



# Pedagogia i Treball Social

Revista de Ciències Socials Aplicades

Dipòsit Legal: GI.904-2010  
ISSN: 2013-9063

Universitat  
de Girona

**Serra, M. (2020)**  
**"Els petits municipis són espais privilegiats per  
l'aprofundiment democràtic i la participació ciutadana?"**

[http://dx.doi.org/10.33115/udg\\_bib/pts.v9i1.22393](http://dx.doi.org/10.33115/udg_bib/pts.v9i1.22393)

Pedagogia i Treball Social. Revista de Ciències Socials Aplicades  
Vol. 9. Núm. 1: 74-94



## Els petits municipis són espais privilegiats per l'aprofundiment democràtic i la participació ciutadana?

Macià Serra<sup>1</sup>

---

### Resum

Tot i que gran part de la població es concentra a les ciutats, la majoria de municipis de Catalunya són petits. Els ajuntaments dels petits municipis tenen alguns avantatges com la proximitat o el coneixement de la seva realitat i algunes limitacions com la seva capacitat operativa o financera. Com impacta tot plegat en les relacions entre l'Ajuntament i la ciutadania? Com és la participació ciutadana en els petits municipis? Aquest article, a partir d'entrevistes en profunditat a polítics i treballadors de 8 ajuntaments de municipis entre 2000 i 5000 habitants, examina el tipus de participació que s'hi du a terme i les seves característiques. Els resultats mostren com tots els municipis fan participació ciutadana, si bé en graus ben diferents. La majoria de processos participatius van lligats a modificacions del planejament urbanístic, les consultes cada vegada són més habituals i la informalitat hi juga un paper ben rellevant. De fet, en alguns casos, la participació informal s'ha convertit en una manera de fer que acompanya la majoria de decisions que pren l'Ajuntament.

---

1. Universitat de Girona. [macia.serra@udg.edu](mailto:macia.serra@udg.edu)

**Paraules clau:** democràcia, participació ciutadana, petits municipis, Catalunya

---

**Abstract**

Although a large part of the population concentrates in the cities, most municipalities in Catalonia are small. Small municipalities councils have some advantages such as proximity or knowledge of their reality and some limitations as their operational or financial capacity. How does all this affect the relationship between the institution and the citizens? How is citizen participation in small municipalities? This article, based on in-depth interviews with politicians and workers from 8 different town councils of municipalities between 2,000 and 5,000 inhabitants, examines the type of participation that takes place there and its characteristics. The results show how all cases do citizen participation, albeit to very different degrees. Most participatory processes are related to changes in urban planning, consultations are becoming more frequent and informality plays a relevant role. In fact, in some cases, informal participation has become a method that accompanies most of the decisions taken by the City Council.

**Keywords:** democracy, citizenship participation, small municipalities, Catalonia

## 1. Introducció

La major part dels municipis de Catalunya són petits en termes de població. De fet, dels 947 municipis catalans 641 tenen menys de 5000 habitants, tot i que només hi viu un 10% de la població. Aquest article analitza la capacitat innovadora d'aquests municipis i la capacitat de fer-ho conjuntament amb la ciutadania, a través de la participació.

En els ajuntaments dels petits municipis hi ha molta proximitat entre les persones electes i la ciutadania, però fins a quin punt això es tradueix en una capacitat d'influència i escolta de les demandes de la població? Es canalitzen les demandes socials a través de processos participatius, o com que es coneix tothom la participació ciutadana no és necessària? Hi ha capacitat de processar noves demandes socials i convertir-les en innovacions substantives (el que es fa) i procedimentals (com es fa)? Quines diferències es poden trobar en comparació als municipis més grans?

L'article s'estructura en quatre apartats. El primer mostra el marc teòric que s'utilitzarà, el segon recull els estudis de cas i el tercer exposa els resultats obtinguts tan pel que fa als tipus de participació com en les valoracions que en fan les persones electes i les treballadores dels ajuntaments i d'altres institucions. Finalment, l'article es clou amb algunes conclusions que destaquen el més rellevant.

## 2. Marc Teòric

Al tombant de la segona dècada del segle XXI les administracions públiques estan sotmeses a nombroses pressions i demandes. Hi ha noves necessitats socials per cobrir, nous problemes públics als quals donar resposta, i noves maneres d'afrontar els problemes des d'un punt de vista democràtic. Els petits municipis també es troben davant d'aquests reptes. És per això que el marc teòric de l'article es fonamenta en la innovació, l'aprofundiment democràtic i la participació.

### 2.1. La innovació en els petits municipis

No és l'objecte d'aquest article endinsar-se en els debats i les controvèrsies teòriques sobre el terme innovació i la seva aplicabilitat en el sector públic, però no es poden obviar

algunes referències que sustenten la perspectiva adoptada, en el sentit de considerar tan la innovació instrumental, que es defineix com l'adquisició de les tècniques que permeten millorar l'eficiència d'unes accions determinades i la substantiva, entesa com un procés social i polític que no només transforma la forma de les solucions sinó que, sobretot, replanteja la naturalesa dels problemes (Chesbrough (2003), Moulaert *et al* (2005), Cornella & Flores (2007), Guia *et al* (2009), Ramírez-Alujas (2011 i 2012) o Longo (2012)).

