

Els ajuntaments davant la crisi: estratègia i nova governança per fer més i millor amb menys

Elements d'innovació i estratègia, 2



**Diputació
Barcelona**

La Diputació de Barcelona es caracteritza per la seva naturalesa local, de suport i cooperació amb els municipis. Per complir aquests objectius ha desenvolupat un model estrictament municipalista, que té el seu referent en l'establiment de xarxes de gestió amb els ajuntaments aportant mitjans tècnics, coneixement i experiència, assessorament, recursos econòmics i suport a la gestió dels serveis municipals.

La col·lecció *Elements d'innovació i estratègia* és una iniciativa de l'Oficina Tècnica d'Estratègies per al Desenvolupament Econòmic de la Diputació de Barcelona. El seu objectiu és promoure la reflexió i el debat sobre el desenvolupament econòmic i explorar àmbits d'interès per a la intervenció territorial des de la perspectiva local.

Aquesta és una col·lecció de textos d'autor. La Diputació de Barcelona no comparteix necessàriament les opinions aquí publicades.



**Diputació
Barcelona** | Àrea de Desenvolupament
Econòmic Local

www.diba.cat

Direcció: Oriol Estela, Oficina Tècnica d'Estratègies per al Desenvolupament Econòmic.
Àrea de Desenvolupament Econòmic Local. Diputació de Barcelona.

Autor: Josep M. Pascual Esteve, director d'Estratègies de Qualitat Urbana, coordinador
d'AERYC (Àfrica, Amèrica i Europa de Regions i Ciutats).

Coordinació: Jordi Boixader i Maria Xalabarder, Oficina Tècnica d'Estratègies
per al Desenvolupament Econòmic. Àrea de Desenvolupament Econòmic Local.
Diputació de Barcelona.

© Diputació de Barcelona
Març, 2013

Maquetació i producció: Gabinet de Premsa i Comunicació
de la Diputació de Barcelona
Dipòsit legal B. 8464-2013

Índex

Una ciutat en crisi no significa una crisi de ciutat	4
El govern local, clau per fer front a la crisi	6
Actuar amb el mateix model de gestió que abans de la crisi significa portar la ciutat a la decadència	8
El model de governació erroni davant la crisi: fer més amb menys	10
Nova governança local: fer front a l'adversitat per guanyar el futur.....	14
Renovació del lideratge democràtic local.....	14
Prioritats compartides, multiplicació de l'impacte dels recursos públics	15
Transformar l'administració: l'administració relacional	17
Generar espais per a la col·laboració i el compromís cívic de la ciutadania ..	18
Reestructurar els processos de participació ciutadana: el fer ciutat	19
La cooperació entre actors i la gestió de projectes en xarxa: la sinergia dels recursos urbans	20
Estratègia compartida: posar en valor els recursos del territori i respondre als reptes de futur.....	21

Una ciutat en crisi no significa una crisi de ciutat

En un treball anterior¹ he assenyalat que la crisi és una crisi societària, és a dir, del conjunt de la societat i no només financera i econòmica. També, que la fallida social, de cultura i valors i de governació produïda en impulsar la societat del coneixement o la societat xarxa en un context socioeconòmic, cultural i institucional inadequat és la que ha produït la crisi financera, que ha agreujat encara més la situació socioeconòmica de la majoria de les societats de la mediterrània europea. La crisi societària s'ha d'afrontar des de les ciutats i les àrees metropolitanes on hi viu prop del 80% de la població europea, i en les quals els diferents grups i sectors socials estableixen les seves principals i més denses relacions socials i d'interdependència.

Les ciutats europees, i les espanyoles en particular, que han estat el motor de canvi, de modernització i de competitivitat de la societat espanyola contemporània, estan veient com la seva situació socioeconòmica s'agreuja amb la crisi: increment de l'atur, pobresa, conflictivitat social, inseguretat, reducció de prestacions i serveis públics, etc. És a dir, en termes objectius la ciutat «en si mateixa» es troba en una situació de deteriorament social, però només parlarem pròpiament de crisi de ciutat (de recessió total) quan la ciutat perd el seu sentit de «polis», d'espai comú amb significació col·lectiva per a la ciutadania. Dit d'una altra manera, la ciutat entra en crisi quan no actua «per a si mateixa», quan no fa front a la seva situació, als seus desafiaments de manera compartida i col·lectiva.

Parlarem de crisi de ciutat no tant perquè la seva situació social s'agreugi, sinó perquè no està activa socialment. És llavors quan es troba en una situació de desorganització social o anomia. Una ciutat que no actua «per a si mateixa» en una crisi com l'actual que és expressió de canvi d'era, vol dir que no només agreuja la seva situació econòmica i social comparativa amb altres ciutats, sinó que no es prepara per afrontar els reptes que comporten els grans canvis socials, econòmics, tecnològics i de governació que estan esdevenint. Aquesta inacció provocarà la prolongació de la recessió i en un futur, la pèrdua de cohesió social i de competitivitat en relació amb altres ciutats que hagin afrontat els canvis adequadament.

D'una manera similar, els ajuntaments, els governs més propers a la ciutadania i representatius de les ciutats, poden tenir les seves hisendes en crisi i han hagut de reduir i prioritzar les seves despeses, però la seva crisi institucional, la seva pèrdua de

1. Pascual Esteve, JM. «La estrategia del roble: la respuesta de las ciudades a la crisis societaria». Revista *Gobernanza*, núm. 27 (2012) www.aigob.org

legitimitat i incidència en la ciutat, només s'esdevé si no són capaços de poder articular una estratègia compartida amb el conjunt d'actors i sectors de la ciutadania. Una estratègia tant per preservar la ciutat i els seus sectors més vulnerables, com especialment per fer front als desafiaments de futur que la ciutat té plantejats com a conseqüència de la crisi estructural i per assegurar, en el futur, una major qualitat de vida comparada de la seva gent.

Davant el canvi en el model de governació de la ciutat que planteja l'actual crisi institucional,² l'ajuntament ha d'anticipar-se i desplegar un nou model de governació: la governança democràtica, per poder articular una resposta resilient de la ciutat per a que, fent-se forta en l'adversitat, afronti col·lectivament els canvis urbans.

2. Pascual Esteve, JM. «La estrategia del roble», op. cit.

El govern local, clau per fer front a la crisi

Les ciutats, com s'ha assenyalat,³ són clau per afrontar la crisi societària i, molt especialment, les seves dimensions de fallida social, moral (de valors) i de governació que són a la base de la crisi financera internacional. Tanmateix, són els ajuntaments urbans i els que conformen àrees o regions metropolitanas, el nivell de govern més apropiat per articular la resposta de la ciutat davant la crisi.

A Europa fa moltes dècades que es coneixen els factors d'èxit d'un govern local encara que altres nivells de govern s'entesten en no reconèixer-los-hi. L'any 1986, en plena emergència del model gerencial de governació, Margaret Thatcher va encarregar un estudi sobre l'eficàcia dels governs locals britànics en la gestió de serveis de benestar social. La finalitat de la governant centralitzadora era demostrar la ineficient i fragmentada gestió municipal i suposava que, en nom de l'economia, l'eficàcia i l'eficiència de la gestió es justificaria una centralització d'aquests serveis. Amb aquests propòsits va encarregar l'informe a un reconegut gestor de centres comercials, Sir Roy Griffiths.

L'informe Griffiths, al contrari del que se suposava, va recomanar reforçar la gestió dels governs locals. Segons l'informe, considerava que els governs locals eren el nivell més adequat per gestionar els serveis públics i, en especial, els personals i socials. Les raons que s'hi exposaven no podien ser més emblemàtiques:

- Els governs locals, éssent els més propers a l'entorn en el qual viuen les persones, són els que millor poden identificar les seves necessitats. No tant per la seva proximitat física, sinó per la seva proximitat i coneixement de les relacions i interaccions entre les persones i sectors socials amb el seu entorn social i territorial.
- També poden desenvolupar una acció més integral amb la coordinació de diferents tipus de serveis, per satisfer les necessitats i els reptes de la ciutadania.
- Per altra banda, des de l'àmbit local es pot promoure el tercer sector i el voluntariat i incidir en una resposta social més àmplia a les necessitats i reptes.
- Des dels governs locals és més fàcil coordinar els serveis i equipaments finançats amb fons públics amb els privats i, d'aquesta manera, desenvolupar una acció més integral.

