiqueres". La capacitat de treball és important, com en el cas anterior, però consideren que cal superar la seva dimensió estrictament assistencial i afegir-hi criteris de racionalització, direcció i professionalització. Malgrat l'aparença executiva, els regidors enquadrats sota aquest tipus d'ideal no solen ocupar els llocs més rellevants del municipi. El seu perfil, encara que en forma de caricatura, coincideix amb el dels joves tecnòcrates sense experiència o amb el d'empresaris, ja grans, i paternalistes. Alguns exemples de les afirmacions d'aquests regidors executius són:

  "(Els regidors) han de ser gent capaç de portar un treball de gestió amb uns fonaments tècnics molt importants. Un regidor sense tècnics al voltant, malament; un polític de primera a l'ajuntament, malament. Jo crec que ha de ser una persona realista, una persona que trepitgi de peus a terra."

  "Per mi hi ha una definició molt clara: el que ha de tenir un bon regidor és coneixements i capacitat de gestió. Aquí, del que es tracta és de gestionar coses, d'aconseguir coses pel poble."

- Finalment, el regidor polític (RP) és un tipus escàs, encara que amb una forta influència sobre la resta de regidors. Acostumen a ser persones vinculades al partit, que subratllen la dimensió representativa de la democràcia local, que no volen veure's involucrades en les tasques administratives diàries i que intenten elaborar línies polítiques sobre la direcció que hauria de portar l'ajuntament. S'expressen amb paraules com les següents:

  "Un regidor de llista tancada ha de ser un regidor enquadrat dins la disciplina d'un partit."

  "Per mi, sovint s'ha perdut el carro de moltes coses precisament per haver oblidat que som polítics. Si no, jo sempre dic el mateix, si només hem de ser maquinetes de fer rebuts no ens calen polítics, escollim un gerent i que ho gestioni tot. Si volem

convertir els ajuntaments en institucions properes als ciutadans (...) no em serveix la fórmula de dir que a l'ajuntament només si va a fer coses per la ciutat des d'un punt de vista tècnic. Hem de fer coses, però sempre amb visió de polítics."

Analitzant les opinions dels més de cent regidors entrevistats durant els anys vuitanta i intentant classificar-los sota alguna de les tres etiquetes descrites (o una combinació), hem construït el quadre següent:

	RA	RA-RP	RP	RP-RE	RE
Govern	-	—	—	+	+
Oposició	+	-	—	—	-
Total	+	—	—	-	+

Molt poc freqüent: — (menys 15%)
Poc freqüent: - (entre 15-30%)
Freqüent: + (entre 30-45%)
Molt freqüent: ++ (més 45%)

Deixant de banda la precisió d'unes dades que no deixen de ser aproximatives, destaquen els baixos percentatges dels regidors polítics purs. Aquesta visió despolititzada del món local —molt lligada a la construcció dels municipis de benestar— contrasta amb les dues postures dominants: la del servei a la comunitat (com a expressió de la voluntat assistencial dels regidors) i la del mite de l'ajuntament-empresa (com a expressió dels ideals executius d'uns regidors preocupats per l'acció).

La despolitització, la voluntat assistencial i la gerencialització són trets característics dels municipis de benestar que s'havien consolidat a l'Europa occidental des de finals de la Segona Guerra Mundial. En el cas català, però, tant la pròpia rapidesa del procés com la tensió que provoca un horitzó de benestar que ja s'estava posant en qüestió als mateixos països que ens servien de model, comporta confusions que fan que el món municipal dels anys vuitanta sigui un espai de complexitats i contradiccions. Contradiccions que queden reflectides en les pròpies paraules dels protagonistes municipals:

> "... a l'ajuntament, hi trobem la dimensió política. El plantejament, el com fer les coses i l'oportunitat per fer-les és una qüestió política. Però hi ha molta gestió diària, moltes hores resolent petits problemes, fent —fins i tot— de funcionari."

> "El regidor no ha de fer feina burocràtica. Jo crec que ha de fer una tasca política i fins a cert punt també tècnica, però burocràtica no. Això no vol dir que de vegades no hagi de col×laborar a posar segells o a tancar sobres."

En definitiva, semblantment al que havia succeït als municipis de benestar europeus, l'activitat dels governs locals catalans es va despolititzar. El punt de partida era tan baix —des d'un punt de vista estructural— i les mancances eren tan evidents que tothom estava d'acord amb què s'havia de fer: construir els ajuntaments, fins i tot físicament. L'únic que calia era fer-ho bé. L'activitat política es va convertir en una tasca executiva: l'alcalde actuava, molt sovint, com a cap de l'organització amb funcions de gerent, mentre que tres o quatre tinents d'alcalde es dividien les grans àrees de l'ajuntament i la resta dels regidors es repartien altres funcions executives de segon ordre.

Per tant, encara que amb unes contradiccions internes importants, es va produir una ràpida professionalització dels polítics locals, que esdevenien gestors i administradors que dedicaven tots els seus esforços a executar projectes. La discussió política va desaparèixer del món local i, al mateix temps, la infraestructura burocràtica i administrativa creixia espectacularment. S'estaven creant els esperats municipis de benestar i, per tant, es reproduïa el consens politicoideològic, la preocupació operativa i el procés de gerencialització que els caracteritzava. Durant els anys vuitanta, es va aconseguir crear una infraestructura municipal suficient, es va modernitzar la seva administració i, en definitiva, es va consolidar una maquinària capaç d'oferir un nombre creixent de serveis als ciutadans. Al final de la dècada, però, es presenten els primers interrogants que, ja durant els anys noranta, han comportat una profunda reestructuració dels governs locals catalans.

La dècada dels noranta

Tal com afirmàvem al final de l'apartat anterior, els governs locals catalans comencen a notar símptomes de canvi a finals dels anys vuitanta (Calderó, 1994). En primer lloc, s'ha aturat el ritme de creixement dels recursos disponibles. Ha estat un tall radical que s'explica per l'aturada en les transferències de l'Administració central, causada per la nova situació de recessió econòmica, per la impossibilitat de continuar augmentant la pressió fiscal i perquè s'ha arribat als límits de la capacitat d'endeutament municipal. La perspectiva immediata és de congelació o, fins i tot, de reducció de la capacitat econòmica municipal. A més a més, aquesta circumstància és especialment dura per als ajuntaments, ja que durant la darrera dècada havien consolidat una inèrcia organitzativa i havien despertat unes expectatives de serveis que són difícils de trencar.[1]

En segon lloc, els dèficits municipals en equipaments i serveis públics s'han anat superant, cosa que obliga a replantejar-se el propi rol dels governs locals. Fins aquest moment, tothom estava d'acord que calia construir els ajuntaments, però un cop construïts no queda tan clar quins són els passos següents. En la definició de les funcions municipals no només existeixen visions diferents, sinó també la lluita competencial tradicional amb altres administracions.

Finalment, i en relació al punt anterior, la nova situació d'indefinició obre les portes del debat polític i ideològic. El consens característic dels anys vuitanta deixa pas a un procés de repolitització del món local. La construcció municipal requeria una cohesió política que, ara, ni existeix ni és necessària. Les majories polítiques dels anys vuitanta no es repeteixen a les eleccions de 1991, 1995 i 1999; mentre que els propis regidors reivindiquen la dimensió política de la seva activitat. Ja no es tracta només

1. Segons un informe de la revista *Catalunya Municipal* (números 19 a 25, 1993), durant el període 1988-1991, el dèficit dels municipis catalans s'ha duplicat, la qual cosa ha comportat un creixement de l'endeutament de l'ordre de 25.000 pessetes per habitant. Aquest fet implica que els ajuntaments tinguin menys marges de finançament i això es tradueix en una reducció de la inversió i/o en un increment dels nivells d'endeutament. O, més radicalment, en una disminució inevitable del pes dels governs locals dins el conjunt del sector públic.

de fer coses (com manifestava un dels regidors entrevistats), sinó d'escollir quines coses s'han de fer i decidir com fer-les: establir prioritats i utilitzar els recursos amb eficiència, no només amb eficàcia. En definitiva, el retrat robot que apuntàvem a l'apartat anterior no té massa sentit en la situació actual. Així, el perfil dels polítics locals dels noranta ha evolucionat en les direccions següents:

Ja no estan tan lligats als interessos immediats i a la resolució de problemes concrets (ja que bona part dels dèficits estructurals s'han anat superant), mentre que els problemes financers i la incertesa del futur els obliguen a estar més atents als projectes a mitjà o llarg termini. Una prova d'aquest canvi la trobaríem en la proliferació de plans estratègics o, en termes del nostre treball, en la presència creixent de mirades cap al futur.

L'estabilització dels models organitzatius i la modernització de les estructures de gestió han alliberat els polítics locals de la seva dedicació administrativa, mentre que la inestabilitat creixent de l'entorn i les demandes dels ciutadans —cada vegada més sofisticades— els obliguen a dissenyar nous mecanismes de recepció de demandes socials i a preocupar-se de l'establiment d'instruments de comunicació amb la seva comunitat.

La nova complexitat del món local, la necessitat de comptar amb la col·laboració d'actors externs en el disseny i en la prestació dels serveis i la voluntat renovada de potenciar mecanismes de relació amb els ciutadans han implicat una major acceptació del rol polític dels regidors. El regidor, en tant que polític, es veu obligat a desenvolupar habilitats de negociació, de comunicació, de relació amb el partit o de pensament estratègic que no existien en el vell model executiu.