Durant els darrers anys a Catalunya, i a la resta del món occidental, la societat ha experimentat molts canvis, des de l'impacte de la crisi econòmica a les revolucions tecnològiques, de l'emergència climàtica a l'envelliment de la població, i ha generat fortes pressions sobre unes institucions públiques que veien com es desbordava la seva capacitat de resposta. L'impacte tan de la crisi com del conjunt de transformacions que l'han acompanyat ha generat desconcert i impotència a l'hora de trobar les respostes adequades (Bovens & Hart 1998) a problemes de creixent complexitat (Weber & Khademian 2008, Brugué 2009). Tanmateix, la dificultat d'oferir solucions a problemes com la crisi econòmica o l'amenaça de l'exclusió social en forces casos no és tan de voluntat política com de dèficit cognitiu, d'impossibilitat d'abordar l'assumpte en tota la seva complexitat. És aquesta complexitat la que reclama respostes innovadores (Axeldrod & Cohen 1999, Wagennar 2007). Per això la crisi de la política i l'erosió de les capacitats institucionals tenen menys a veure amb deficiències administratives i més amb "un procés de fragilització i pluralització del saber" (Innerarity 2011: 64).

La complexitat dels problemes ha desbordat les solucions ja conegudes i provades. Davant de nous problemes cal pensar noves respostes, i aquesta és la raó que fa necessària i útil la innovació. En aquest sentit hi ha un problema gairebé *genètic*, relatiu a la pròpia naturalesa de les institucions públiques, que no estan preparades per a la innovació, sinó tot el contrari (Hajer & Wagenaar 1998, Brugué 2009).

En aquest marc comú a gairebé totes les institucions públiques la singularitat dels petits municipis és la seva proximitat, que els proporciona un coneixement profund dels problemes, però també la manca de recursos i la poca capacitat operativa. Però els petits municipis també poden ser observats com aquells espais amb potencial d'aprenentatge i amb possibilitats de repensar les seves inèrcies de funcionament.

Aquest article és deutor del marc teòric elaborat en un altre article (Carrera et al., 2019), on s'abordava el perquè, el què i el com de la innovació en els petits municipis, en aquell cas a les comarques gironines. I també d'altres en què es mostraven d'on provenien les innovacions en les administracions públiques (Brugué et al., 2013)

Les conclusions d'aquell article permeten plantejar la hipòtesi inicial d'aquest: La capacitat dels petits municipis de respondre als reptes de la seva comunitat de forma innovadora no dependrà tant del seu múscul tècnic com del seu cervell deliberatiu; és a dir, de la seva capacitat d'articular les relacions ciutadanes i institucionals que li han de permetre prendre les millors decisions.

Aquesta hipòtesi posa de relleu dos elements: les relacions amb d'altres administracions (governança multinivell) i les relacions amb la ciutadania (participació ciutadana). Aquestes són les dues dimensions clau a l'hora de valorar les fragilitats i les potencialitats dels petits municipis.

El denominador comú d'aquests dos àmbits és que són *relacionals*; és a dir, que apareixen dels vincles, de les interconnexions, de les relacions amb altres institucions o amb la ciutadania (Putnam 1993, Moulaert 2010, Fung 2005, De Souza 2008). Aquest article no aborda les relacions multinivell, sinó que se centra en les relacions dels ajuntaments dels petits municipis amb la ciutadania, a través de fórmules de participació ciutadana.

Aquesta mateixa hipòtesi es pot abordar en relació a la mida dels municipis: els municipis grans disposen de major múscul operatiu per tal de prestar serveis amb eficiència, mentre que els petits municipis disposen d'una proximitat i un coneixement que els permet prendre decisions més adaptades a la seva realitat.

De fet, si la innovació és un assumpte de recursos i tècniques, els petits municipis es troben en una situació difícil per propiciar-la. En canvi, si la innovació té més a veure amb identificar reptes, articular mirades integrals i establir relacions a partir de les quals generar nous coneixements, llavors podria ser que el petit municipi en fos un espai propici –almenys potencialment. I aquest article busca esbrinar-ho a través de la participació.

## 2.2. Participació

Hi ha moltes definicions de participació ciutadana, i no és l'objecte d'aquest estudi aturar-se en la diversitat de perspectives teòriques, sinó veure les seves característiques o els seus tipus en els petits municipis de Catalunya. No obstant cal dir que aquest article es fixarà en els mecanismes a través dels quals els poders públics, en aquest cas els petits ajuntaments, estableixen canals per a que la ciutadania pugui mostrar preferències polítiques i fer-les arribar a les institucions.