Els avantatges comparatius dels governs locals en serveis de benestar a les persones són fàcilment extensibles al conjunt de serveis de la ciutat finançats amb fons públics. Tots els avantatges assenyalats tenen un denominador comú: la proximitat relacional.

3. Vegeu un tractament més ampliat del tema a «La estratègia del roble», op. cit.

Aquests són, sens dubte, els avantatges dels governs locals per gestionar els serveis públics a les ciutats i, en general, als municipis de més de 20.000 habitants i a aquells més petits que estan inserits en entorns metropolitans. Tanmateix, el paper més important dels ajuntaments que emergeix amb més força en les societats anomenades societats xarxa o del coneixement, no és tant la gestió dels serveis públics, sinó el seu paper articulador d'una resposta més àmplia i de major impacte ciutadà. L'informe Griffiths no ho assenjala específicament, però se'n desprén que el principal paper de l'ajuntament és ser l'organitzador de la capacitat de resposta de la mateixa ciutat.

En l'actualitat, després dels estudis de J. Jacobs, S. Sassen, M. Castells i tants d'altres (inclosos els informes del Banc Mundial) sembla ja establert que les ciutats són la riquesa de les nacions i que l'era infoglobal es basa en el sistema mundial de ciutats.

Avui podem anar un pas més enllà en aquestes tesis i afirmar clarament que els governs locals són els més eficaços en posar en marxa les ciutats, i més encara quan es tracta de millorar les capacitats d'acció compartida i d'articular xarxes de cooperació econòmiques (clústers) i socials per guanyar en competitivitat i en cohesió social.

Els ajuntaments d'avui en dia, en la ciutat informacional o ciutat xarxa, són la clau, ja que el seu major avantatge competitiu és la seva capacitat de cooperació entre els seus actors i els sectors de ciutadania. S'ha assenyalat que la modernització d'Espanya és la modernització de les seves ciutats. A les ciutats d'Europa i de Llatinoamèrica (Barcelona, Bogotà, Bolonya, Caguas, Florència, Girona, Màlaga, Medellín, Rosario, Sevilla i València, entre moltes d'altres) que han tingut una gran transformació, el paper de l'ajuntament ha estat essencial i aquest paper s'ha degut, majoritàriament, a l'adopció d'una política de col·laboració oberta i relacional amb les empreses i els sectors de la ciutadania que els implicava en el desenvolupament de la ciutat. Uns ajuntaments que han estat capaços d'emergir per sobre de les seves competències i recursos i que han organitzat una gran acció societària per respondre als reptes i necessitats dels seus ciutadans, els quals les han expressat al seu govern més proper.

No obstant això, fins a l'actual crisi la gran majoria dels governs locals no han actuat exercint aquest paper relacional sinó que ha predominat el seu paper com a proveïdors i gestors de prestacions i serveis a la ciutadania finançats amb fons municipals. La majoria dels ajuntaments a Europa i a Amèrica Llatina han intentat imitar les empreses mercantils, fet que ha portat a confondre la política local amb la gestió de serveis i a considerar el ciutadà simplement com un consumidor o client.

Actuar amb el mateix model de gestió que abans de la crisi significa portar la ciutat a la decadència

En totes les grans crisis, a l'inici els governs sempre han actuat aplicant més estrictament els criteris de l'etapa anterior a la crisi. És el que va esdevenir en la crisi dels anys 1929-1940, o en les crisis del petroli del període 1973-1983. Als nostres governs els costa percebre el canvi de situació perquè no disposen dels conceptes adequats per captar les mutacions i articular les polítiques adequades.

Davant la crisi, la gran majoria dels ajuntaments espanyols, que des del 1979 s'han considerat fonamentalment com a ens proveïdors i prestadors de serveis a la ciutadania i han considerat a la ciutadania simplement com a client dels serveis finançats amb fons municipals, han actuat simplement reduint aquesta oferta de serveis, precisament en un context d'expansió de les necessitats socials.

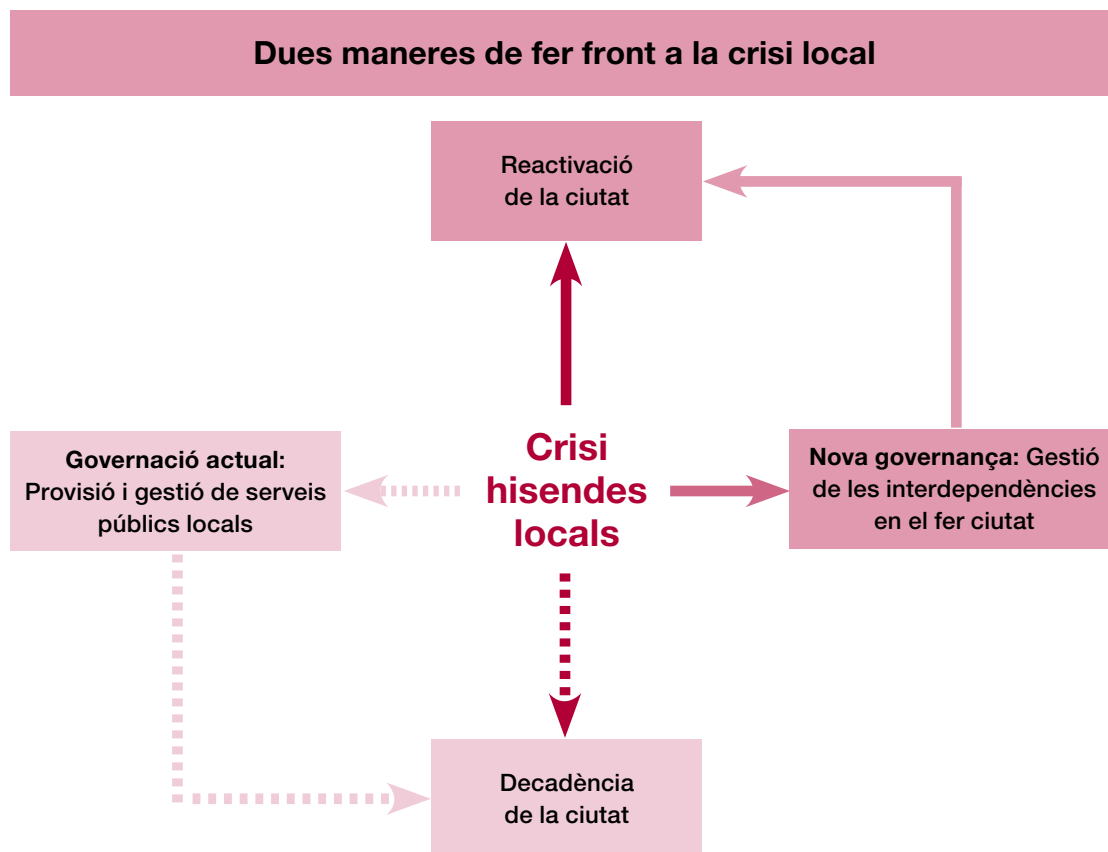
En uns casos han retallat allò més fàcil: contractacions externes en innovació de gestió i programes (quedant orfes d'innovació en els moments en què aquesta és més necessària), reducció general de sous i salaris de les plantilles (que ha incidit en el seu desànim), reducció de personal no funcionari (independentment de la tasca que realitzen) o bé, en pocs casos, increment de la pressió impositiva.

En altres casos, ajuntaments més intel·ligents han prioritzat les inversions a realitzar, han reorganitzat els llocs de treball i la seva remuneració i han aplicat una pujada selectiva de l'IBI amb una actualització dels cadastres. Malgrat tot, en ambdós casos, el paper de l'ajuntament com a proveïdor de recursos de la ciutadania no ha variat i, en conseqüència, l'ajuntament ha perdut pes específic en la ciutat i centralitat política i social davant la ciutadania en deixar d'assumir les tasques polítiques davant la multiplicació de les necessitats socials i el canvi urbà. El manteniment de l'ajuntament com a simple proveïdor de recursos davant una ciutadania a la qual considera client o usuària, i que es replega progressivament a les seves competències exclusives, provoca la decadència de la ciutat.