Respecte a la tipologia apuntada anteriorment, anticiparíem algunes modificacions. En primer lloc, òbviament, l'increment de la columna dels regidors polítics: d'uns regidors cada cop més dedicats a la identificació de prioritats, a l'elecció entre alternatives i al contacte amb els ciutadans. En segon lloc, el romàntic regidor assistencial tendiria a desaparèixer: ja no es tracta de presentar una vocació de servei genèrica i neutral, sinó d'aportar un model d'acció que respongui a uns objectius determinats

de creixement econòmic, d'estabilitat comunitària, de cohesió social, etc. Finalment, el regidor executiu tampoc conservaria la seva raó de ser: la nova gestió pública —i també l'experiència imitadora dels anys vuitanta— s'han encarregat de desmantellar el mite de l'ajuntament-empresa, mentre que la consolidació d'estructures administratives cada cop més eficients ha deixat sense sentit la involucració directa dels regidors i ha permès recuperar el discurs de la participació ciutadana. Ho constatem al quadre següent:

	RA	RA-RP	RP	RP-RE	RE
Govern	—	—	++	-	-
Oposició	-	+	+	-	—
Total	—	-	++	-	-

Molt poc freqüent: — (menys 15%)
Poc freqüent: - (entre 15-30%)
Freqüent: + (entre 30-45%)
Molt freqüent: ++ (més 45%)

Aquestes dades, però, només ens serveixen parcialment: les grans tendències es detecten amb certa claredat (es redueixen dràsticament els RA, augmenten els RP i es transformen els RE); però, en canvi, ens deixen insatisfets alhora d'entendre la situació dels noranta. El problema rau —i no podia ser d'una altra manera— en la manca d'adequació de les velles categories a l'hora d'explicar la realitat dels polítics locals actuals.

Els regidors dels anys vuitanta perceben la seva feina municipal en termes executius: l'ajuntament és un instrument per aconseguir fer coses, la capacitat de treball és l'atribut principal per a qualsevol regidor i la llista d'activitats es defineix a partir de la identificació dels dèficits del passat. Els governs municipals, per tant, es presenten sota la imatge d'una màquina de tren antiga: avança, incansable, sobre una via que tothom sap on va, tot movent-se gràcies als esforços d'uns treballadors que alimenten amb més i més llenya el seu vell cor de vapor.

En aquesta situació, les categories útils per entendre les opinions i els comportaments dels seus protagonistes polítics han de fer referència a quina posició prenen en

relació a la variable del treball. Per alguns, l'important és fer tot el que es pot (regidors assistencials); mentre per uns altres, les capacitats de treball són tan o més importants que les voluntats de treball (regidors executius). Entre esforçats i capacitats trobaríem la principal línia divisòria per aquests regidors-treballadors; mentre que aquells que es plantegen el traçat de la via o demanen als passatgers on volen fer la propera parada (regidors polítics) quedarien com una cosa exòtica, fins i tot una mica llunàtica.

Durant els anys noranta, en canvi, els polítics municipals ja no són vistos com a treballadors ni els ajuntaments com a trens de vapor. Els regidors no només volen fer coses, sinó que pretenen desenvolupar determinats projectes; ja no depenen únicament de la seva capacitat de treball, sinó també d'habilitats directives i relacionals; i ja no es limiten a identificar els dèficits del passat, sinó que cerquen els reptes del futur. Els ajuntaments, per tant, ja no són com màquines de vapor esforçades, ara la seva imatge s'assembla més a la d'un cibernauta navegant per la xarxa. Una xarxa on no hi ha rutes fixes, sinó oportunitats pel descobriment i el progrés. L'important no és la capacitat de treball, sinó les ganes de buscar i l'esperit d'innovació; la voluntat de descobrir nous escenaris que et permetin ser més ric, més feliç i més reconegut. La màquina de vapor segueix les línies marcades per les vies, mentre que el cibernauta es mou en un món obert on cadascú escull o descobreix on vol anar i l'itinerari que vol seguir per arribar-hi.

Si la imatge del cibernauta serveix per captar l'obertura, la mirada cap al futur i la voluntat relacional dels governs municipals dels anys noranta, llavors és evident que, per avançar en l'anàlisi dels regidors, les categories construïdes a partir de la seva posició davant la variable treball són inadequades. Els cibernautes no són més o menys treballadors (o ens interessa poc si ho són o no), sinó que es diferencien per les seves relacions, la seva imaginació i, fins i tot, la seva iniciativa. Aquestes són, degudament tractades, les variables que ens interessen per tal d'elaborar una tipologia pels regidors dels noranta.

Així doncs, en la construcció d'aquesta nova tipologia hem substituït la variable treball per la variable emprenedor. És a dir, l'important no és la seva actitud davant del

treball, sinó la forma d'exercir una vocació emprenedora. El *regidor emprenedor* no és aquell que es dedica a treballar per l'ajuntament, sinó el que el condueix i el lidera cap a determinats escenaris de futur. Tanmateix, en l'exercici d'aquesta capacitat emprenedora, es detecten alguns matisos d'interès que ens permetrien distingir entre el que hem anomenat l'*emprenedor des de dalt* i l'*emprenedor des de baix*.

- L'emprenedor des de dalt (ED) és aquell que condueix els assumptes municipals des d'un exercici de lideratge. El polític local és qui, en una democràcia representativa, té les visions de futur legítimes i, per tant, és qui s'ha de responsabilitzar de dur-les a terme. Evidentment, per aconseguir resultats, no pot confiar únicament en la seva capacitat de treball, sinó que ha de ser capaç d'articular el conjunt dels actors locals que han de contribuir-hi. Es tracta d'una mena de promotor que té clar què vol i que, alhora, és capaç de seduir tots aquells que hauran d'ajudar-lo a aconseguir-ho. Les citacions següents de diversos regidors dels noranta ens poden servir d'il·lustració:

  "Més que un gestor, [un regidor] ha de ser algú amb idees, amb una visió de la ciutat, amb un projecte de ciutat ... i que, a més, sàpiga dotar-se dels mitjans adequats per dur-lo a terme."

  "Ser capaç d'assumir responsabilitats en l'exercici d'una funció mig política i mig de gestió. Per tant, formació per gestionar, però també capacitat per comunicar i per inspirar confiança."

  "Els regidors han d'elaborar el projecte global: són el motor, han de tenir idees clares i saber cap on anar."

- L'emprenedor des de baix (EB), per altra banda, és aquell regidor que vol convertir-se en un animador de la comunitat, de tal manera que sigui aquesta mateixa comunitat la que determini els models de ciutat que han de guiar l'actuació municipal. D'aquesta manera, la preocupació pel lideratge deixa pas a la preocupació per la participació. És a dir, el regidor no només ha d'articular els actors perquè l'ajudin a tirar endavant el seu projecte, sinó que també els ha d'animar perquè

comparteixin la pròpia definició del projecte. Algunes citacions en aquesta direcció són:

"Els polítics han d'estar en contacte amb la gent, viure al carrer ... podríem parlar, doncs, d'un regidor animador o facilitador de la participació."

"Hem de ser els portaveus de la gent (...) i utilitzar la institució per a servir-la."

No tots els regidors de finals dels noranta han fet el pas de treballadors a emprenedors, però després de les entrevistes considerem que representen un volum significatiu. Tot i les precaucions que ja hem anat repetint respecte a qualsevol intent quantificador, suggerim que tant els RP com els que es troben en situacions mixtes (RA-RP i RP-RE) ens estarien mostrant passos en aquesta direcció. Només els RA i els RE continuarien ancorats en una visió més laboral del seu rol. Per tant, partint de les dades de la taula anterior, podríem apuntar que aproximadament les 3/4 parts dels regidors dels noranta respondrien a aquest perfil emprenedor. Amb això no volem dir que les 3/4 parts dels regidors tinguin una actuació efectivament emprenedora. Ens referim a una cosa molt més modesta; és a dir, al fet que aquests polítics locals elaboren un cert discurs emprenedor i que defineixen un rol ideal de regidor en aquests termes. Una altra cosa és que ho siguin realment en les seves pràctiques. És difícil, amb les dades disponibles, saber fins a quin punt el discurs es trasllada a la pràctica, però una lectura conjunta de les entrevistes ens permet afirmar que el trasllat és lent i que, per tant, el nombre de regidors efectivament emprenedors es veuria reduït significativament.

Si fem la distinció per tipus d'emprenedor (ED i EB), les entrevistes ens suggereixen dues valoracions. En primer lloc, que avui dia els emprenedors des de dalt són més freqüents que els emprenedors des de baix. Tot i que el discurs sobre la participació ciutadana s'ha convertit en lloc comú pels regidors dels noranta, aquests encara tenen dificultats a l'hora d'articular-lo i, conseqüentment, en les explicacions sobre el seu paper i les seves activitats encara es detecta un domini de posicions elitistes. Són ells els responsables últims de la definició i la implementació dels projectes municipals.

En segon lloc, s'observa que molts dels regidors ofereixen un discurs que combina la necessitat de lideratge des de dalt amb la voluntat d'articular les veus des de baix. Aquesta combinació no és incoherent —com podia passar quan, als anys vuitanta, se sobreposaven discursos polítics, executius i assistencials—, sinó que fa referència a dos factors que són compatibles i que, fins i tot, es poden reforçar mútuament. El lideratge des de dalt pot veure's reforçat quan es compta amb la legitimitat que ofereix un diàleg ric amb els ciutadans, mentre que la capacitat d'animar i estimular la participació es pot veure condicionada per la personalitat i la confiança que desperti aquell que la convoca.

Aquesta discussió ens remet al debat clàssic entre democràcia representativa i democràcia participativa, que ha tingut una presència constant en l'àmbit local. En aquesta mateixa direcció, ens trobem davant d'un assumpte que no només té relació amb el rol del regidor, sinó també amb la visió que aquest té sobre l'ajuntament i sobre la democràcia municipal. Tot seguit, ens ocupem d'aquest tema.

Models de democràcia local i visions de l'ajuntament

En aquest apartat, hem distingit entre models de democràcia i visions de l'ajuntament, tot i que ambdós temes estan fortament relacionats. La principal raó d'aquesta distinció rau en el fet que els regidors entrevistats no utilitzen el mateix registre quan es refereixen a una o altre expressió: el debat sobre models de democràcia se centra en la discussió sobre la democràcia representativa o participativa, mentre que la visió de l'ajuntament s'expressa en termes de govern local *versus* Administració local. Abordarem els dos nivells per separat i, després, intentarem relacionar-los.