La participació no és quelcom exclusiu dels municipis grans i mitjans, sinó que els petits també en fan. De fet, la participació és una política pública relativament recent però que ja s'ha estès a municipis de tota mida (Quiñones & Tarragó, 2006: 24). Però no es fa la mateixa participació en els municipis de diferents mides. Tot i que els fins perseguits siguin els mateixos, els instruments de què disposen els ajuntaments varien substancialment. Una diferència cabdal entre els petits municipis i els altres és que els ajuntaments petits no disposen de personal tècnic especialitzat en la participació i han de recórrer a recursos externs (Castellà, 2009). Tot plegat fa que quan s'analitzen comparativament els processos participatius d'ajuntaments de diverses mides, per exemple en relació a l'urbanisme, en la majoria d'ocasions els dels grans ajuntaments són més amplis i duren més (Martí-Costa & Pybus, 2014).

Per tot això és oportú i rellevant preguntar-se com és la participació en els petits municipis? Les característiques dels petits municipis afavoreixen o dificulten l'aprofundiment democràtic a través de la participació? És gaire diferent la participació en els petits municipis que en els grans?

Per tot plegat una altra hipòtesi a comprovar és si els petits municipis són un espai potencialment privilegiat per aprofundir en la democràcia a través de la participació ciutadana.

## 3. Estudis de cas: els petits municipis

En aquest apartat s'aporten les evidències empíriques que han de permetre validar o refutar les hipòtesis enunciades. Amb aquest objectiu, tot seguit es mostren els casos

escollits i la metodologia i després s'ofereix una aproximació conjunta els 8 municipis de la mostra destacant-ne algunes característiques rellevants per la participació.

### 3.1. Selecció de casos i treball de camp

Els casos d'estudi corresponen a la demarcació de Barcelona i tots tenen entre 2000 i 5000 habitants. Per seleccionar els 8 casos s'ha intentat reflectir l'enorme diversitat de realitats dins la categoria de petit municipi. A la Taula 1 s'exposen les variables considerades a l'hora de seleccionar els 8 municipis de la mostra.

**Taula 1. Els 8 municipis estudiats**

	Calldetenes	Cardona	Castellterçol	Puig-reig	Santa Susanna	Subirats	La Torre de Claramunt	Ullastrell	Demarcació	Mitjana casos escollits
Comarca	Osona	Bages	Moianès	Beguedà	Maresme	Baix Penedès	Anoia	Vallès Occidental	Barcelona	
Població	2.446	4.728	2.374	4.086	3.352	3.013	3.707	2.054	5.576.037	3.220
Percentatge de joves	16,52%	13,32%	15,71%	13,00%	18,08%	16,59%	17,89%	23,13%	16,42%	16,78%
Índex d'envelliment	98,76	198,73	144,24	203,01	90,43	115,8	86,73	61,05	113,49	124,84
Taxa d'atur	7,91%	11,31%	10,37%	10,33%	19,82%	8,92%	18,03%	7,86%	11,49%	11,82%
Taxa d'estrangeria	4,82%	4,55%	5,00%	4,92%	11,34%	5,08%	2,51%	1,61%	12,35%	4,98%
Ubicació	Interior	Prepirineu	Interior	Interior	Litoral	Interior	Interior	Metropolità		
Proximitat a una ciutat	Vic	No	No	No	No	Sant Sadurní	No	Terrassa		
Treball a Barcelona	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí		
Demografia	Creixement moderat	Pèrdua	Creixement moderat	Pèrdua	Doblar	Doblar	Doblar	Doblar		
Trama urbana	Poble	Poble	Poble	9 Colònies	Urbanitzacions	14 nuclis	Urbanitzacions	Poble		

Font: INE 2017 (excepte taxa d'atur: gener 2018) i elaboració pròpia

S'han seleccionat municipis entre 2000 i 5000 habitants, deixant-ne fora els més petits. Qualsevol tall és arbitrari, però aquests municipis tenen més capacitat operativa que els més petits de 1000, però no disposen dels recursos financers dels que superen els 5000 habitants.. Tots els municipis pertanyen a una comarca diferent de la demarcació



de Barcelona, amb activitats econòmiques principals diverses: industrials, agrícoles o turístiques. Mostren bona part dels contextos on es troben els petits municipis no només a Barcelona, sinó a bona part del país. Tots tenen en comú trobar-se a més de 40 quilòmetres de la ciutat de Barcelona, que s'utilitza com a recurs per evitar que la força de la dinàmica metropolitana *contamini* massa la realitat dels petits municipis analitzats.

No és l'objectiu d'aquest informe entrar en detalls sobre les dades exposades. Tanmateix, volem destacar-ne alguns aspectes relatius a la composició socioeconòmica. Malgrat la diversitat d'activitats econòmiques que es troben en els 8 municipis triats, l'atur no assoleix una magnitud rellevant en gairebé cap cas, amb l'excepció de Santa Susanna, matisada per l'efecte de l'estacionalitat del turisme de sol i platja. Tampoc destaca la presència d'immigració. Excepte al municipi costaner, en cap dels altres municipis s'arriba al 5%, mentre que la mitjana provincial és del 12,35%.