Per contra, hi ha una sèrie d'ajuntaments que canvien la manera de governar, la manera de relacionar-se amb la ciutadania per exercir a fons les seves característiques com a govern de proximitat. La ciutat es considera una construcció compartida entre els diferents actors i els principals sectors de la ciutadania, però també amb el conjunt de la ciutadania, que amb el seu actuar diari és el principal constructor de la «polis». Aquests ajuntaments assumeixen decididament, no tant el seu paper de gestors de recursos, sinó el seu paper de representants democràtics de la ciutat, que han de promoure estratègies compartides, enfortir la capacitat d'organització i acció de la ciutat i activar al màxim a la ciutadania perquè aquesta assumeixi els reptes que té

plantejats. És un govern estratègic que posa els recursos públics en base a l'objectiu de multiplicar l'efecte de l'acció concertada i complementària de la ciutat per millorar el present i sobretot, guanyar el futur.

Aquests dos models-tipus de gestió poden representar-se en el següent esquema:



El model de governació erroni davant la crisi: fer menys amb menys

Vegem més de prop els passos que es donen en la manera errònia d'afrontar amb el mateix paradigma la crisi a la ciutat fins a convertir-la gradualment en crisi de la ciutat i en deslegitimació del govern local.

En primer lloc, davant la crisi de les hisendes públiques l'ajuntament dóna màxima prioritat a la gestió dels recursos propis per disminuir les despeses i incrementar els ingressos. La política es sotmet a la gerència o a la intervenció. El mateix alcalde es converteix en gerent o l'equip de govern és controlat per la gerència o la intervenció. La política, el diàleg amb els sectors de la ciutadania i la participació ciutadana es deixen per a temps millors en què es pugui gastar més. La política com a instrument de fer ciutadania ni es planteja. Des de la mateixa política es produeix la seva deslegitimació. D'aquesta manera, l'ajuntament es segrega encara més de la ciutadania, a l'espera que la situació millori i en el millor dels casos, perquè a finals de mandat puguin tornar a oferir serveis. Els ajuntaments intenten fer l'exercici de centrar-se només en les seves competències, però de fet (segons els articles 25-28 de la vigent Llei de bases de regim local, molt respectuosa amb l'autonomia municipal) l'ajuntament pot fer-ho gairebé tot mentre aconsegueixi finançament. Un altre tema són les competències pròpies, les d'obligada realització per l'administració local, que són poques i amb un relatiu impacte en el desenvolupament de la ciutat. A la pràctica, aquests ajuntaments denominen impròpies allò que són competències voluntàries i se centren progressivament en les pròpies. El resultat és una contracció del paper de l'ajuntament i un declivi de la política local i del lideratge municipal.

En segon lloc, s'accelera la introducció dels mètodes de les empreses mercantils en la gestió de serveis i recursos públics i en la mateixa administració pública. Continuen considerant el ciutadà com un client (al qual ofereixen cada vegada menys serveis, sobretot en relació a les seves necessitats). L'administració i els processos administratius deixen de ser valorats pels objectius propis com a garants de transparència, objectivitat, equitat i senzillesa que garanteixen el bon funcionament de la societat civil i la seva relació de confiança amb l'administració i intenten sotmetre'ls als valors de l'economia, l'eficàcia i l'eficiència que són valors propis de l'organització privada i de la gestió de serveis, però que haurien de ser aliens a una institució que ha de vetllar per a que les organitzacions de la societat civil funcionin.⁴

L'administració –amb la burocràcia desvalorada en la seva globalitat– intenta reduir al mínim el seu personal o el seu cost, sense distingir les tasques en què el funcionariat

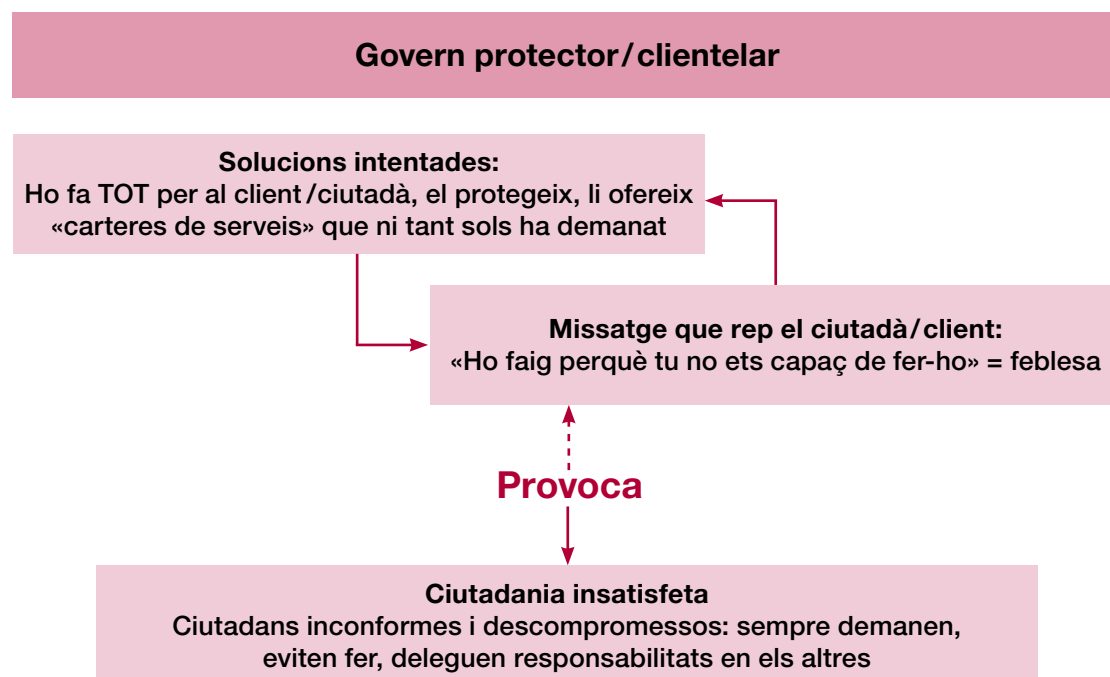
4. Vegeu el llibre Du Gay. *En elogio de la Burocràcia* (Barcelona, ed Siglo XXI, 2012). I també Prats i Català, J. *De la burocràcia al management i del management a la governanza* (Madrid, INAP, 2005)

és essencial (programació, organització, control i avaluació de recursos públics i programes) i que garanteixen el seu rol institucional i de posada en valor d'allò que és públic, del que no és específic d'una institució democràtica, això és, la producció directa de serveis finalistes, el *think tank*, la gestió del personal, els serveis de suport a les tasques generadores d'institucionalitat democràtica, etc.

Tot això comporta el menyspreu i el desprestigi d'allò públic i del valor de la institucionalitat que és, segons el premi Nobel d'Economia Douglas North,⁵ el que genera confiança i col·laboració en la societat civil i en la seva relació amb l'administració. La institucionalitzat és un factor essencial de desenvolupament ja que activa i genera confiança en el món empresarial i associatiu.

Al costat de la pèrdua de pes específic de les institucions (per la desvalorització de la política i dels funcionaris) que comporta seguir amb el mateix paradigma de governació, hi ha un tercer element: la pèrdua de la participació ciutadana i l'increment de la conflictivitat entre la societat civil organitzada i els governs locals. En efecte, el model de governació centrat en l'oferta de recursos a la ciutat i la consideració del ciutadà com a client a qui cal oferir tot el que es pugui, fins i tot allò que no ha demanat, la participació i la consulta ciutadana és entesa com a mecanisme per recollir suggeriments i propostes per elaborar i avaluar les polítiques finançades amb fons públics o per disposar de carteres de serveis a oferir posteriorment a la pròpia ciutadania. Aquest sistema de gestió ha fomentat una ciutadania no compromesa amb la ciutat i permanentment insatisfeta amb l'actuació municipal, que només demana i no es responsabilitza amb la ciutat i el seu futur ja que sempre ho delega en les institucions públiques.