Visions de l'ajuntament

En abstracte, l'ajuntament pot ser observat com una administració encarregada de la prestació de determinats serveis o com un govern responsable de la definició i la posada en marxa de determinats projectes polítics de ciutat. A la pràctica, els ajunta-

ments són ambdues coses, tot i que les tensions inevitables que apareixen entre elles fan que es pugui detectar una certa preferència per un o altre dels extrems del *continuum* administració-govern. De fet, les tradicions clàssiques del municipalisme anglosaxó o del napoleònic representen determinades posicions —encara que, sovint, ambivalents— en el diàleg entre ambdues opcions (Brugué i Gomà, 2001).

Sense entrar en detalls teòrics, sembla clar que una visió que es decanti cap a un extrem o cap a un altre condicionarà les dinàmiques municipals. També sembla clar que aquesta visió tindrà una relació estreta amb el rol dels regidors. Així, de la mateixa manera que presentàvem una tipologia de regidors, també podríem elaborar una tipologia de visions sobre què és i què hauria de ser un ajuntament i relacionar-la amb la tipologia de regidors que discutíem a l'apartat anterior.

Per començar, durant la dècada dels vuitanta, la descripció de l'ajuntament ideal està molt relacionada amb el tipus de regidor que la formula. Per tant, es pot confeccionar una tipologia que utilitzi les mateixes etiquetes que ja havíem construït: l'ajuntament assistencial, l'ajuntament polític i l'ajuntament executiu:

- L'ajuntament assistencial és aquell que es justifica per la seva vocació neutral de servei a la comunitat. Es tracta d'una visió que ningú refusa i que, donada la freqüència de regidors assistencials identificada anteriorment, gaudeix d'una acceptació àmplia. Tot i això, la seva presència és menys nombrosa que la de regidors assitencials, ja que es considera que l'ajuntament és servei, però també altres coses. Entre aquestes altres coses, com veurem tot seguit, destaca la seva dimensió tècnica, executiva i empresarial, utilitzant la terminologia del moment.

- La visió de l'ajuntament com a ens eminentment polític és clarament excepcional, com també ho era la presència de regidors polítics. A més, fins i tot aquells regidors que la identifiquen acostumen a referir-se a l'existència d'una dimensió administrativa i/o executiva complementària.

- Finalment, la visió executiva és la més habitual, sobretot entre els regidors amb tasques de govern. Les referències a uns ajuntaments que haurien de funcionar

com empreses són molt freqüents, fins i tot entre els regidors situats a la part més a l'esquerra de l'espectre ideològic. Hi ha matisos (empresa a seques, empresa social, empresa altruista), però es tracta d'una visió que identifica la majoria dels regidors. Probablement, aquesta unanimitat sigui el resultat d'una voluntat molt compartida de modernitzar els ajuntaments i alliberar-los de les disfuncionalitats burocràtiques tradicionals.

Observant les diferents visions dels regidors sobre allò que hauria de ser un ajuntament, destacaríem que les diferències són menys accentuades que les que trobàvem quan definien el propi rol de regidor. De fet, un cop expressada la seva preferència per un o altre tipus ideal d'ajuntament, la majoria dels regidors formulen matisacions que es converteixen en ponts per apropar-se als altres tipus ideals.

A més a més, tots aquests ponts ens condueixen cap a la riba de l'administració local, més que no pas cap a la riba del govern local. El mite de l'empresa (de l'empresa que funciona adequadament, se suposa) exemplifica la visió de l'ajuntament com una organització que ha de ser capaç d'oferir els seus serveis de forma eficient i eficaç. Recuperant el terme clau amb el qual ens hem referit a la dècada dels vuitanta, els ajuntaments són administracions i el que han de fer, per damunt de qualsevol altre consideració, és treballar correctament. El biaix cap a l'extrem administratiu és clar, sobretot si considerem el domini de la visió executiva dels ajuntaments i les matisacions que es formulen des de les altres visions per apropar-se a aquest ideal.

Per altra banda, aquest biaix no només es detecta quan els regidors es refereixen a l'ajuntament ideal, sinó que també el trobem en les seves explicacions sobre el funcionament efectiu dels ajuntaments respectius. Així, com a aspecte més rellevant, destaquen les carències derivades de la insuficiència de recursos per treballar, la manca de criteris racionals en la seva utilització i l'excessiva burocratització de les estructures organitzatives i dels mètodes de treball. El mite empresarial, com ja havíem esmentat, es justifica a partir d'aquest diagnòstic i s'ofereix com a alternativa per millorar el funcionament de l'Administració local.

La tendència a situar-se a la banda administrativa del *continuum* administració-govern local no desapareix durant la dècada dels noranta, però sí que s'expressa amb més cauteles i més matisos. Tal com succeïa amb la tipologia de regidors, la categoria assistencial tendeix a desaparèixer i a ser substituïda per una major polarització entre les visions de l'ajuntament com a empresa de serveis (Administració local) i l'ajuntament com a institució política (govern local). Alhora, molts regidors intenten fer compatibles ambdues visions, la qual cosa ens fa pensar que, més que traslladar-nos d'un extrem a l'altre en el *continuum* administració-govern, el que s'observa és un moviment cap a una posició intermèdia o d'equilibri.

- Les visions de l'ajuntament com a empresa de serveis serien molt similars a les de l'ajuntament executiu de la dècada anterior i, quantitativament, serien expressades per una mica més d'1/4 part dels regidors entrevistats. Les citacions següents ens poden il·lustrar aquestes opinions:

  "Gestionar un poble és com gestionar una empresa, però amb una perspectiva més social i humana."

  "L'ajuntament és un prestador de serveis o empresa prestadora de serveis."

  "L'ajuntament és una empresa, amb la diferència que gestiona recursos públics."

  "Els ajuntaments són entitats de servei, no es poden fer polítiques... Conclusió: menys política i més gestió."

- Per altra banda, les visions de l'ajuntament com a ens polític, molt minoritàries durant la dècada anterior, ara també serien compartides per 1/4 part dels regidors entrevistats. Des d'aquest punt de vista, l'ajuntament es caracteritza per la definició de projectes de ciutat, pel disseny de polítiques, per ser un espai de participació i discussió política i per representar la defensa de l'interès col·lectiu. Algunes citacions sobre aquesta visió:

  "L'ajuntament com a motivador de la societat."

"La funció de l'ajuntament és defensar els interessos col·lectius."

"L'ajuntament ha de ser el punt de trobada de la pluralitat de la societat local, una instància de govern que busqui sempre el consens més ampli possible."

"L'ajuntament no pot ser només un prestador de serveis... ha de donar sortida democràtica a les contradiccions que hi ha a les nostres societats."

- Finalment, la posició que considera que cal trobar l'equilibri entre les dues visions anteriors és la dominant, la trobem aproximadament en 1/2 dels regidors entrevistats. Es tracta d'una formulació més complexa, que defineix l'ajuntament com un espai per a la participació ciutadana i el diàleg social, però que també es compromet amb la responsabilitat de prestar uns serveis de qualitat eficientment i eficaçment.

Durant els anys noranta, per tant, no es renuncia a l'Administració local, però es reivindica, també, el govern local. Aquesta barreja no és fàcil de dur a la pràctica i genera contradiccions, però també mostra un grau de maduresa que no trobàvem durant la dècada anterior. El govern local exigeix polítics locals, mentre que l'Administració local reclama executius municipals. En l'àmbit local, com hem vist als capítols anteriors, la presència de polítics (en el sentit de fer política, no d'estar en una llista electoral) era molt minsa durant els vuitanta, mentre que, durant els noranta, creixia amb una intensitat relativa. Sense aquest perfil és difícil fer efectiu això que hem anomenat govern local.

Ja en situacions més recents, també s'observa la dificultat de trobar persones que siguin polítiques i executives al mateix temps. Deixant de banda les diferents connotacions de mentalitat i d'estil que exigeix cada perfil, també trobem una determinada incompatibilitat en les possibilitats d'exercir simultàniament dos rols molt exigents i absorbents en termes d'habilitats i temps. Potser és per això que els anys noranta han despertat un debat sobre la figura del gerent municipal, tot considerant-lo com un càrrec de confiança política que pot descarregar de responsabilitats executives uns regidors que, així, es podrien dedicar més a la feina política. Es tracta d'un debat que encara està obert i que compta amb poques experiències pràctiques; per tant, podem

suposar que l'equilibri govern-administració és un tema pendent de resoldre i que —un cop ens hem allunyat de la posició més estrictament administrativa— ara no només caldrà situar-se en el nou espai, sinó —també— articular-lo i fer-lo efectiu.

Models de democràcia local

Si considerem la política com l'activitat orientada a la regulació dels conflictes, com cal entendre la política democràtica? Aquest no és el lloc per discutir sobre les teories de la democràcia, tot i que, de forma esquemàtica, sí que volem apuntar les dues grans concepcions que trobem en la literatura especialitzada: la democràcia de mitjans i la democràcia de fins.

- La democràcia de mitjans és aquella que es defineix per l'instrument que subministra a l'organització política per a la resolució dels seus conflictes. Aquest instrument conté, en funció de cada cas, l'elecció dels governants, la protecció de l'oposició, la garantia de les llibertats individuals, el dret universal al sufragi, etc. Allò que caracteritza aquest instrument és l'acord sobre unes regles de joc que defineixen l'organització democràtica. La democràcia, des d'aquest punt de vista, es converteix en la competència entre unes elits que volen ser les dipositàries de la confiança dels ciutadans en la gestió dels assumptes públics.

- La democràcia de fins, per la seva banda, insisteix en els principis i els valors que han d'inspirar les actuacions de govern i no únicament en l'aspecte procedimental. Entre aquests valors, podríem destacar la justícia, la igualtat, la llibertat o la dignitat humana.