En la taula es poden distingir aquells municipis, la majoria, que permeten traslladar-se a treballar en cotxe (o en tren) a Barcelona i aquells altres, més allunyats, que no ho permeten (Puig-Reig i Cardona). Aquests darrers són menys atractius pels joves, especialment si tenen estudis superiors, i el seu índex d'envelliment és elevat. De fet, la distància del municipi a Barcelona o una ciutat mitjana és molt rellevant per explicar la dinàmica poblacional dels darrers 20 anys. Els municipis més allunyats han perdut població mentre molts altres l'han doblat.

Una de les prioritats polítiques explicitades per tots els responsables polítics entrevistats és la voluntat d'oferir bons serveis, particularment escoles i llars d'infants, perquè les famílies amb fills puguin residir al poble. En tot cas, la percepció dels entrevistats és que, exceptuant les urbanitzacions de La Torre de Claramunt, no hi ha massa necessitats socials, i la majoria de situacions de necessitat que va provocar la crisi econòmica han desaparegut.

Cal destacar la diversitat de situacions en relació a la trama urbana. A molts municipis la major part de la població es concentra al nucli urbà, però en altres casos no és així. La meitat de la població de La Torre de Claramunt viu en una urbanització a 10 quilòmetres del poble, Subirats té 14 nuclis i Puig-Reig té 9 colònies separades geogràficament. Aquest fet té fortes implicacions en el sentiment d'identitat, en la gestió de serveis públics i en la relació de l'Ajuntament amb els seus habitants.

El treball de camp ha consistit en accedir a la documentació bàsica sobre la situació de cada municipi i de les actuacions en matèria de participació que van dur a terme els primers dos anys del mandat 2015-2019 descrites a la web municipal. Un cop documentats els casos d'estudi, s'ha obtingut informació qualitativa a través de 28 entrevistes semi-estructurades a tres perfils (polítics, tècnics i ciutadans) en cada un dels 8 municipis de la mostra i a persones treballadores de l'àrea de participació ciutadana de la Diputació de Barcelona<sup>2</sup>. Les entrevistes buscaven més copsar els raonaments, les percepcions i les inquietuds que no pas la informació detallada, intentant no condicionar els entrevistats amb conceptes i categories analítiques prèvies<sup>3</sup>.

### 3.2. Aproximació als petits municipis

Tot seguit es mostren alguns elements característics dels petits municipis, i més concretament dels ajuntaments dels petits municipis a partir del que afirmen els entrevistats. Abans d'entrar en aspectes relatius a l'aprofundiment democràtic i la participació, és necessari assenyalar alguns factors que hi impactaran i que diferencien els petits ajuntaments dels més grans.

- Identitat. Tots els entrevistats constaten que la identitat és la base sobre la qual s'assenta el seu municipi, el punt de partida des del qual entendre el present i enfocar el futur, el que dóna sentit a l'existència dels petits municipis. I en fan una lectura molt positiva en termes de cohesió social. Tanmateix, aquesta identitat tan forta també pot tenir una altra cara menys positiva, relativa a la distinció entre aquells que són del poble “de tota la vida” i els nousvinguts. Aquests nousvinguts –que poden tenir orígens estrangers o venir d'altres indrets de Catalunya– de vegades no s'integren fàcilment en unes xarxes socials que són alhora denses i tancades. El resultat és una comunitat forta, però també amb fragmentacions i espais d'exclusió.

---

2. En concret, les 28 entrevistes es van distribuir de la manera següent: 3 a Calldetenes, i Ullastrell, 2 a Puig-Reig, Santa Susanna, Cardona, Castellterçol i la Torre de Claramunt, 5 a Subirats i 7 a la Diputació de Barcelona.

3. De manera resumida, l'entrevista es desenvolupava a través dels següents punts: (1) informació bàsica sobre la persona entrevistada i la seva relació amb el municipi; (2) record dels principals canvis produïts durant l'última dècada en el municipi; (3) referències específiques a la participació ciutadana, i (4) relatar com imagina al seu poble d'aquí a 10 anys i què considera s'hauria de fer per promoure l'aprofundiment democràtic en el marc del seu ajuntament.