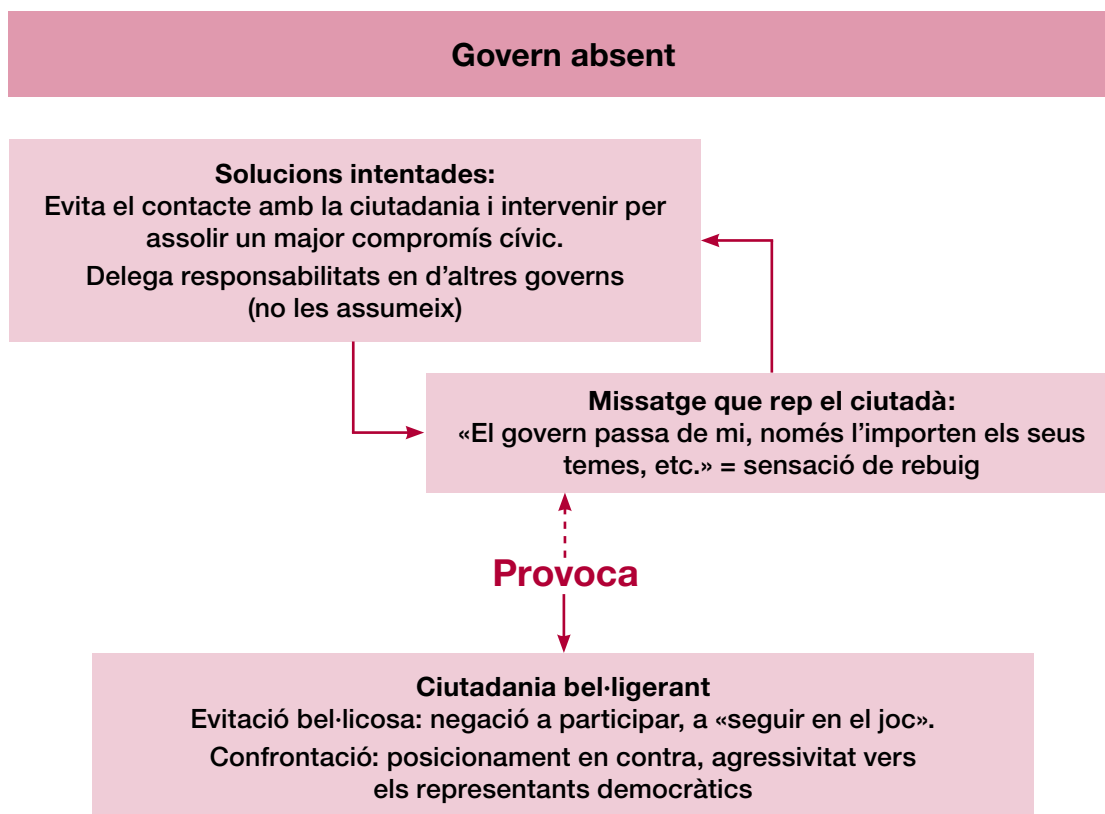
Aquest és l'esquema:



5. Vegeu l'entrevista a Douglas North a la revista *Perspectiva*, núm. 5, pàg. 31 a 35.

Els ajuntaments que segueixen amb aquests processos de participació sense reestructurar s'han trobat amb una ciutadania encara més insatisfeta per la reducció de prestacions i serveis, circumstància que ha incomodat tant al personal municipal com a la mateixa ciutadania. Davant d'aquesta situació, la majoria d'ajuntaments opten per reduir també els espais de participació centrant-se fonamentalment en la suposada participació electrònica deslligada dels espais de deliberació i consulta amb la societat civil organitzada, que és més llunyana, no representativa i sobretot, més controlable. Aquests processos comporten una ciutadania més bel·ligerant.

L'esquema és el següent:

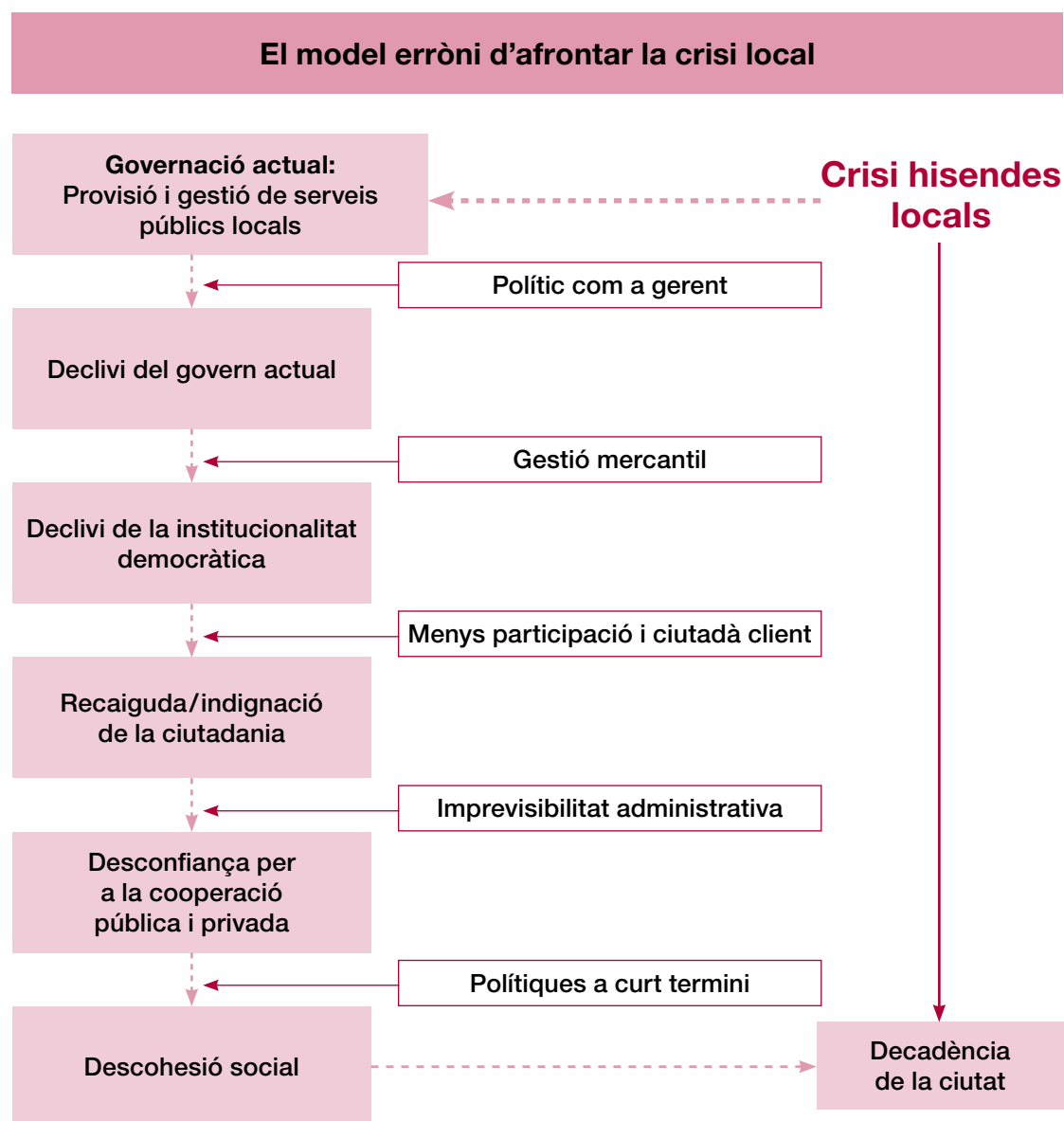


Davant d'aquesta absència de govern en els moments d'increment de les necessitats de la ciutadania, es produeix un trencament de la relació i una més gran bel·ligerància que s'expressa en la no participació en els espais que el govern local manté o/i en una actitud de gran hostilitat entre la societat civil organitzada i els seus representants polítics.

La debilitat de la institucionalitat abans assenyalada, així com la generació de desconfiança davant el pagament a proveïdors (els pagaments més fàcils de posposar) converteix els ajuntaments en uns ens imprevisibles i poc fiables, de manera que es trenca la necessària cooperació pública i privada a la ciutat. Una de les manifestacions és la subordinació dels ajuntaments a les condicions dels operadors ben suportades financerament.