A banda d'aquestes dues concepcions, tot i que de forma relacionada, també trobem la distinció clàssica entre democràcia representativa i democràcia participativa. Aquesta tipologia no fa referència al *què* sinó al *com* de la democràcia:

- La democràcia representativa seria aquella en la qual, des d'una perspectiva més instrumental, s'escullen uns governants que ens representen i que, actuant en el

nostre nom, queden investits de legitimitat democràtica. Les seves decisions i accions no han d'estar sotmeses al debat, ja que el que s'ha sotmès al debat ha estat la seva elecció.

- La democràcia participativa, en canvi, es presenta més vinculada a la perspectiva finalista, ja que considera que cal discutir permanentment sobre allò que fan o decideixen els nostres governants en funció dels valors presents dins la col·lectivitat. Ser un representant legítimament escollit, ni legitima qualsevol de les seves actuacions ni implica que s'hagin de deixar d'escoltar les opinions dels ciutadans.

En la nostra disciplina, ha estat molt freqüent considerar que la democràcia representativa és l'única possibilitat a escala nacional, mentre que la proximitat i la mida més reduïda de l'àmbit local facilita l'opció participativa. Però, tot i aquesta aparent facilitat, la realitat ha estat diferent i la democràcia local ha tendit a funcionar a partir de premisses representatives.

Aquesta situació és especialment clara quan l'ajuntament té una vocació treballadora o administrativa. En aquests casos, és força habitual valorar les eleccions locals en termes de triar aquell que gestioni millor els recursos municipals, i no pas aquell que exposi uns valors i uns projectes més en sintonia amb els nostres. Seguint l'argumentació, a la persona escollida, cal deixar-la treballar i no sotmetre-la a un escrutini públic constant: ja ens ha anunciat què farà i és ell qui sap com fer-ho. A partir d'aquí, és lògic que els regidors dels anys vuitanta —tot i que no renegaven de la participació ciutadana— definissin la democràcia local en termes eminentment representatius. De fet, però, no expressen les seves preferències de forma clara, ja que els regidors d'aquesta primera dècada de democràcia local tenien dificultats a l'hora de definir models democràtics ideals.

Ben al contrari, l'evolució cap a posicions més properes al govern local reclamaria definicions més participatives, ja que l'ajuntament no només es defineix com a espai de diàleg, sinó que ha d'actuar en funció dels resultats d'aquest diàleg, no pas dels criteris dels seus representants. Així doncs, a les entrevistes dels anys noranta es detecta que, efectivament, el discurs participatiu (menys les pràctiques participatives)

es va obrint pas. Però s'obre pas sense allunyar-se de la situació de partida. Com explicàvem al punt anterior, es produeix una situació d'equilibri entre govern i administració, que corre paral·lelament a un segon equilibri entre democràcia participativa i democràcia representativa.

Val la pena fer alguna reflexió més al voltant d'un assumpte tant important com el de la representació política. Un problema, el de la representació, que apareix a tots els nivells de govern i que Box (1998: 107) ha definit de la manera següent:

> "Es tracta de com un petit grup d'electes fa front a la complexitat i a les pressions de moltes veus en l'exercici de prendre decisions sobre recursos i programes públics. Es tracta de com fer front a una situació en la qual els ciutadans arriben a creure que els seus representants (...) fallen a l'hora de fer allò que ells consideren correcte. Es tracta de la fallida del govern, almenys tal com es percep per alguns segments de la població; del cor dels esforços per modificar les relacions entre els governants i els governats."

A nivell local, el municipi de benestar ha tendit a superar el problema de la representació a través de la seva negació. És a dir, si l'ajuntament es caracteritza per treballar com una unitat en la persecució d'un bé comú que beneficia tota la comunitat, llavors la representació deixa de ser problemàtica: es fa allò que toca, com tothom sap. Aquest model d'ajuntament, que alguns autors han anomenat *consensual,* és especialment atractiu per aquells a qui agradaria construir una administració municipal racional, eficient i apolítica. La realitat de la democràcia, però, acostuma a ser la realitat de la divisió, el debat i el conflicte; una realitat a la qual el municipi de benestar renuncia en benefici de la seguretat de saber què toca en cada moment. Els municipis catalans dels vuitanta s'acosten a aquests plantejaments i, per tant, de fet no tenen un problema de representació: no hi ha cap dubte sobre allò que esperen els ciutadans dels seus regidors i, en conseqüència, la seva representació està més que assegurada.

Als anys noranta, l'evolució del municipi de benestar comporta una crisi de l'ajuntament consensual i, per tant, el problema de la representació recupera importància.

Per tal de reflexionar sobre aquest assumpte, pot ser útil recuperar una distinció clàssica en relació als representants electes: la representació com a *confiança* i la representació com a *delegació*:

- En la representació com a confiança, els electes interpreten l'interès públic en funció del seu propi judici. Es presenta, per tant, allò que es coneix com el problema de l'agència; és a dir, fins a quin punt els nostres representants (els agents) fan allò que els ciutadans (els principals) volem.

- En la representació com a delegació, en canvi, els electes han de descobrir allò que el públic desitja i assumir-ho sense cap interpretació. Ara apareix un problema de participació; és a dir, a qui hem d'escoltar i com per decidir què vol la gent.

L'opció per un model de representació o per l'altre no només condiciona el rol dels regidors, sinó també la dinàmica política de l'ajuntament:

- L'ajuntament construït a partir de la confiança pretén identificar allò que es considera que és l'interès públic. Una identificació que no es fa a partir de sumar opinions, sinó a través de la visió de futur dels polítics locals o, en tot cas, d'allò que es pensa que la majoria de la comunitat voldria si estiguessin plenament informats sobre els assumptes comunitaris.

- L'ajuntament basat en la delegació, per altra banda, es dedica sobretot a la identificació d'allò que desitja la majoria de la gent o, almenys, aquelles persones que estan interessades i són actives en relació a les actuacions del govern municipal.

La confiança seria el model de representació d'una democràcia representativa, mentre que la delegació seria el model de representació d'una democràcia participativa. Als anys vuitanta, els regidors reclamen la confiança necessària per treballar en allò que tots comparteixen com a interès públic. Als anys noranta, en canvi, els regidors es mostren cada cop més preocupats per descobrir allò que volen els seus ciutadans. Aquesta presentació és, però, excessivament simplista. Massa simple perquè no pren en consideració que la crisi de l'ajuntament consensual obliga a fer un esforç per

escoltar una pluralitat de veus (representació com a delegació) que, tanmateix, han d'assolir un compromís que es converteixi en l'interès de la col·lectivitat (representació com a confiança). Box (1998: 112) defineix aquesta situació d'equilibri amb les paraules següents:

> "Entre el govern local com a delegació i el govern local com a confiança, en aquest *continuum* de la representació, hi ha un grup que comparteix l'interès a promoure una orientació política particular. Aquest ajuntament promotor es mostra més inclinat cap a una de les orientacions polítiques discutides prèviament (...)."

Així doncs, a partir d'un debat amb i entre els ciutadans (representació com a delegació), els polítics locals promouen una determinada política (representació com a confiança). Aquest ajuntament promotor, a més, ens recorda el concepte de regidor emprenedor utilitzat anteriorment: uns emprenedors que havien d'actuar alhora des de dalt i des de baix, ja que el lideratge i la participació es complementaven mútuament. En definitiva, sembla que el repte actual dels ajuntaments no consisteix a optar per un dels extrems del *continuum* administració-govern, amb tot el que hem anat veient que comporta. No es tracta d'escollir entre l'administració o el govern, entre la democràcia representativa o la participativa, entre la delegació o la confiança. El repte actual, complex —com tot el que succeeix en els darrers temps—, consisteix a saber equilibrar i combinar tots aquests conceptes. De la suma, n'han de sortir uns ajuntaments més rics i coherents amb les complexitats de les societats actuals. Només hem de vigilar que, quan fem la mescla, no ens esclati el còctel.

6 Epíleg
Del govern local a la *governance* local: Una nova responsabilitat

Del govern local a la *governance* local: Una nova responsabilitat

Tal com anticipàvem a la presentació i com s'ha constatat en el darrer capítol, els debats més recents de la ciència política han penetrat en el món municipal. El govern municipal ha suscitat un interès creixent entre els analistes polítics. Aquest interès acadèmic s'ha vist estimulat tant per factors conjunturals com per altres factors vinculats a la pròpia naturalesa de l'àmbit local. D'entre els primers, ja ens hem referit a la crisi de l'anomenat municipi de benestar, mentre que, d'entre els segons, destacaríem el fet que la necessitat d'una resposta ràpida del govern local a les demandes del seu entorn ha col·locat els ajuntaments a l'avantguarda de les experiències d'innovació gerencial i democràtica de les darreres dècades (Stewart i Stoker, 1989; Pratchett i Wilson, 1996). Des de fa alguns anys, aquesta abundància de novetats i debats al voltant del municipalisme sembla que s'ha concretat en el que s'ha definit com el trànsit del concepte de govern local tradicional al concepte de *governance* local[1] (Stoker, 1999; Goss, 2001; Bovaird, Löffler i Parrado, 2002).

1. La traducció oficial del terme és "governança", tot i que nosaltres mantindrem l'expressió original de *governance* o altres expressions que pensem que recullen millor el seu sentit, com ara *govern relacional* o *govern de la xarxa*.