- Proximitat. La proximitat és assenyalada per tots els entrevistats com el principal avantatge dels petits municipis. Una proximitat que es detecta en múltiples nivells i que afecta tant a les persones electes com a les treballadores municipals. Tot i així, si bé en els municipis a prop dels 2000 habitants els electes afirmen conèixer a gairebé tots els veïns, en els més grans ja no és així. D'altra banda, els càrrecs polítics com l'alcalde o els regidors acostumen a estar sempre a disposició dels veïns. En la majoria de casos, tal com afirma un treballador municipal *“Si ve un ciutadà i demana per l'alcalde, el més probable és que l'alcalde baixi a parlar amb ell en aquell mateix moment”*.
- Personalització i flexibilitat. En la prestació de serveis la teoria considera més eficients les estructures administratives de major grandària, però en l'estudi de camp hem detectat que guanyen en flexibilitat i personalització quan es proveeixen des de la proximitat. D'altra banda, la personalització pot tenir el risc de derivar en clientelisme.
- Coneixement. Un altre aspecte recurrent a l'hora de valorar els avantatges dels petits municipis fa referència al nivell de coneixement que tenen sobre la realitat del territori i la població que administren, i el convenciment que no seria així si se suprimissin els municipis petits i fossin governats des de més lluny.
- Transversalitat. Els petits municipis són un espai privilegiat per convertir la retòrica habitual sobre el treball en xarxa i la transversalitat en realitat. Els àmbits tècnics dels petits municipis són espais on la col·laboració entre treballadors provinents de diferents àrees es produeix de manera constant. L'expressió “entre tots ho fem tot” és força habitual. Com que són pocs, es coneixen i estan a prop, no els cal una comissió interdepartamental per promoure la transversalitat sinó que tots saben el que fa l'altre i és més senzill abordar els problemes comuns. Però no tot són avantatges, ja que l'escassa segmentació professional també pot interpretar-se com un dèficit d'especialització i de professionalitat.
- Confusió de rols entre polítics i tècnics. Tot i que la confusió i la barreja dels rols polítics i tècnics es pot trobar en la majoria d'organitzacions, es detecta força més acusada en els municipis més petits.

- Fragilitat operativa. Les estructures administratives dels petits municipis són fràgils i pateixen d'una mancança crònica de recursos que limita enormement la seva capacitat per a desplegar polítiques públiques. Els ajuntaments d'aquests petits municipis poden fer menys coses que els dels grans municipis. I quan els cal fer les mateixes coses que qualsevol ajuntament, per exemple sol·licitar o justificar les subvencions, proporcionalment hi ha de dedicar més esforços. En moltes ocasions tot plegat deriva en una confusió de rols entre les persones electes i les treballadores de l'ajuntament.
- Rellevància dels secretaris-interventors municipals. El coneixement legal i la capacitat de bloqueig dels secretaris, si s'uneixen a la manca de lideratge per part dels responsables polítics, conformen unes relacions asimètriques on la influència tècnica sobre les decisions polítiques pot ser molt rellevant, clarament superior al que preveuen les seves atribucions formals.

#### 4. La participació ciutadana en els petits municipis

Tot seguit s'aborda la participació ciutadana en els petits municipis. En primer lloc es mostren els tipus de participació que es fa en els municipis de la mostra i després s'apunten les valoracions de les persones entrevistades en relació a la seva experiència amb la participació. L'objectiu no és quantificar sistemàticament tots els mecanismes de participació impulsats pels petits municipis, sinó més aviat obtenir-ne una visió global, panoràmica i que faci aflorar els elements comuns més rellevants.

##### 4.1. Tipologia

Tots els municipis de la mostra han desenvolupat polítiques de participació ciutadana, si bé amb diferents intensitats. Tot seguit es mostren els tipus de pràctiques participatives més habituals en els ajuntaments dels petits municipis.

- **Reglaments i consells de participació ciutadana.** Gairebé tots els casos analitzats disposen tan de reglaments de participació aprovats pel ple com de consells ciutadans constituïts formalment –sovint a l'empara del propi reglament. Tanma-

- teix, també de forma majoritària, els diversos actors entrevistats reconeixen que es tracta d'instruments formals sense gaire incidència pràctica. Creuen que no estan adaptats als petits municipis, i de fet la majoria de reglaments són models idèntics als d'altres ajuntaments més grans. Això fa que a la pràctica tota la participació que impulsen els ajuntaments petits sigui fora dels reglaments que ells mateixos han aprovat.
- **Processos participatius.** Els processos participatius són debats guiats i estructurats per copsar l'opinió de la ciutadania sobre una política pública que vol impulsar el govern municipal. En els casos estudiats solen estar enfocats a un àmbit concret i ser temporalment limitats. N'hi ha de relatius a escollir el nom de l'edifici consistorial, a millorar el funcionament del servei de la piscina pública durant l'estiu, plans locals de joventut, destinats a elaborar un Pla Estratègic, o la construcció de parcs infantils. Cal destacar l'urbanisme com l'àmbit on hi ha més processos, concretament vinculats a les modificacions del POUM. Es tracta d'un dels àmbits més rellevants de la política municipal i el propi reglament d'urbanisme vigent estableix –tot i que sense gaires detalls– l'obligació d'acompanyar els processos de revisió de la planificació urbanística de mecanismes i pràctiques participatives<sup>4</sup>.
  - **Consultes.** En el marc de l'aprofundiment dels processos democràtics i amb la voluntat d'anar més enllà de la democràcia representativa, han aparegut amb força aquesta forma de democràcia directa (Brugué et al., 2018), moltes vegades emparada en la Llei de consultes populars i no refrendàries (Llei 10/2014). De fet, 3 dels 8 municipis han realitzat consultes recentment: sobre la creació d'una nova comarca, la data de la festa major o intervencions en espais públics.
  - **Pressupostos participatius.** Diversos ajuntaments han deixat que part (molt petita) del pressupost es definís a través d'un procés participatiu on normalment hi ha una fase deliberativa i s'acaba amb una votació oberta a tota la ciutadania per escollir entre diverses opcions.