La pèrdua de pes de l'ajuntament a la ciutat, la deslegitimació d'allò públic i la política, el debilitament de la institucionalitat democràtica, la confrontació ciutadana i el debilitament de la cooperació pública i privada comporten la descohesió social. Una descohesió que es caracteritza per no posar en valor els recursos propis de la ciutat i per debilitar la seva capacitat d'organització i acció, fet que comporta la decadència de la ciutat i el desprestigi de l'ajuntament i la política democràtica local.

L'esquema general de la manera de governar que porta a la decadència és:



Nova governança local: fer front a l'adversitat per guanyar el futur⁶

Com ja s'ha assenyalat, hi ha ajuntaments que estan canviant la seva manera de governació de la ciutat que passa per considerar la ciutat com una construcció compartida, assentada en les relacions d'interdependència entre els diferents actors i sectors de la ciutadania i de manera especial per l'acció de la ciutadania en el seu conjunt.

Renovació del lideratge democràtic local

Aquests ajuntaments innovadors perceben la seva relació amb la ciutadania no tant com a proveïdors i gestors de recursos sinó, fonamentalment, com a representants democràtics de la ciutadania, i en tant que representants de la ciutat esdevenen promotors i organitzadors d'estratègies i projectes compartits perquè la ciutat pugui afrontar col·lectivament els desafiaments que té plantejats i també, per realitzar els objectius que s'han identificat conjuntament entre l'ajuntament i les organitzacions més representatives de la societat civil d'acord amb l'opinió de la ciutadania extreta mitjançant la consulta ciutadana.

La tasca de l'ajuntament és enfortir la capacitat d'organització i acció del conjunt de la ciutat en l'adversitat de la situació de crisi per poder respondre amb eficàcia tant a l'increment i major complexitat dels reptes socials i econòmics com per conduir la ciutat a través dels canvis estructurals que la crisi societària comporta, o sigui, cap a objectius de progrés, cohesió social i competitivitat.

6. Aquest apartat es basa en el coneixement de diferents experiències d'ajuntaments que han optat per desenvolupar un nou model de governança urbana, encara que no ho diguin d'aquesta manera, iniciant una estratègia compartida de 2a generació, o bé desenvolupant projectes per a la reformulació l'administració com a administració relacional, reestructurant els sistemes de participació o iniciant processos de compromís actiu de la ciutadania. Les experiències e l'àmbit de província de Barcelona en què em baso són: Barcelona, que destaca en molts àmbits (participació, salut, educació, etc.), però en especial en la concepció de les polítiques urbanes de benestar social organitzada per l'Acord Ciutadà per una Barcelona Inclusiva, liderat per la tinença d'alcaldia de Qualitat de Vida, Igualtat i Esports; Granollers pel procés de participació i visió de ciutat educadora del II Pla estratègic i la política de diàleg ciutadà i el plantejament de transformació relacional de l'administració; Montmeló pel plantejament del Pla estratègic orientat al compromís ciutadà; Santa Coloma de Gramenet per la seva política de proximitat i transparència amb la ciutadania i el plantejament del compromís cívic de la ciutadania; Sant Cugat per la política de proximitat i col·laboració pública i privada; i Terrassa per l'articulació de l'estratègia d'innovació.

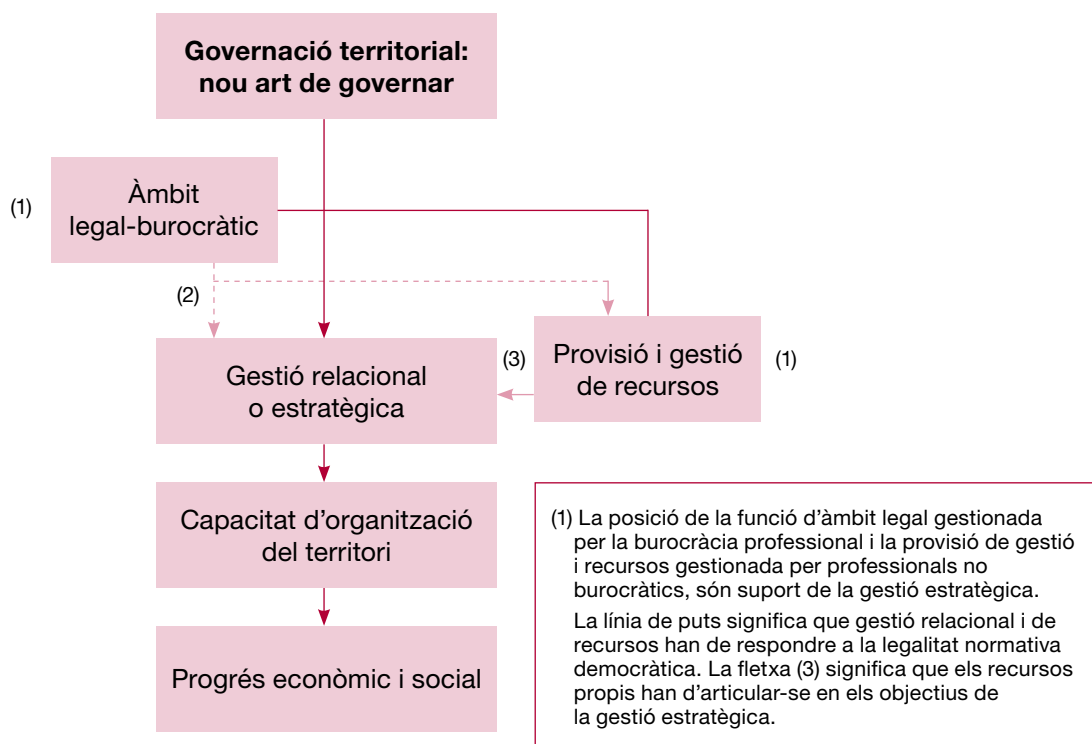


És a dir, davant el model del govern proveïdor i gerencialista que comporta una pèrdua de pes social i polític de l'ajuntament, aquí l'ajuntament guanya en protagonisme polític i en pes social, liderant un projecte de tota la ciutat.

Prioritats compartides, multiplicació de l'impacte dels recursos públics

Segons aquesta perspectiva, es tracta de desenvolupar de manera especial una bona gerència dels recursos públics. Tanmateix, en aquest cas allò fonamental ja no és la relació aïllada dels serveis municipals amb els seus clients i usuaris, sinó assegurar que la inversió respongui als objectius del conjunt de la ciutat i no només de l'equip de govern, és a dir, que hi hagi una complementarietat i no una competència entre els recursos de la societat civil i els de l'ajuntament i molt especialment, que es promoguin programes i projectes en xarxa que articulin, sota una programació concertada, recursos públics i privats. D'aquesta manera es multiplica l'acció de tots els recursos de la ciutat i s'en garanteix un major impacte ciutadà.

L'esquema és el següent:



A partir d'un marc legal transparent, objectiu i equitatiu referent per a tota l'organització municipal i orientat a regular l'acció municipal cap a la gestió relacional, el tret fonamental és que l'articulació dels recursos finançats amb fons públics s'integrin en una gestió de programes i projectes amb les entitats i empreses de la societat civil. D'aquesta manera es millora la capacitat d'organització i resposta global de la ciutat per respondre als reptes de progrés econòmic i social que té plantejats.

L'ajuntament relacional no redueix la seva actuació a les competències pròpies sinó que a més de competències pròpies i obligatòries també té incumbències. Incumbència és tot allò que preocupa àmpliament a la ciutadania i esdevé bàsic per al progrés de la ciutat i que en conseqüència, ha de fer seu el govern democràtic i representatiu de la ciutat. Ara bé, assumir competències voluntàries o incumbències a la ciutat no significa proveir-les i finançar-les amb recursos locals propis (això és propi del paradigma de govern protector i gerencialista) sinó que ha de desenvolupar les actuacions necessàries per organitzar la seva satisfacció, ja sigui promovent xarxes o compromisos cívics amb la ciutadania o/i assumint la negociació d'aquestes demandes davant les altres administracions competents.