Aquest concepte de *governance* fa referència a una forma d'assignar i distribuir recursos socials (governar i administrar) que ja no es basa en la idea convencional de "que cadascú faci allò que li toca", sinó en la idea més actual de "entre tots ho farem tot". En el primer cas, l'assignació clara de competències i responsabilitats ens remet a una administració de tall burocràtic i a un govern que s'exerceix a través de les nocions hobbesianes d'autoritat i de poder. En el segon, en canvi, la difuminació dels contorns que identifiquen les competències i les responsabilitats de cada nivell territorial porta a la introducció de noves formes de govern i de gestió que s'exercirien a través de la influència, del pacte i de la negociació (Hood, 1994; Hooghes, 1994; Kooiman, 1993; Pierre i Peters, 2000). Així doncs, la possible aparició d'un model de *governance* local ens dibuixaria un escenari municipal poblat per diversos actors (públics, privats i voluntaris) que es relacionen entre ells (en una xarxa) per tal de negociar i comprometre's a tirar endavant determinats projectes i polítiques. En aquest sentit, Goss (2001: 11) descriu el concepte en els termes següents:

> "... el terme *local governance* descriu una forma nova i emergent de prendre decisions en el nivell local que es desenvolupa a través de diferents relacions, tant entre agències públiques com entre aquestes i els ciutadans."

Aquesta definició coincideix amb la que es proposa en els treballs de Stoker (1999), on s'identifica *governance* amb "govern a través de les xarxes" i de les relacions que caracteritzen aquestes estructures reticulars. Des d'aquesta òptica, la *governance* es defineix com una forma d'assignar recursos col·lectius que contrasta amb les formes alternatives de regulació a través del mercat o de la jerarquia. Dit d'una altra manera: el govern a través de la xarxa ja no es basa ni en la concentració d'autoritat en els polítics electes (model jeràrquic) ni en la cessió de responsabilitats al sector privat (model mercantil), sinó que regula i assigna recursos col·lectius a través de relacions i compromisos tant amb la societat civil com amb altres nivells de govern. Existeixen altres definicions i aportacions acadèmiques al voltant del concepte de *governance*, però aquest no és l'assumpte que ara ens ocupa.

Ens interessa ressaltar, per tant, que els resultats del nostre treball empíric sobre els regidors catalans ens donen pistes prou significatives sobre l'evolució en les formes

d'entendre i desenvolupar el govern municipal. En aquest sentit, les transformacions que hem analitzat en els comportaments i les actituds dels regidors de les darreres dècades il·lustren allò que la teoria ha qualificat com el pas del govern a la *governance*. Així, quan —en el decurs de la investigació— hem vist que els regidors sortien dels despatxos per anar al carrer, començaven a mirar cap al futur o intensificaven la seva activitat relacional, estàvem identificant un seguit d'indicadors del canvi que porta d'un govern tecnocràtic i monopolista a un altre de relacional i pluralista. És a dir, estàvem observant fins a quin punt la tesi de la *governance local* comença a ser perceptible en la realitat dels municipis catalans.

Les nostres conclusions no són prou clares ni contundents, però observem —com hem referit en els capítols anteriors— l'existència de tendències que ens acosten al concepte de *governance*, tot i que conviuen amb resistències, contradiccions i perills. Amb la prudència necessària, és possible afirmar que la nostra recerca ha donat una justificació empírica a un conjunt d'idees teòriques d'abast ampli. I són d'abast ampli perquè suposen una transformació tant en les formes de governar com en les relacions entre la comunitat i els seus governants. Unes idees i unes realitats que —lentament, però de forma inexorable— s'obren pas en aquest nou segle XXI.

En aquesta transformació gradual de la política local, és important haver registrat empíricament l'aparició del que hem anomenat polítics emprenedors, com a manifestació concreta de la idea teòrica de la *governance*.[2] Així doncs, podem establir un paral·lelisme entre les parelles govern–*governance* i polítics locals–treballadors-emprenedors. Efectivament, la literatura sobre el govern relacional tendeix a destacar dos aspectes que difícilment podran consolidar-se sense un procés paral·lel de transformació de les actituds i els comportaments dels polítics locals.

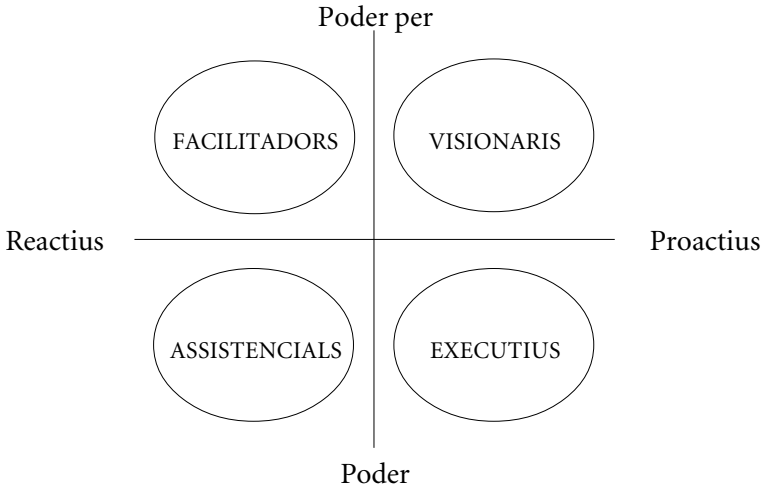
Per una banda, com ja hem esmentat, la idea de *governance* suposa un canvi estructural que ens trasllada d'un model on les decisions les pren un centre dotat d'autoritat a un altre model on la fragmentació i el pluralisme converteixen la presa de deci-

2. D'aquesta forma, confirmem la conclusió d'altres autors de la literatura especialitzada (Harvey, 1989; Quilley, 2000).

sions en un exercici d'influències i relacions. Com que els regidors són els actors legitimats per prendre les decisions de govern, sembla clar que hauran de modificar els seus rols per tal d'adaptar-se a la nova situació. Per altra banda, tal com ens recorden Peters i Pierre (1998), la nova dimensió relacional de la *governance* ha de desenvolupar-se en un entorn d'interaccions col·laboradores i, en conseqüència, requereix uns polítics capaços, també, de seduir i implicar el conjunt de la comunitat i no solament capaços de relacionar-se. Aquests atributs de seducció i de capacitat d'implicació (animació) eren, precisament, els que atribuíem als polítics emprenedors que emergien a la dècada dels noranta.

Podem connectar les nostres reflexions sobre els polítics emprenedors amb els treballs de John i Cole (1999). Aquests autors comparen els estils de lideratge dels polítics locals de França i Gran Bretanya i, utilitzant les tipologies de Stone (1995), proposen distingir els regidors en funció de dues variables: el paper que juguen respecte a la comunitat (reactiu o proactiu) i la forma d'exercir el poder (el 'poder sobre' i el 'poder per a'). Combinant aquestes variables (figura 1), apareixen quatre tipus ideals de polítics locals: els *assistencials*, els *executius*, els *facilitadors* i els *visionaris*.

Figura 1.
Tipologia de polítics locals adaptada de John i Cole (1999: 102)



Com es pot intuir, els tipus visionari i facilitador es mouen en l'espai de la *governance*, mentre que els assistencials i els executius ho fan en el del govern tradicional. Recuperant la terminologia del nostre estudi, els assistencials i els executius es defineixen al voltant de la variable *treball* i es distingeixen pel tipus de relació que estableixen amb ella. Per la seva banda, els regidors facilitadors i visionaris es defineixen per la seva vocació emprenedora i es distingeixen pel fet de desenvolupar aquesta vocació a través de l'animació (els facilitadors serien una mena d'emprenedors des de baix) o de la seducció (els visionaris correspondrien als emprenedors des de dalt).

A partir d'aquestes tipologies, podem considerar que allò que distingeix i fa peculiar la *governance* és la manera d'exercir el poder per part dels representants polítics locals. La distinció entre els rols reactius i proactius, en canvi, resultaria secundària a l'hora de diferenciar els models de govern. No es tracta d'una constatació massa sorprenent ja que, per definició, les tasques de govern suposen una determinada combinació de respostes i anticipacions. En canvi, la forma d'exercir el poder esdevé una variable crucial per entendre tant les transformacions en els comportaments i les actituds dels regidors com la pròpia evolució del govern local. El 'poder sobre' representa una aproximació jeràrquica, segmentada i unidireccional, on l'accent se situa a l'interior de la institució des de la qual s'exerceix aquest poder. Per la seva banda, el 'poder per a' ens situa en un escenari on allò important és l'exterior de la institució, els impactes que es volen generar sobre la comunitat. Dotar de centralitat aquests impactes, a més, suposa renunciar a una aproximació en solitari a l'exercici del poder: no es tracta de qui mana a qui, sinó de com ens organitzem per aconseguir tal cosa.

Passar del govern a la *governance* —del 'poder sobre' al 'poder per a'— també suposa el pas de la simplicitat a la complexitat. Suposa, per tant, anar construint les eines que necessitem per enfrontar-nos a un món cada cop més complex. Però suposa, també, un repte que pot produir desorientació i frustració. Aquesta tensió permanent entre la necessitat i les dificultats del canvi actualment es troba en el cor dels governs locals. Una tensió difícil de gestionar, però que estem segurs que acabarà convertint els ajuntaments en unes institucions que no només seran tècnicament competents a l'hora d'oferir determinats serveis sinó que, a més, seran prou fortes

políticament per impulsar projectes que afectin la qualitat de vida dels seus ciutadans i la cohesió de les seves comunitats. Així doncs, treballar en l'àmbit local cada cop és més difícil, però també és més transcendent políticament.

Finalment, volem insistir en el fet que aquesta importància no és simplement retòrica ni queda circumscrita a l'àmbit dels interessos acadèmics, sinó que és pràctica i ens afecta com a individus i com a membres d'una comunitat. Quan els governants locals es recolzen —a més de la capacitat de treball— en una vocació emprenedora i es traslladen del govern a la *governance* local, situen la política municipal més enllà dels seus límits institucionals i territorials tradicionals.

Per una banda, el govern local es fon amb la seva comunitat en una relació cada cop més rica i més complexa. El govern relacional suposa, principalment, una redefinició de les relacions entre els governants i els governats. Una relació on les distàncies i les jerarquies tradicionals s'atenuen i on, en canvi, es tendeix a generar formes de relació més igualitàries i de més proximitat. Els governants han de seduir i animar els seus governats i, per tant, han d'abocar les seves preocupacions cap a ells i han de comptar amb ells en les seves actuacions.