---

4. El Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme estableix, en l'article 59. 3. "La memòria a què es refereix l'apartat 1.a ha d'integrar: a) El programa de participació ciutadana que l'ajuntament hagi aplicat al llarg del procés de formulació i tramitació del pla per garantir l'efectivitat dels drets reconeguts per l'article 8."

- **Informalitat.** Una de les diferències més rellevants entre els ajuntaments petits i els grans és la possibilitat de realitzar trobades entre electes i ciutadans. Moltes es convoquen de manera periòdica, en algun àmbit geogràfic concret (un carrer, un barri o tot el municipi), al marge de les formalitats i el format sol consistir en preguntes de la ciutadania i respostes dels electes. Tots els entrevistats reconeixen que hi ha molta més assistència en aquestes trobades que en els processos participatius. També destaquen que la concreció temàtica i geogràfica afavoreix l'assistència. Les trobades més formals alhora que més generalistes solen tenir menor participació que no les que tracten sobre quelcom proper i palpable, encara que sigui sense gaires formalisme. És a dir, hi ha més persones en una reunió d'un barri que té un problema concret (seguretat, residus, sorolls, reformes) que no en una trobada oberta a tota la ciutadania sobre la presentació dels pressupostos de l'Ajuntament.
- **Webs i noves tecnologies.** Encara que estiguin allunyades de la participació ciutadana entesa en un sentit estricte, moltes persones entrevistades sovint relacionen la participació amb la transparència i el govern obert. En alguns casos s'ha volgut transformar la pàgina web municipal en un espai on recollir demandes i fomentar la participació, però sense massa èxit i la majoria resten centrades en aspectes relacionats amb els tràmits administratius o amb els requeriments de la llei de transparència.

#### 4.2. Valoracions dels responsables

- **Legitimitat.** Avui és gairebé impossible manifestar-se contrari a la participació, de manera que la pràctica totalitat dels entrevistats han defensat la seva importància i la seva bondat. Es detecta una mena d'acord sobre la *inevitabilitat* de la participació en el segle XXI, com si la democràcia del nou mil·lenni ja no pogués sobreviure sense injectar-li aquesta sang participativa. A gairebé totes les entrevistes, especialment amb les persones electes, es destaca tant la importància de la participació com la voluntat política per impulsar-la. En diversos casos de municipis propers als 5000 aquest compromís s'il·lustra a partir de la creació de certes estructures de treball com àrees de participació i, addicionalment, de la vinculació directa d'aquestes a l'alcaldia (Castellà, 2009), una mostra del suport polític. És en els municipis més involucrats amb la participació on l'alcalde acostuma a tenir un discurs més elaborat.

- **Aprenentatge.** Les persones entrevistades reconeixen que la participació ciutadana genera dos tipus d'aprenentatges. En primer lloc, ajuda a millorar el disseny de les polítiques públiques que es volen implementar, sobretot a nivell molt concret. Per exemple, quan s'escolta els usuaris d'un parc a l'hora de reformar-lo, el resultat final (tipus de bancs, cadires, orientació, etc) és millor. D'altra banda, en qüestions menys concretes, per exemple en el marc d'un procés deliberatiu, són les persones participants les que aprenen la dificultat de la política, on en la majoria de casos cal conjugar interessos contraposats i el resultat final no sol aconseguir ningú del tot.
  
- **Sempre són els mateixos.** Probablement la dificultat més compartida i estesa als diferents municipis analitzats és aquella que molts dels entrevistats han resumit com “el principal problema de la participació és que sempre participen els mateixos”. En aquest sentit, es reconeix que massa vegades no s'aconsegueix una mostra representativa dels habitants sinó només la veu dels més actius que, de manera recurrent, copen els espais participatius. En aquests sentit, alguns electes apunten que quan s'aconsegueix una mostra prou representativa, s'adonen que, de fet, no coneixen a tothom, i els processos participatius haurien de servir per a fer aflorar veus que normalment no escolten.
  
- **Artificialitat.** Una apreciació recurrent és la necessitat que la participació encaixi amb l'estructura administrativa pròpia de l'ajuntament. La fragilitat dels ajuntaments petits els fa molt dependents d'assessoraments o del suport d'altres administracions. En aquest cas hi ha el perill de captura de la política pública o que el personal de l'ajuntament percebi la participació com a quelcom aliè al propi ajuntament.
  