L'esquema de prioritització de les inversions basades en fons públics del govern relacional o estratègic és el següent:

Competència / Impacte en la ciutat	Alt	Baix
Competència pròpia	1	3
Incumbència	2	0

En primer lloc, es desenvoluparan les competències pròpies d'alt impacte en la ciutadania i en el futur de la ciutat, priorititzant-ne l'articulació en programes i projectes en xarxa. En segon lloc, es faran les incumbències d'alt impacte i clarament en línia amb els objectius de ciutat que volem aconseguir, deixant-se en un tercer lloc les competències pròpies de baix impacte ciutadà i no es desenvolupa cap incumbència o competència voluntària sense, o amb lleu, impacte a la ciutat.

No obstant això, aquesta prioritització no significa que l'ajuntament no hagi de fer esforços per reduir despeses i augmentar ingressos sinó tot el contrari, ja que aquesta és una activitat essencial. Les deu mesures més aconsellables per reduir despeses i incrementar ingressos sense perdre pes específic les resumim en el següent quadre:

Reduir despeses**Incrementar ingressos**

Anàlisi i reducció de costos servei per servei. Aplicació de la reenginyeria de processos i pressupostar per serveis.

Revisió cadastral periòdica i resolució eficient de les incidències cadastrals.

Renegociar préstecs bancaris amb plans de sanejament factibles.

Coneixement dels costos de serveis, comunicació a la ciutadania, actualització de les taxes i preus i racionalització de les bonificacions.

No assumir el finançament d'altres àmbits d'administració en cas de cofinançament de serveis.

Establir fórmules per fer transferències de beneficis d'empreses o fundacions municipals (aigua, serveis funeraris, etc.) cap a l'ajuntament o organismes afins.

Contractació externa de serveis sempre que hi hagi competència d'ofertes.

Revisió de barems de serveis en base a resultats, tancament o substitució de serveis voluntaris de baix impacte o demanda. Aplicació del pressupost en base 0.

Compartir serveis amb altres ajuntaments i projectes de cooperació pública i privada.

Revisió de contractes, concerts i subvencions. No augmentar-los automàticament en funció del cost de la vida.

No s'ha de perdre de vista que l'ajuntament és, en la majoria dels casos, el principal node de la xarxa d'interdependències entre els actors de la ciutat i els diversos sectors de la ciutadania. Per tant, **allò fonamental de la gestió és donar prioritat a la multiplicació de l'impacte dels recursos públics amb l'actuació ciutadana.**

Transformar l'administració: l'administració relacional

Es tracta de donar prestigi a la tasca de l'ajuntament com a institució democràtica, proveint processos de regulació en el funcionament de la ciutat i en la relació entre la societat civil i l'ajuntament que generin confiança i impulsin el dinamisme de les organitzacions de la societat civil. En aquest sentit, cal donar prioritat a les funcions i al personal qualificat relacionats amb la salvaguarda dels processos de programació, control del pressupost, contractació pública de serveis, gestió de les inversions, seguiment i avaluació de programes mitjançant els valors d'objectivitat, equitat, transparència i senzillesa administrativa i, d'aquesta manera, facilitar la comunicació amb la ciutadania i la rendició de comptes.

Cal afavorir la contractació externa i la gestió de xarxes, tot assumint per part de l'administració els valors d'allò públic i garantir el bon funcionament de l'estat de dret en l'àmbit local. Per contra, l'administració pot anar prescindint de la gestió directa de serveis a la ciutadania en tots els casos que hi hagi competència privada en el mercat (per no doblegar-se a les imposicions dels monopolis privats) ni que, a través de la seva gestió privada, pugui afavorir el privilegi de determinats contractistes en altres àmbits (gestió de contractació, elaboració d'ofertes, etc.). També pot externalitzar el

suport tècnic, administratiu i logístic dels processos relacionats amb la salvaguarda de la legalitat democràtica i el seguiment dels objectius i valors de ciutat, però sense perdre la responsabilitat pública que sempre ha de recaure en els professionals de l'administració.

Per a la transformació municipal, el govern local ha d'assegurar, necessàriament, l'existència d'una «massa crítica de professionals de l'administració» (funcionaris) amb coneixements, metodologies, sentit públic i bona disposició perquè puguin conduir el canvi institucional i avançar cap a una bona administració relacional.

L'administració electrònica és essencial per al bon funcionament de l'administració relacional i en xarxa. Tanmateix, per convertir l'administració en relacional, no es tracta només d'aplicar les tecnologies de la informació sinó d'identificar el suport informàtic, comunicatiu i tecnològic propi del funcionament de la societat xarxa. El govern electrònic és necessari però insuficient si no s'articula en una administració relacional.

Generar espais per a la col·laboració i el compromís cívic de la ciutadania

La nova governança exigeix trencar amb la consideració del ciutadà com a client o usuari dels serveis públics. El ciutadà és membre actiu de la ciutat i responsable del seu funcionament. En aquest sentit s'ha de comprometre amb el funcionament de la mateixa. Hi ha molts nivells de compromís ciutadà, des del bon compliment de les normes a una preocupació més activa per la seva pròpia educació, salut, etc. o la dels seus familiars, fins al compromís de les persones que realitzen accions de voluntariat social, esportiu, cultural, etc.

A través del tercer sector, un ajuntament relacional disposa d'espais per a la trobada, organització i foment d'aquesta ciutadania compromesa en el fer ciutat. Alhora, ha d'activar el civisme actiu perquè organismes professionals o associacions de ciutadans s'incorporin activament a promoure i garantir el civisme de tota la ciutat, així com l'ajuda i el suport mutu. El civisme, en base a la normativa legal i l'operatiu de la policia local, és propi dels governs proveïdors, mentre que en els governs relacionals és una part més d'una estratègia de mobilització ciutadana vers la ciutat.

Els espais de trobada i compromís ciutadà són els prioritaris en la nova governança, que entén la ciutat com una construcció compartida.

Els valors que més incideixen en el compromís de ciutadania són el sentiment de pertinença a la ciutat i la confiança entre la ciutadania, així com el sentiment de protagonisme ciutadà en el benestar de la ciutat.

En l'organització del compromís actiu de la ciutadania, les xarxes socials d'Internet són fonamentals per donar suport a la construcció col·lectiva de la ciutat.⁷

7. Subirats, J. *Otra sociedad, otra política*. (Barcelona, ed. Icaria, 2012).

Reestructurar els processos de participació ciutadana: el fer ciutat

La participació ha de reestructurar-se. No pot estar centrada en allò que ha de fer el govern local, sinó en allò que s'ha de fer a la ciutat comptant amb la col·laboració dels principals actors i sectors de la ciutadania. De les accions que l'ajuntament ha de fer per mi o pel meu barri o sector, típic de l'esquema d'un govern proveïdor-ciudadà-client, s'ha de passar a les accions que podem fer entre tots, típic de la governança democràtica.

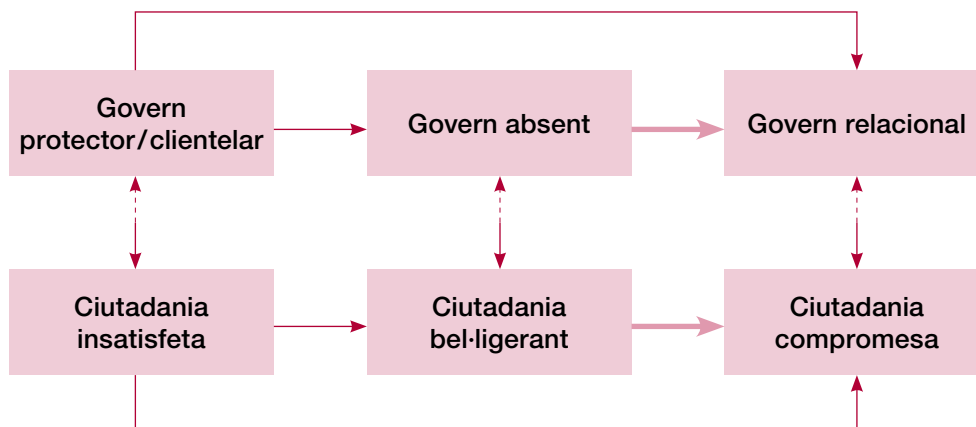
La consulta, assessorament i deliberació sobre les polítiques, en les quals intervinguin fons públics per al seu finançament parcial o total, és del tot necessària per identificar les necessitats i interessos dels diferents sectors socials als quals s'ha de donar resposta i que, per tant, han de ser contemplats en tota política, programa o projecte. Els espais de participació han de ser concebuts fonamentalment, com a espais per conèixer i entendre els diferents interessos legítims i les necessitats presents procedents dels diferents sectors o actors en un tema, i per elaborar els programes i projectes compartits que s'hauran d'implementar amb la col·laboració i el compromís d'acció de la ciutadania. També són de gran utilitat per aprofitar el coneixement que hi ha a la ciutat per a l'elaboració de polítiques públiques.