Per altra banda, sembla que les noves formes de *governance* també situen els governs locals fora dels seus límits territorials i competencials. Volem dir que la seva capacitat per influir en la qualitat de vida dels ciutadans i en la cohesió de les comunitats que governen repercuteix més enllà de les fronteres administratives o de les distribucions competencials i es converteix —tot i que l'expressió pugui semblar excessiva— en un poder polític transformador per al conjunt de la societat. A més, és especialment rellevant el fet que el seu poder s'exerceixi des de la proximitat —des del carrer i projectant el futur amb els ciutadans— i, per tant, des d'una percepció més immediata i sensible als desigs i les necessitats dels individus i les seves comunitats. Aquesta sensibilitat —que només proporciona la proximitat— converteix el món local en una base per a la transformació política de fons i en una oportunitat de governar efectivament per al benestar i el progrés dels ciutadans en totes les seves dimensions. No és estrany, doncs, que els governs locals es vagin convertint progressivament en actors polítics a escala estatal —quan negocien i col·laboren entre ells mateixos i amb els governs supra-

municipals, autonòmics o estatals— o, fins i tot, a escala continental o mundial —quan formen coalicions i estableixen xarxes transestatals i interactuen amb la Unió Europea i amb organismes mundials, com les Nacions Unides.

Aquesta evolució dels governs locals es pot sintetitzar en el complement indispensable entre dos *leit-motiven* prou coneguts. El lema mediambientalista tradicional del "pensar globalment, actuar localment" es complementa amb el contrapunt del "pensar localment, actuar globalment". Volem dir que, quan els ciutadans i els seus electes locals entenen i practiquen la política municipal des de la perspectiva de la *governance*, les seves actuacions són actuacions —de fet i progressivament també de dret— que cada vegada compten més en l'escenari global. Per tant, són actuacions que tenen la capacitat d'influir des del món local en la construcció d'una globalització alternativa a la que actualment contemplem i critiquem. Si aquesta capacitat existeix, els governs locals i els seus dirigents —els regidors i els alcaldes— estan assumint amb més o menys consciència una nova i més transcendent responsabilitat.

Nota metodològica

Antecedents de la recerca

Durant els anys 1986 i 1987, es va dur a terme una recerca sobre els nous ajuntaments democràtics catalans, prenent com a focus la posició dels regidors i les seves percepcions sobre les dinàmiques polítiques i administratives municipals. Tots els regidors de 9 ajuntaments catalans (112 en total) van ser entrevistats personalment a través d'una entrevista —amb qüestionari semiestructurat— d'una durada de 50-60 minuts.

L'explotació de les entrevistes va permetre elaborar un informe de recerca sobre tres punts claus: la percepció que els regidors tenien del seu propi rol en la política municipal, la visió que tenien de l'ajuntament i del govern local, i la seva opinió sobre la relació entre el govern local i la democràcia. Partint d'aquest primer estudi realitzat fa quinze anys, l'objecte de la investigació que presentem ha estat analitzar l'evolució que ha experimentat la funció política dels regidors en el transcurs d'aquests vint anys d'ajuntaments democràtics. L'experiència prèvia d'haver realitzat l'estudi pels regidors de la segona i la tercera legislatura (1983 i 1987)[1] ens ha permès dues coses: en primer lloc, disposar d'una metodologia de treball contrastada i experimentada i,

1. Memòria de recerca presentada per Josep M. Vallès al concurs de Càtedra en Ciència Política i de l'Administració, UAB, 1987.

en segon lloc, presentar una perspectiva comparada (amb els regidors de la darrera legislatura de 1995) que faciliti una visió dinàmica de l'evolució, tant dels regidors com de la democràcia local. És a dir, ja tenim mig treball fet; disposem d'uns anys d'estudi sobre el govern local que ens han servit per interpretar-ne el resultats i per pensar hipòtesis sobre les característiques i l'evolució de la democràcia local i, ara, tenim l'oportunitat de contrastar aquestes hipòtesis i de comparar els resultats obtinguts a la dècada dels vuitanta amb els que hem obtingut als anys noranta.

Aquesta comparació temporal comporta una gran base de coneixements i, encara que hom consideri que el temps transcorregut no és massa, aquests vint anys ens permeten identificar les tendències que s'han produït des de les primeres eleccions municipals democràtiques. En aquest sentit, no s'ha considerat el temps només com a factor dinàmic de canvi, sinó també com a factor que modula les opinions i els comportaments dels regidors.

Metodologia de la recerca

La línia d'aproximació d'aquesta recerca se centra en l'anàlisi de les percepcions, actituds i conductes que adopten els regidors en la realització de les seves funcions. Es tracta d'entrevistar una mostra, estadísticament no representativa, de regidors d'alguns municipis per tal d'arribar a conèixer directament què pensen i com actuen quan es tracta d'enfrontar-se amb la política local.

a) Perfil dels municipis, criteris de selecció i dimensió

Els municipis de la mostra són els mateixos que els de la recerca realitzada durant la dècada dels vuitanta: la Seu d'Urgell, Figueres, Olot, Granollers, Valls, Sant Carles de la Ràpita, Esplugues, Castelldefels i Ripollet. A l'estudi anterior, aquests municipis van ser triats aleatòriament seguint unes premisses bàsiques. En primer lloc, es va considerar que l'objecte d'estudi no eren ni els minimunicipis[2] ni els macromu-

2. Es van considerar com a minimunicipi les poblacions amb menys de 5.000 habitants.

nicipis[3] , sinó que ens centraríem en aquells municipis de mida mitjana. En aquests municipis, l'exigència de prestació de serveis, el sentiment de comunitat, el grau de complexitat social i el volum de l'organització municipal donaven lloc a un cert joc quan es tractava d'analitzar el funcionament del sistema polític local. En aquest sentit, a l'hora de determinar les poblacions, s'apuntava cap a un segment de municipis que representava les poblacions que tenien entre 10.000 i 50.000 habitants. Dins aquest grup, es van considerar algunes característiques diferenciades, tant de caràcter socioeconòmic com de caràcter polític, que inicialment podien representar-se com a significatives:

- Caracterització econòmica predominant: industrial, agrícola, serveis, combinada.
- Dinàmica demogràfica en els darrers vint anys (60-80): ascendent, descendent, estable.
- Àrea històricoprovincial: Catalunya interior, el litoral i l'Àrea Metropolitana.
- Orientació política municipal del govern: dreta, esquerra i equilibrada.
- Concentració/representació municipal (bipartidista) o fragmentació (pluripartidista).
- Govern municipal: majoritari o de coalició.

La combinació d'aquestes variables va fixar un conjunt de 9 municipis amb característiques diferents sobre els quals es va concentrar la investigació, i també es va entrevistar la totalitat dels regidors de cadascun d'ells. D'aquesta manera, es tractava la diversitat de l'estructura territorial de Catalunya, encara que amb una base de municipis de caràcter urbà. En aquest sentit, la representació territorial de les entrevistes —tant les dels anys vuitanta com les de l'estudi actual— ha estat més gran pel que fa als municipis de la Catalunya interior (Seu d'Urgell, Figueres, Olot i Granollers) i de l'Àrea Metropolitana (Esplugues, Castelldefels i Ripollet) i menor a la Catalunya litoral (Valls i Sant Carles de la Ràpita).[4] Cal remarcar, una vegada més, que la mostra d'aquests municipis no és representativa dels municipis catalans ni pretén ser-ho.

3. Es van considerar com a macromunicipi les poblacions amb més de 50.000 habitants.

4. La distribució de les entrevistes de l'estudi ha estat, aproximadament, d'un 46% per la Catalunya interior, un 35% per l'Àrea Metropolitana i un 19% per la Catalunya litoral.

b) La població mostral

Per analitzar la democràcia local, hem utilitzat els seus protagonistes polítics, és a dir, els regidors, com a referent empíric. Més concretament, ens ha interessat saber què fan i què pensen els electes locals, tot considerant que aquesta activitat i aquesta percepció del seu propi rol està estretament relacionada amb el tipus de democràcia local dominant en cada moment. Escollir els regidors com a indicador pot semblar una opció estranya, sobretot quan hi ha indicadors quantitatius —com ara la despesa pública, el nombre de personal, els resultats electorals o diferents índexs d'activitat— que, a primer cop d'ull, semblen més adequats. Hi ha, però, diversos motius que justifiquen la nostra elecció:

- En primer lloc, l'anàlisi de l'activitat i el rol dels regidors ens ofereix una informació qualitativa que permet recollir amb major precisió tota la riquesa i els matisos de la realitat política local.

- En segon lloc —sense entrar a debatre la direcció de la causalitat, la relació entre els protagonistes de la vida política local i la pròpia vida política local—, no només és estreta, sinó que també ens ajuda a traspassar la frontera de la descripció i arribar a una comprensió més a fons del perquè els governs locals funcionen d'una manera o d'una altra. Sobretot, quan comptem amb les explicacions, les interpretacions i les experiències dels propis regidors.

S'han entrevistat la totalitat de regidors dels 9 ajuntaments escollits per la recerca. Concretament, des del setembre de 1998 fins al març de 1999, es van entrevistar 134 regidors. Com abans, aquestes entrevistes no pretenen representar estadísticament el conjunt de regidors de Catalunya, sinó que s'adrecen a un grup significatiu d'aquest col·lectiu per tal d'aprofundir en les seves opinions i percepcions.