- **Reivindicant la informalitat.** La majoria de persones entrevistades reivindiquen la informalitat com a quelcom propi i positiu dels petits municipis. De fet, la pràctica totalitat de la participació detectada s'ha fet fora dels reglaments de participació aprovats. La majoria d'alcaldes valoren molt positivament les trobades informals per parlar d'un tema concret o d'un àmbit geogràfic determinat. Admeten que com més concret sigui el tema a tractar o més petit l'àmbit territorial, més assistència hi ha. Aquest fet òbviament s'explica per la proximitat entre els electes i els ciutadans als petits municipis, que permet als primers escoltar i contestar de

primera mà els veïns del seu municipi. En paraules d'una regidora: *“Quan vaig entrar a l'ajuntament disposàvem d'un reglament de participació aprovat; però mai s'ha utilitzat ni tampoc mai ningú l'ha trobat a faltar. En canvi de participació ja n'anem fent, per qualsevol cosa de les que fem (...) Hem fet reunions amb tots, però no n'hem dit participació. Ens ho creiem i ho fem així. Això no vol dir que puguem fer cas a tothom, però sí que els hem d'escoltar.”*

- **Massa queixa, poca proposta.** Però el revers de la moneda de la informalitat és que en massa ocasions el que reben en aquestes trobades són queixes o demandes individuals, que si bé responen a un interès privat legítim, no aporten gaire res a l'interès general. De fet, alguns alcaldes constaten la dificultat de forces participants per assolir una visió general del municipi o de l'interès general. En paraules d'un alcalde: *“La participació formal és imprescindible en un poble d'aquestes dimensions. Encara que jo cada dia parlo amb molts veïns, i els conec a gairebé tots, el que rebo bàsicament són queixes. I la participació no és això. Crec que la participació és trobar-se diferents persones, fer una diagnosi, debatre i arribar –si és possible– a consensos (...)”*

## 5. Conclusions

Els petits municipis tenen peculiaritats que els diferencien dels municipis mitjans o grans. Aquestes característiques poden traduir-se tan en avantatges com en dificultats. De fet, segons una de les hipòtesis de partida, la capacitat d'aprofitar els avantatges i conjurar les dificultats dels petits municipis depèn de les relacions que puguin establir amb altres administracions i amb la ciutadania. L'article s'ha centrat en les relacions amb la ciutadania a través de la participació ciutadana.

A l'inici d'aquest article s'apuntava la necessitat d'innovar és a dir, la necessitat de reconèixer que davant d'una realitat en profunda transformació es necessiten respostes renovades. D'altra banda, ja en format d'hipòtesi, emergeix la pregunta de si els petits municipis poden ser espais adequats per a generar aquestes noves respostes. Un plantejament aparentment poc intuïtiu, doncs sovint s'ha usat la fragilitat d'aquestes institucions per argumentar en contra de la seva capacitat per a generar polítiques innovadores. Un plantejament al qual l'article s'ha proposat donar la volta tot considerant que la manca de



“múscul” dels petits municipis no implica manca de “cervell”. En altres paraules l'article ha defensat la hipòtesi que, tot i l'evident fragilitat en termes operatius, els petits municipis poden disposar d'una posició privilegiada per pensar polítiques públiques útils factibles i adequades a les seves realitats.

Les persones electes i les treballadores dels petits municipis valoren positivament una grandària que els permet, des de la proximitat, conèixer amb molt detall totes els assumptes del seu poble, així com tractar de manera molt directa i personal a la ciutadania. Aquest triangle *proximitat-coneixement-personalització* els porta a afirmar que no només poden dissenyar bones polítiques públiques perquè coneixen molt bé la seva realitat sinó que també poden prestar serveis de major qualitat perquè tenen capacitat de personalitzar.

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

L'altra hipòtesi es preguntava si els petits municipis són espais privilegiats per l'aprofundiment democràtic i la participació ciutadana. A través del treball de camp realitzat, s'ha constatat que les pràctiques participatives són habituals –fins i tot freqüents– en els petits municipis. Aquestes pràctiques es concentren en polítiques de territori (sobretot els POUMs, on la participació ciutadana és una obligació reglamentària), però s'estenen a d'altres àmbits, com ara les polítiques de joventut, els plans estratègics o projectes de desenvolupament econòmic local. També s'ha observat l'aparició de mecanismes de democràcia directa i un interès creixent pels pressupostos participatius, que també finalitzen amb una votació.

Cal destacar la residualització de les eines participatives més formals. Així, malgrat que la majoria dels municipis analitzats disposen de reglaments de participació, de consells consultius i de llocs webs específics per la participació, cap d'aquests canals sembla funcionar amb un mínim d'efectivitat. Semblen espais participatius *decoratius*, sense cap utilitat pràctica. S'imposen, en canvi, pràctiques informals, gairebé espontànies, de canalitzar la participació ciutadana. Entre aquestes les que atrauen més participants són les trobades entre persones electes i ciutadans d'un àmbit geogràfic concret (barri, nucli,

urbanització...) que tracten d'un tema concret. En els petits municipis, segurament a causa de la mida, les trobades on els electes es troben amb els ciutadans fora de les formalitats reglamentàries funcionen molt bé, tot i que serveixen més per resoldre queixes i qüestions relatives a interessos privats que no per a cercar l'interès públic.