Els ajuntaments han de desterrar dels processos de participació ciutadana la decisió sobre fons públics (a part dels tribunals o similars per atorgar premis o reconeixements), ja que qüestionen el paper de la democràcia representativa i de les persones electes, i serveixen per convertir els espais de participació en una mena de ple de no electes que busquen influir en l'acció del govern a través d'aquests espais, o també, disposar de plataformes de difusió de missatges a la ciutadania. Més enllà de que el vot en un espai de participació mai és universal ni tampoc aconsegueix ponderar correctament per si mateix el pes social dels diferents posicionaments.

Per altra banda, disposar d'espais de participació adequats és imprescindible, ja que es tracta, ni més ni menys, de construir l'interès general entorn en cada programa o projecte a partir de les diferents necessitats i interessos legítims de tots els sectors de la ciutadania. També és del tot necessari per aconseguir la col·laboració i el compromís de la gran majoria social.

Però per aconseguir-ho, tant els discursos com les dinàmiques i metodologies dels espais de participació amb un ampli suport social s'han de reformular i reestructurar, ja que d'aquesta manera es podrà transitar des de l'esquema del govern proveïdor a la nova governança o govern relacional, sense passar pel traumatisme d'un govern absent, pel qual estan passant la majoria de les ciutats i ajuntaments que continuen aplicant la mateixa manera de governar.⁸

8. Pascual Esteve, J.M. *El papel de la ciudadanía en el auge y la decadencia de las ciudades*. (València, ed. Tirant lo Blanc, 2011).



La cooperació entre actors i la gestió de projectes en xarxa: la sinergia dels recursos urbans

És essencial afavorir i impulsar la creació de clústers econòmics i xarxes de cooperació social. Són grups d'empreses i actors institucionals que coordinen els seus esforços entorn a objectius de competitivitat en el seu sector econòmic en el cas dels clústers i de cohesió social en el cas de les xarxes de cooperació. A més, les xarxes de cooperació social poden promoure el voluntariat i el compromís actiu ciutadà.

Tots dos són essencials per multiplicar l'acció dels recursos públics i per afavorir la cooperació que està a la base de la competitivitat econòmica i la cohesió social.

En la formació de clústers i xarxes de cooperació social, l'ajuntament ha de desenvolupar, d'una banda, la intermediació entre empreses i entitats socials, i de l'altra, haurà d'articular, sota programes i projectes compartits, els recursos públics amb els privats i, en el cas dels programes socials i culturals, amb els del voluntariat. Per això és bàsic que l'ajuntament desenvolupi els següents passos orientats a la gestió relacional:

- Promogui i millori la identificació dels interessos de cadascun dels actors en el desenvolupament dels projectes.
- Faciliti l'augment del nivell de coneixement i comprensió dels interessos mutus entre els actors interdependents.
- Articuli el consens o acord majoritari entre els agents sobre els objectius estratègics sobre els principals projectes i el desplegament de les estratègies urbanes.
- Incremanti el grau de confiança en l'actuació dels altres actors i, en especial, en les sinergies de la cooperació a partir dels propis interessos.
- Augmenti el compromís i la cooperació per impulsar el desenvolupament dels projectes de competitivitat o de cooperació.
- Millori l'autoestima dels participants a la xarxa en el seu paper i la capacitat de contribuir al desenvolupament urbà. Es tracta de compartir el lideratge i l'èxit en el procés de gestió del canvi.
- Promogui l'establiment d'un sistema d'incentius entre els participants en el projecte que afavoreixi la gestió en xarxa i eviti els desajustos entre responsabilitats i competència en el projecte amb la dedicació i inversió de recursos.

Estratègia compartida: posar en valor els recursos del territori i respondre als reptes de futur

Enfortir l'acció de la ciutat i enfortir-la en l'adversitat, significa dotar-la d'un projecte de futur creïble a partir del qual orientar els recursos públics i privats, així com els compromisos de la ciutadania.

Encara que figuri en darrer lloc atenent l'ordre de l'explicació, és molt aconsellable que des del primer moment, un ajuntament promogui una estratègia compartida o pla estratègic de segona generació, en què la prioritat no estigui només en la identificació de criteris d'actuació i projectes estructurants sinó, i sobretot, que el procés d'identificació dels mateixos s'entengui com un procés social d'enfortiment de la capacitat d'organització i acció. L'elaboració d'una estratègia compartida és un bon inici per desenvolupar els nous espais de compromís ciutadà, desplegar una nova cultura ciutadana en relació a la ciutat i identificar els principals projectes a desenvolupar en clústers i xarxes de cooperació.

Una estratègia de transformació urbana en l'actual context de crisi ha de tenir una sèrie de característiques que la diferencien notablement de la planificació estratègica que s'ha dut a terme en moltes ciutats europees i llatinoamericanes durant els anys 90 i la primera dècada del segle XXI. Les característiques que avui es requereixen per a una estratègia de ciutat són:

1. La finalitat principal de l'estratègia és l'enfortiment de la capacitat d'organització i acció del conjunt de la ciutat per poder fer front als desafiaments socials en situació d'adversitat.
2. La visió o model de ciutat al qual es vol orientar la dinàmica urbana és essencial per poder reconduir, de manera permanent, les prioritats de la ciutat en temps de tanta turbulència de l'entorn. Establir unes prioritats compartides a les quals destinar els recursos públics en contracció, tant en termes absoluts com, sobretot, en termes relatius, donat l'increment de reptes i necessitats ciutadanes actuals. La visió ha d'actuar com un far orientador i reorientador en èpoques de tempesta. La paradoxa: quan el futur cada vegada és més incert, més es necessita una clara visió de cap a on es vol anar.
3. El més important no és només identificar uns projectes estructurants finançats amb fons públics, sinó que principalment el pla ha de ser un marc de referència per a tots els actors i sectors de la ciutadania en definir l'actuació o estratègia de la seva organització o entitat. És essencial articular en línies o vectors estratègics, tant els compromisos d'acció del sector públic com del privat i ciutadà.
4. En una etapa de crisi i de reducció de la despesa pública és essencial que hi hagi unes prioritats compartides, de manera que els recursos públics puguin multiplicar el seu impacte a través del funcionament en xarxa amb el sector privat i ciutadà.
5. La participació de la ciutadania en l'estratègia d'acció ha de ser configurada com un procés orientat al compromís cívic de la ciutadania en el fer ciutat, i no simplement en canalitzar les demandes i propostes de la ciutadania.