La majoria dels regidors entrevistats són membres dels principals partits del mapa polític català, PSC i CiU, mentre que la representació de les altres formacions polítiques es troba molt per sota. Els representants del PSC són majoritaris amb un 39%, seguits per CiU amb un 32% del total. Entre les forces minoritàries dels municipis

estudiats, els electes locals del PP constitueixen el 7,1% de la mostra, davant del 6,8% d'ERC i el 7% d'IC-EV o el 2,1% d'EUiA. D'altra banda, els regidors adscrits a un partit o agrupació local independent constitueixen el 4% del total de regidors. Aquesta composició no correspon a la dels regidors de Catalunya, clarament dominada per CiU. No obstant això, la distribució és semblant a la que presenten els municipis urbans, epicentre d'aquest estudi. Per zones geogràfiques, trobem un predomini del PSC a l'Àrea Metropolitana i a les ciutats més industrials, mentre que CiU té més presència als nuclis més llunyans de les corones metropolitanes, municipis on —durant l'última dècada— l'increment d'ERC ha estat important. Els regidors independents constitueixen el 7% de la mostra i, majoritàriament, es presenten amb el partit socialista, candidatura a la qual han estat incorporats a l'hora de realitzar l'anàlisi. D'altra banda, de la mateixa manera que a l'estudi anterior, aproximadament dues terceres parts dels regidors entrevistats formen part de la majoria governant i un terç es troba a l'oposició. Val a dir, també, que entre tots els electes locals de la mostra, un 15% ja havia estat entrevistat a l'estudi anterior.

c) Metodologia

L'entrevista és l'eina metodològica que ens ha permès recollir la informació sobre les actituds, les creences i els comportaments dels regidors. Per estandarditzar les preguntes i fer-les comparables amb l'estudi realitzat el 1989, prenem el mateix model d'entrevista i el mateix esquema de tractament i anàlisi de la informació. L'entrevista —amb qüestionari obert semiestructurat—, d'una durada de 45-50 minuts, comprèn *ítems* relacionats amb dues unitats d'anàlisi diferents: l'ajuntament i el regidor, encara que, precisament, els electes locals són l'última unitat que s'analitza.

Encara que, en el cas de les preguntes obertes, l'anàlisi de la informació és complexa, ha estat indispensable pel nostre estudi. La utilització de preguntes obertes facilita l'explotació de dominis poc o mal coneguts, uns dominis que desconeixem amb antelació i que serien difícils d'obtenir a partir de possibles preguntes tancades. Les preguntes tancades acostumen a estar mediatitzades, amb l'objectiu d'obtenir informació concreta sobre un aspecte; les preguntes obertes, en canvi, permeten que l'entrevistat respongui d'una manera més lliure i no tan pautada, tot obtenint un volum

d'informació més gran. Aquest fet dificulta la sistematització de les dades, però augmenta la riquesa de matisos i amplia els coneixements sobre l'objecte d'estudi. D'altra banda, la utilització de preguntes obertes també ens ha permès explicitar les respostes d'algunes preguntes tancades (per exemple, amb la qüestió complementària de: per què?) i, d'aquesta manera, saber si l'entrevistat ha entès realment els valors de la pregunta que fèiem. En un sentit més pràctic, la utilització d'aquest tipus de preguntes ens ha permès disminuir el temps de l'entrevista, ja que en una sola pregunta oberta hem inclòs diversos *ítems* alhora.

El qüestionari ha seguit les mateixes pautes que el de l'estudi anterior, incloent preguntes objectives i subjectives i intercalant el punt de vista sobre la realitat del món local, del seu funcionament i dels seus protagonistes (què és i què fa) amb una visió ideal d'aquests (què hauria de ser i què hauria de fer). L'entrevista es pot sintetitzar en tres punts:

a) La percepció que tenien els regidors del seu propi rol en la vida política municipal. Aquesta autodefinició es combina amb variables sociobiogràfiques i polítiques (partit, anys de regidor, posició al govern o a l'oposició, etc.). En aquest sentit, es pregunta per les funcions que realitza el regidor a l'ajuntament, la seva participació i implicació en la vida local, el nivell de satisfacció-sacrifici en la feina, etc.

b) La visió que tenien els regidors de l'ajuntament i del govern local com a estructura política amb unes funcions determinades. En aquest apartat destaquen algunes visions sobre les dinàmiques polítiques municipals, les seves relacions amb el partit o la qüestió —sempre complexa— de la participació ciutadana.

c) La visió que tenien els regidors de la relació entre el govern local i la democràcia. L'èmfasi de l'entrevista volia copsar fins a quin punt els regidors percebien com a possible l'ampliació dels mecanismes de democràcia directa per completar o substituir el govern representatiu que ells mateixos ostenten.

En el tractament i l'anàlisi de la informació, hem posat de relleu les similituds i les

diferències més importants que s'han produït en el transcurs d'aquestes dues dècades pel que fa a la situació del govern local i, també, de la tasca i el paper que el regidor hi desenvolupa. Es tracta d'un encreuament que barreja la dimensió partidista, la posició dins la regidoria (govern-oposició), el factor temps i la dimensió territorial. En aquest sentit, és important veure no només com ha evolucionat la funció i les opinions dels regidors, sinó també com s'ha desenvolupat a nivell partidista (intra i entre partits) i a nivell territorial.

D'altra banda, en el processament de la informació, hi ha intervingut un mateix equip de persones, cosa que ha permès homogeneïtzar els continguts i utilitzar uns mateixos paràmetres d'anàlisi al llarg de tot l'estudi. Per finalitzar, volem comentar que la predisposició dels regidors entrevistats va ser molt bona i que, des del primer moment, van mostrar la seva disposició a col·laborar en l'estudi.

Annex 1
Plantilla de l'entrevista

1. Dades personals

2. Descripció-valoració de les diferents activitats

2.1 Funcions que desenvolupa l'ajuntament

2.2 Recursos disponibles pel desenvolupament de les diferents activitats

2.3 Gestió i organització de l'ajuntament

2.3.1 Descripció
2.3.2 Participació i implicació del regidor
2.3.3 Funcionament ideal

2.4 Els treballadors de l'ajuntament

2.4.1 Funcionaris
2.4.2 Confiança política

2.5 Relacions amb els ciutadans

2.5.1 De l'ajuntament
2.5.2 Del regidor
2.5.3 El ciutadà

2.6 Relacions amb altres institucions

2.6.1 Administracions supramunicipals
2.6.2 Altres proveïdors de serveis
2.6.3 Grups ciutadans

2.7 Dinàmiques polítiques municipals

2.7.1 Descripció dels instruments
2.7.2 Relacions oposició-govern
2.7.3 Regidors del partit
2.7.4 El regidor i el partit
2.7.5 Ajuntament-partit

3. Conclusions

3.1 Què és i què hauria de ser un regidor?

3.1.1 Què és?
3.1.2 Què hauria de ser?
3.1.3 Què és l'entrevistat?

3.2 Què és i què hauria de ser un ajuntament?

3.2.1 Què és?
3.2.2 Què hauria de ser?

3.3 Vint anys de democràcia local: valoració i expectatives

3.4 Respecte a les propostes anteriors, tothom hi està d'acord? Quines són les posicions alternatives que observa?

4. Aprofundiments personals

4.1 Recorda algun tema especialment crític?

4.2 Recorda algun projecte municipal del qual, personalment, se senti especialment satisfet?

4.3 Recorda alguna cosa que no s'ha fet però que li agradaria fer especialment?

4.4 Nivell de satisfacció-sacrifici en la feina de regidor

4.5 Expectatives de futur

4.6 Després de vint anys de democràcia local, com s'ha situat el seu municipi de cara al segle XXI?

4.7 Com veu i com li agradaria veure el seu municipi després de quinze o vint anys més de democràcia local?

5. Anotacions marginals

5.1 Impressió personal

5.2 Disposició entrevista

5.3 Altres

Annex 2
Dades electorals de la mostra de municipis

Municipi: Castelldefels
Comarca: Baix Llobregat
Habitants: 35.649
Total regidors: 27 (1983); 21 (1995)

ELECCIONS 1983		
Formació política	% de vots	Regidors
PSC-PSOE	61,10	16
CiU	14,36	3
AP-PDP-UL	7,09	1
PCC	5,39	1

ELECCIONS 1995		
Formació política	% de vots	Regidors
PSC-PSOE	36,75	9
PP	19,93	5
CiU	18,84	4
IC-EV	11,37	3

Municipi: Esplugues
Comarca: Baix Llobregat
Habitants: 48.427
Total regidors: 21

ELECCIONS 1983		
Formació política	% de vots	Regidors
PSC-PSOE	64,77	15
CiU	12,58	3
PSUC	12,42	2
AP-PDP-UL	7,39	1

ELECCIONS 1995		
Formació política	% de vots	Regidors
PSC-PSOE	55,17	13
PP	14,48	3
CiU	13,39	3
IC-EV	12,42	2

Municipi: Figueres
Comarca: Alt Empordà
Habitants: 35.202
Total regidors: 21

ELECCIONS 1983		
Formació política	% de vots	Regidors
PSC-PSOE	41,71	10
CiU	34,03	8
AP-PDP-UL	13,63	3

ELECCIONS 1995		
Formació política	% de vots	Regidors
PSC-PSOE	28,56	6
CiU	26,11	6
PP	14,51	3
FCi	13,57	3
ERC	9,87	2
IC-EV	5,59	1

Municipi: Granollers
Comarca: Vallès Oriental
Habitants: 53.012
Total regidors: 21 (1983) i 25 (1995)

ELECCIONS 1983		
Formació política	% de vots	Regidors
PSC-PSOE	53,61	12
CiU	34,52	8
AP-PDP-UL	7,05	1

ELECCIONS 1995		
Formació política	% de vots	Regidors
CiU	40,09	10
PSC-PSOE	36,56	10
ERC	8,17	2
PP	7,76	2
IC-EV	5,63	1

Municipi: La Seu d'Urgell
Comarca: Alt Urgell
Habitants: 10.267
Total regidors: 17

ELECCIONS 1983		
Formació política	% de vots	Regidors
PSC-PSOE	58,64	10
AP-PDP-UL	18,37	3
CiU	16,87	3
AS (Ind.)	5,64	1

ELECCIONS 1995		
Formació política	% de vots	Regidors
PSC-PSOE	52,10	10
CiU	26,27	5
PP	9,48	1
ERC	8,50	1