D'aquest panorama se'n pot dibuixar una visió general que apunta a les potencialitats però també als perills i als frens de la participació en els petits municipis. Mentre a les webs municipals es recullen definicions formals sobre què la participació, a les entrevistes dominen les visions més intuïtives. Sovint es barregen aspectes diversos, barrejant per exemple la participació deliberativa amb el fet de votar o posant en el mateix sac la participació, la transparència o la gestió telemàtica de certs procediments administratius.

Tot plegat mostra una aposta per la participació. Una aposta que es basa en reconèixer que governant amb els ciutadans el resultat és millor. Expressant-ho en termes planers, potser no hi ha una definició comuna ni massa formal sobre la definició de la participació ciutadana, però en la majoria de casos escolten els ciutadans a l'hora de dissenyar i implementar les polítiques públiques. I com que són petits, és més senzill fer-ho informalment. De fet, en molts casos la participació s'ha convertit en una manera de fer que acompanya la majoria d'actuacions de l'Ajuntament.

## 6. Referències bibliogràfiques

- Axeldrod, R. & Cohen, M. (1999) *Harnessing Complexity*. New York: Basic Books.
- Brugué, Q. (2009) "Una Administración que Habla es una Administración que Piensa" en Gobierno de Aragón (ed) *Participación Ciudadana para una Administración Deliberativa*. Zaragoza: Departamento de Presidencia, Gobierno de Aragón.
- Brugué, Q., Boada, J. & Blanco, I. (2013) *Els Motors de la Innovació a l'Administració Pública*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya.
- Brugué, Q., Casademont, X., Gifreu, J., & Prieto-flores, Ò. (2018). Local direct democracy: considerations on municipal consultations. *Revista Catalana de Dret Públic*, (57), 1–16.

- Boven & Hart (1998) *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick: Transaction Press.
- Carrera, E., Brugué, Q., Casademont, X., & Serra, M. (2019). El potencial innovador de los pequeños municipios: de la teoría a la práctica. *Reis*. 168(July), 3–20.
- Castellà, C. (2009). *Evaluación de los procesos de participación local desarrollados en municipios catalanes*, dins Parés, M. *Participación y calidad democrática : evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel. 267-306.
- Chesbrough, N. (2003) *Open Innovation. The New Imperative for Creating and Profiting from New Technology*. Harvard: Harvard University Press.
- Cornella, A. & Flores, A. (2007) *La Alquimia de la Innovación*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- De Souza, X. (2008) *Democracy as Problem Solving. Civic Capacity in Communities across the Globe*. Cambridge: The MIT Press.
- ECAS (2015) *Informe INSOCAT per a la Millora de l'Acció Social. Indicadors Socials a Catalunya en Relació al Context Estatal i Europeu*. Barcelona: ECAS.
- ECAS (2015b) “Innovació i Empoderament en la Lluita contra la Pobresa”, col·lecció *Idees i Eines per a l'Acció Social*. Barcelona: ECAS.
- Fung (2005) *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hajer, M. & Wagenaar, H. (1998) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Howalt, J. & Schwarz, M. (2010) *Social Innovation: Concepts Research Fields and International Trends*, International Monitoring.
- Innerarity, D. (2011) *La Democracia del Conocimiento. Por una Sociedad Inteligente*. Barcelona: Paidós.

- Llei 10/2014, del 26 de setembre, de consultes populars i no referendàries i altres formes de participació ciutadana.
- Martí-Costa, M., & Pybus, M. (2014). La participación en el urbanismo: los planes de ordenación urbanística municipal en Cataluña. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (10), 24–37.
- Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E. & Moreno, S. (2005) “Toward alternative models of local innovation”, *Urban Studies*, 42 (11), pp. 1969-1990.
- Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E. & Moreno, S. (2010) *Can Neighbourhoods save the city. Community development and social innovation*. London: Routledge.
- Parlament de Catalunya. Llei d'Urbanisme de Catalunya (Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost) (2010).
- Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Quiñones, G., & Tarragó, D. (2006). *La participació ciutadana en els municipis gironins*. Generalitat de Catalunya. Barcelona.
- Ramírez-Alujas, A.V. (2011) “Sobre la Aplicación y Desarrollo del Concepto de Innovación en el Sector Público”, *Revista Circunstancias del IUIOG*, año IX, nº 26.
- Ramírez-Alujas, A.V. (2012) “Innovación en las Organizaciones y Servicios Públicos: ¿el Eslabón Perdido?”, *Revista Chilena de Administración Pública*, 19, pp. 5-50.
- Wagenaar (2007) “Governance, Complexity and Democratic Participation”, *The American Review of Public Administration*, 37, pp 17-50.
- Weber & Khademian (2008) “Wicked Problems, knowledge Challenges and Collaborative Capacity Builders in Network Settings”, *Public Administration Review*, 68(2), pp. 334-349.



# Pedagogia i Treball Social

Revista de Ciències Socials Aplicades

Edita: Universitat de Girona

Disseny i maquetació: info@clam.cat · 647 42 77 32

Dipòsit Legal: GI.904-2010

ISSN: 2013-9063