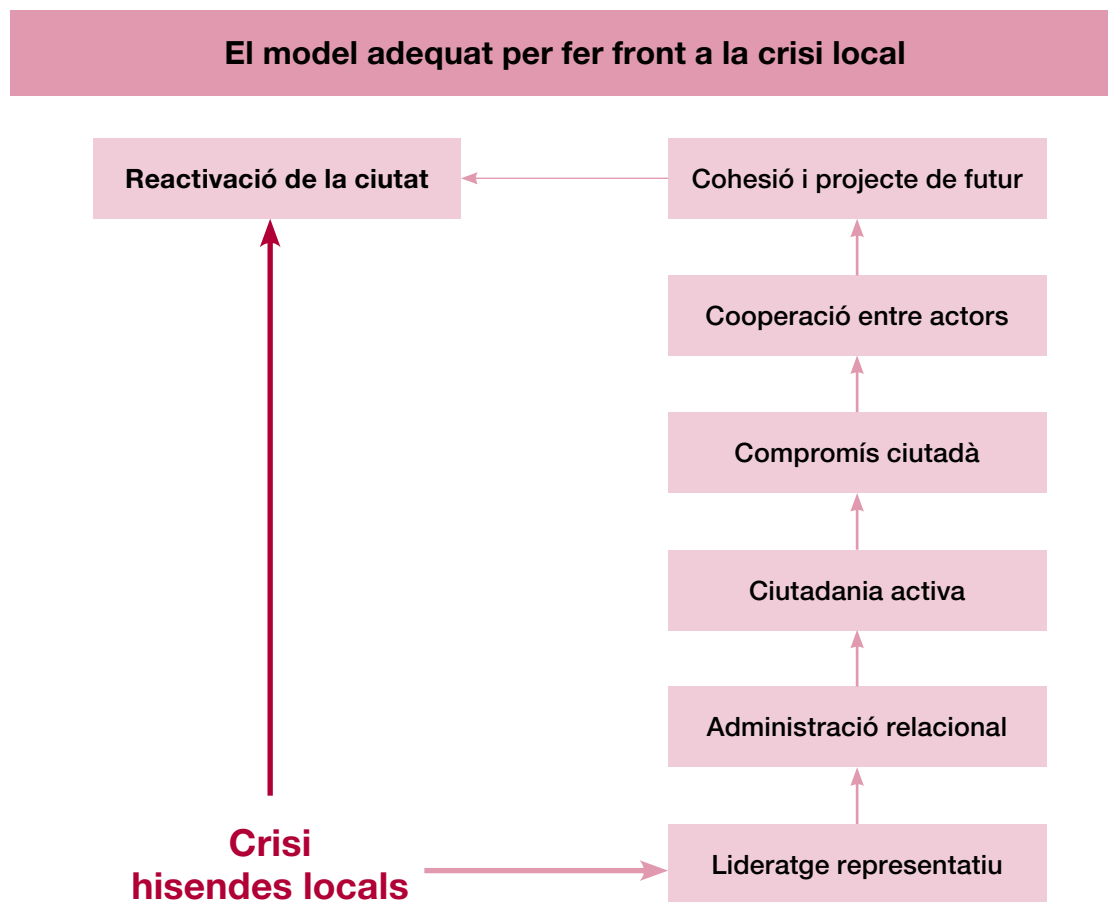
6. L'estratègia es dirigeix a fer més amb menys recursos i per aconseguir-ho cal fer-ho diferent: relacionament, incorporant més i nous actors en el fer ciutat. La innovació en els continguts i en els processos és, avui, més necessària que mai, i ha de ser promoguda de manera específica en el procés d'elaboració.
7. El posicionament estratègic sobre els valors que han de ser promoguts per enfortir la cultura ciutadana d'acció, avui i en el futur del futur immediat. Per aquest motiu, les anàlisis estratègiques no es poden limitar al medi urbà (infraestructures, serveis, ordenació del sòl, educació, atur, pobresa, desigualtat, etc.), sinó també al sistema de percepció i acció ciutadà que indica com la ciutadania percep aquest mitjà i la seva transformació.
8. És molt important, per altra banda, que l'estratègia tingui unes clares dimensions i plenament interconnectades: afronti els desafiaments de la crisi en la perspectiva de generar un nou model de ciutat. En aquest sentit, la ciutat ha de prioritzar les seves inversions en aquells sectors que tinguin les variables essencials: que generin major ocupació, preservin i activin el capital humà i social, incideixin en la innovació, tant dels sectors tradicionals com dels nous, que puguin actuar de motor econòmic, social i cultural.
9. Ha de ser una estratègia en permanent avaluació i reprogramació donada la incertesa dels escenaris i les turbulències permanents dels entorns que planteja la crisi.
10. La importància de les anàlisis històriques per entendre la crisi. Si bé es veritat que «la ciutat es viu en present, es gestiona per afrontar el futur, però s'entén mirant al passat», l'anàlisi històrica ens dóna a entendre la singularitat de la configuració concreta de la ciutat en relació a les altres i ens permet conèixer les respostes operades en altres crisis que sens dubte donen llum per identificar les estratègies de transformació.

L'elaboració d'una estratègia compartida s'ha de centrar en aquells temes que la ciutat ha d'abordar perquè són claus per poder afrontar les transformacions estructurals que planteja l'actual crisi, que hem desenvolupat en un article anterior⁹ i que en aquest només enunciem: la inserció en una macroregió urbana, el model d'avenç cap a la societat informacional, l'economia i la societat xarxa, l'obtenció de capital cultural i creatiu, el sistema de valors de la ciutadania, el plantejament de la cohesió social, la reordenació de l'espai públic i l'espai urbà, la sostenibilitat i el canvi energètic i climàtic i la nova governança urbana.

L'aplicació d'aquests punts constitueix la base d'una nova gestió estratègica i relacional de la ciutat. Aquesta nova manera de governar, com hem assenyalat, no soluciona la crisi econòmica i financera, però impedeix que la crisi econòmica i social es converteixi en una crisi de la ciutat, a la vegada que enforteix la capacitat de resposta col·lectiva de la ciutat en l'adversitat i la prepara per afrontar els canvis estructurals que la situin en una millor posició de competitivitat i cohesió quan la crisi financera i econòmica europea remeti. És a dir, prepara la ciutat per a un nou progrés i un nou protagonisme dels ajuntaments i de la democràcia local.

9. Pascual Esteve, J.M. «La estrategia del roble», op. cit.

La síntesi del plantejament de la nova governança local la podem mostrar en el següent esquema:



Es a dir, ens cal un lideratge polític renovat, recolzat per una transformada administració relacional, que promogui una ciutadania activa i un compromís ciutadà cap a la ciutat mitjançant la configuració d'uns espais de participació renovats i una cooperació pública i privada en base a la gestió de xarxes. En aquest sentit és imprescindible una estratègia de nova generació per articular els objectius i les actuacions de tots els actors i sectors de ciutadania per fer front a la crisi amb visió de futur.

Bibliografía

Referències recomanades:

ACEMOGLU, D. i ROBINSON J.A. *Por qué fracasan los países*. (Barcelona, ed Deusto, 2012)

CROZIER, M. *La Posición del Estado ante los otros actores en G.A.P.P. n° 2*. Madrid, 1995.

AERYC. *El nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones*. (Sevilla. Junta de Andalucía, 2007)

CERRILLO, A. (coord) *Governança i bona administració a Catalunya*. (Barcelona, EAPC, 2007)

GODAS, X. PASCUAL ESTEVE, J M.(coordinadores) *La gobernanza democrática territorial*. (Valencia, ed. Tirant lo Blanc, 2010)

KICKERT, W.J.M i Altres. *Managing Complex Networks* (London, Sage, 1993)

PASCUAL ESTEVE, J.M. *Estrategia Territorial como inicio de la gobernanza democrática: Los planes estratégicos de 2ª generación*. (Barcelona, Diputación de Barcelona, 2007)

PASCUAL ESTEVE, J.M. *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. El fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores*. (Valencia, ed. Tirant lo Blanc, 2011)

PRATS, J. (Dir.). *Bolivia: El Desarrollo Posible, las Instituciones Necesarias* (Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2003)

PRATS, J. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. (Madrid, ed. INAP, 2005)

RAMIO, C. (coord.) *La colaboración público-privada y la creación de valor público*. (Barcelona, Diputación de Barcelona, 2009)

RODRIGUEZ-POSE, A. i altres. *Desarrollo local y regional*. (Valencia, PUV, 2011)

SUBIRATS, J. i altres (coord.) *Políticas urbanas en España*. (Barcelona, ed. Icaria, 2011)

VVAA. *Territorios Innovadores y Competitivos* (Madrid, Fundación Deusto, 2011)

VVAA. *Políticas para la gobernabilidad*. (Rosario, PNUD,2006)

Enllaços electrònics:

www.diba.es/territori/elements.asp

www.aeryc.org

www.aigov.org

www.ilgs-edu.org

www.europa.eu.int/comm/regional_policy



**Diputació
Barcelona** | Àrea de Desenvolupament
Econòmic Local

**Oficina Tècnica d'Estratègies
per al Desenvolupament Econòmic**
Travessera de les Corts, 131 - 159
Recinte Maternitat - Pavelló Mestral
08028 Barcelona
Tel. 934 049 171 · Fax 934 022 785
o.estrategiesde@diba.cat
www.diba.cat/promoeco