Municipi: Olot
Comarca: Garrotxa
Habitants: 27.639
Total regidors: 21

ELECCIONS 1983		
Formació política	% de vots	Regidors
CiU	49,40	11
CUE (Ind.)	40,36	9
AP-PDP-UL	6,57	1

ELECCIONS 1995		
Formació política	% de vots	Regidors
CiU	46,83	11
PSC-PSOE	27,23	6
ERC	10,82	2
PP	7,57	1
IC-EV	5,74	1

Municipi: Ripollet
Comarca: Vallès Occidental
Habitants (segons Padró 1995): 28.249
Total regidors: 21

ELECCIONS 1983		
Formació política	% de vots	Regidors
PSUC	35,98	9
PSC-PSOE	35,67	9
CiU	10,96	2
AP-PDP-UL	7,38	1

ELECCIONS 1995		
Formació política	% de vots	Regidors
PSC-PSOE	38,17	9
CiU	19,86	4
IC-EV	15,46	3
PP	13,09	3
COPR	10,28	2

Municipi: Sant Carles de la Ràpita
Comarca: Montsià
Habitants: 10.805
Total regidors: 17

ELECCIONS 1983		
Formació política	% de vots	Regidors
AP-PDP-UL	47,24	8
PSC-PSOE	32,06	6
CiU	12,90	2
PSUC	7,62	1

ELECCIONS 1995		
Formació política	% de vots	Regidors
CiU	34,91	6
RI-FIC	16,05	3
PSC-PSOE	14,50	2
PP	12,22	2
IC-EV	10,98	2
ERC	10,21	2

Municipi: Valls
Comarca: Alt Camp
Habitants: 20.296
Total regidors: 21

ELECCIONS 1983		
Formació política	% de vots	Regidors
PSC-PSOE	49,27	9
CiU	32,34	6
AP-PDP-UL	9,51	1
PSUC	6,39	1

ELECCIONS 1995		
Formació política	% de vots	Regidors
CiU	43,44	10
PSC-PSOE	37,50	8
ERC	10,84	2
I-EV-CUP	6,80	1

Sigles de les formacions polítiques i coalicions

AP-PDP-UL: Alianza Popular-Partido Demócrata Popular-Unión Liberal
AS (Ind.): Amics de la Seu (Grup Independent)
COPR: Coordinadora Obrera Popular de Ripollet
CUE (Ind.): Candidatura Unitària d'Esquerres per Olot
CiU: Convergència i Unió
ERC: Esquerra Republicana de Catalunya
FCi: Fòrum Cívic
IC-EV: Iniciativa per Catalunya-Els Verds
I-EV-CUP: Iniciativa-Els Verds-Candidatura d'Unitat Popular
PP: Partit Popular
PSC-PSOE: Partit dels Socialistes de Catalunya-PSOE
PSUC: Partit Socialista Unificat de Catalunya
RI-FIC: Rapitencs Independents

Bibliografia

BARAS, M., BOTELLA, J. i COLOMER, G. (1991). "Las Élites Políticas Locales: Una Panorámica", a *El govern local*. Departament de Ciència Política i de Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona.

BLANCO, i GOMÀ, R. (eds.) (2001). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.

BOVAIRD, LÖFFLER i PARRADO-DÍEZ (ed.) (2002). *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos.

BOX, R. (1998). *Citizen Governance*. Londres: Sage.

BRUGUÉ, Q. i GOMÀ, R. (1998). *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.

BRUGUÉ, Q. i GOMÀ, R. (2001). "Polítiques Públiques Locals a Catalunya", a SUBIRATS, J. i GOMÀ, R. (eds.). *Govern i Polítiques Públiques a Catalunya*. Barcelona: Tecnos i Generalitat (Mimeo).

CALDERÓ, A. (1994). "El Govern Local a Catalunya", conferència a la UAB, sense publicar.

CASTEJÓN, M. (1998). *Factores Estratégicos de Desarrollo.* Barcelona: Servei de Cooperació Local, Diputació de Barcelona.

COCKBURN, C. (1997). *The Local State.* Londres: Pluto.

COSTAS, A. (1998). *Descentralización y Calidad de las Políticas Locales.* Barcelona: Servei de Cooperació Local, Diputació de Barcelona.

ELCOCK, H. (1982). *Local Government: Politicians, Professionals and the Public in Local Authorities.* Cambridge: Cambridge University Press.

Equip d'Anàlisi Política (1999). *Governar en un Entorn Complex: Relacions, Xarxes i Contractes.* Barcelona: Servei de Cooperació Local, Diputació de Barcelona.

Estratègies de Qualitat Urbana, SL (1998). *El Mapa dels Plans Estratègics Locals.* Barcelona: Servei de Cooperació Local, Diputació de Barcelona.

FONT, J. (ed.) (2001). *Ciudadanos y Decisiones Públicas.* Barcelona: Ariel.

FORN, M. i PASCUAL, J.M. (1995). *La Planificació Estratègica Territorial: Aplicació als Municipis.* Barcelona: Diputació de Barcelona.

GOETZ, E. i CLARKE, S. (eds.)(1993). *The New Localism.* Londres: Sage.

GOMÀ, R. i BRUGUÉ, Q. (1994). "Pluralisme i flexibilitat en la producció de serveis municipals", *Autonomies*, 8.

GOSS, S. (2001). *Making Local Governance Work.* Londres: Palgrave.

GOUGH, I. (1992). *The Political Economy of the Welfare State.* Londres: Macmillan.

GURR, T. i KING, D. (1987). *The State and the City.* Londres: Macmillan.

GYFORD, J. (1985). *The Politics of Local Socialism*. Londres: Allen & Unwin.

GYFORD, J. *et al.* (1989). *The Changing Politics of Local Government*. Londres: Allen & Unwin.

GYFORD, J. (1991). *Citizens, Consumers and Councils*. Londres: Macmillan.

HAMPTON, W. (1987). *Local Government and Urban Politics*. Londres: Logmans.

HARVEY, D. (1989). "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation of Urban Governance in the Late Capitalism", a *Geografiska Annales*, 71 (B), p. 3-17.

HOOD, C. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press.

HOOGHE, L. i MARKS, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Londres: Rowman & Littlefield.

HOOGHES, O. (1994). *Public Management and Administration*. Londres: Macmillan.

JOHN, P. i COLE, A. (1999). "Political Leadership in the New Urban Governance: Britain and France Compared", a *Local Government Studies*, 25 (4), p. 98-115.

JOHNSON, N. (1987). *El Estado de Bienestar en Transición*. Madrid: Ministerio de Trabajo.

JONES, G. i STEWART, J. (1985). *The Casse for Local Government*. Londres: Allen & Unwin.

KOOIMAN, J. (ed.) (1993). *Modern Governance*. Londres: Sage.

MAGRE, J. (1999). *L'alcalde a Catalunya*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

MATEU, X. (1989). "L'Obra Pública Local", a Federació de Municipis de Catalunya (ed.). *10 Anys d'Ajuntaments Democràtics*. Barcelona: FMC.

MERINO, A. (1997). "Democràcia i Participació: Una Visió des de l'Àmbit Local", *Revista del CIFA*, 6.

PETERS, G. i PIERRE, J. (1998). "Governance without Government? Rethinking Public Administration", a *Journal of Public Administration*, 8 (2).

PIERRE, J. i PETERS, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Londres: Macmillan.

PIERSON, Ch. (1991). *Beyond the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.

PRATCHETT, L. i WILSON, D. (1996). *Local Democracy and Local Government*. Londres: Macmillan.

QUILLEY, S. (2000). "Manchester First: From Municipal Socialism to the Entrepeneurial City", a *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (3), p. 601-615.

SAUNDERS, D. (1981). *Social Theory and the Urban Question*. Londres: Unwin & Hyman.

STEWART, J. i STOKER, G. (eds.) (1989). *The Future of Local Government*. Londres: Macmillan.

STOKER, G. (1988). *The Future of Local Government*. Londres: Macmillan.

STOKER, G. (ed.) (1999). *The New Management of British Local Governance*. Londres: Macmillan.

STONE, C. (1995). "Political Leadership in Urban Politics", a JUDGE, D., STOKER, G. i WOLMAN, H. (ed.). *Theories of Urban Politics*. Londres: Sage.

SUBIRATS, J. (1997). "Democràcia: Participació i Eficiència", *Revista del CIFA*, 6.

VALLÈS, J.M. i BRUGUÉ, Q. (1997). "Los Sistemas de Representación y Gobierno", a AA.VV. *Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno Local en España*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.

VALLÈS, J.M. (1988). *Democracia Local: El Rol de los Electos Locales*. Universitat Autònoma de Barcelona, Memòria de càtedra, sense publicar.

VALLÈS, J.M. (1999). "La participació Ciutadana i la Democràcia Local", *Revista del CIFA*, 12.

En el món local s'aprecia una gran dinàmica innovadora –tant en la gestió i prestació de serveis com en la concepció i pràctica democràtica– que en moltes ocasions ha estat i és útil per impulsar reformes en àmbits de govern més grans.

El treball que recull aquest llibre analitza els governs locals a través dels seus representants, els regidors i les regidores, que com a protagonistes de la política local disposen d'un mirador excepcional per ajudar a comprendre com és i com funciona el govern local.

La conclusió més destacable a què s'arriba és l'existència d'una incipient transformació de la política local en la direcció de l'emergència d'un govern menys tecnocràtic i molt més relacional. Un model on allò important no és la distribució rígida de funcions entre els diversos actors (públics i privats), sinó l'assumpció de nous processos basats en la col·laboració, en el *parteneriat*, en definitiva en la idea que els mateixos autors del treball citen en les seves conclusions: l'"entre tots ho farem tot", en detriment de "a cadascú, les seves responsabilitats".

Editorial Mediterrània

ISBN 84-8334-443-2
9 788483 344439