



Arxiu històric FUNDACIÓ JAUME BOFILL

Nous regidors, ajuntaments diferents? **L'evolució dels governs locals catalans a través dels** **seus protagonistes polítics**

Josep M^a Vallès, Quim Brugué

NOUS REGIDORS, AJUNTAMENTS DIFERENTS?

L'evolució dels governs locals catalans a través
dels seus protagonistes polítics

Josep M^a VALLÈS i Quim BRUGUÉ
(Universitat Autònoma de Barcelona)

INDEX

Presentació

Capítol 1. L'EVOLUCIÓ DELS GOVERNS LOCALS A CATALUNYA: HIPÒTESIS DE TREBALL

1.1. El punt de partida	1
1.2. Hipòtesis sobre l'evolució dels governs locals a Catalunya	3
1.3. Relacions entre el model de govern local i el tipus de regidor	9

Capítol 2. DEL DESPATX AL CARRER: L'APARICIÓ DEL REGIDOR LOCALISTA?

2.1. Les relacions amb els ciutadans	13
2.2. Les relacions amb el partit	26
2.3. Dinàmica política municipal	36
2.4. Conclusions	42

Capítol 3. DE LA MIRADA AL PASSAT A LA MIRADA AL FUTUR: L'APARICIÓ DEL REGIDOR ESTRATÈGIC?

3.1. El perfil polític i professional dels regidors	45
3.2. Les motivacions dels regidors	49
3.3. La dedicació dels regidors al municipi	56
3.4. Conclusions	64

Capítol 4. DE L'ADMINISTRACIÓ BUROCRÀTICA A LA POST- BUROCRÀTICA: L'APARICIÓ DEL REGIDOR RELACIONAL?

4.1. Les relacions amb l'administració local	67
4.2. Les relacions amb d'altres actors	84
4.3. Conclusions	96

Capítol 5. DE L'ADMINISTRACIÓ AL GOVERN LOCAL: L'APARICIÓ DEL POLÍTIC LOCAL

5.1. El perfil dels regidors catalans	101
5.2. Models de democràcia local i visions de l'ajuntament	113

Nota metodològica	123
-------------------	-----

Referències bibliogràfiques	142
-----------------------------	-----

PRESENTACIÓ

Aquest estudi és el resultat de la confluència de dues línies de treball que, durant els darrers 15 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, potser més important, ens ha permès elaborar una perspectiva d'anàlisi, unes hipòtesis i uns criteris útils per a entendre i explicar què és el govern local a Catalunya i, també, per a 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^a 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 tamany mig. 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, va suposar una immersió fonamental per nosaltres en l'àmbit municipal i va posar a la nostre disposició un punt de partida sòlid pels anàlisis que el seguien. El treball, per raons diverses, 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 combinat l'experiència intel·lectual acumulada amb l'oportunitat de repetir una recerca que, feta només 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 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 en aportar-nos noves idees, volíem esmentar a les persones que han fet les entrevistes, han analitzat la informació i ens ajudat interpretar-la: Miquel Bigaros, Agustí Bosch, Quim Brugué, Miquel Calsina, Alex Casademunt, Aida Díaz, Rocío Mendóza 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 Bofill durant els noranta.

Capítol 1

L'EVOLUCIÓ DELS GOVERNS LOCALS A CATALUNYA: HIPÒTESIS DE TREBALL

1.1. 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 a il·lustrar l'evolució que en aquest període han experimentat els governs locals catalans. És a dir, considerem que allò què fan i pensen els regidors és un indicador privilegiat del model de govern local dominant i que, consegüentment, l'evolució d'aquesta variable ha d'anar en paral·lel a l'evolució del propi model municipal. Així doncs, el nostre treball assumeix una hipòtesi de partida que podríem formular amb els següents termes:

Existeix un fort paral·lelisme entre el tipus de govern local i el tipus de personal polític que hi participa, la qual cosa 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 ara dedicar massa temps a justificar aquest punt de partida, el qual 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 tradicions 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 depenents d'instàncies superiors però amb gran capacitat d'actuació (tradició anglosaxona) serveix per a definir la diversitat d'experiències locals. Una diversitat que es manifesta en els rols, molt diferents, que en cada model desenvolupen els polítics locals. En aquest sentit, són clàssiques les diferències entre els alcaldes francesos i els anglesos; fent 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 densa xarxa de relacions personals amb d'altres nivells governamentals, ocupen el seu càrrec durant llarguíssims períodes de temps i els ciutadans els perceben com l'únic vehiculador de les seves demandes. Al contrari, 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 municipal¹. Aquests dos perfils s'utilitzen freqüentment per a 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 repolititzar tant els ajuntaments com al seu personal electe (Gyford 1985, Stoker 1988, Jones i Stewart 1985).

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

² El cas català se situa en 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 prendre en consideració 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 tradicionals municipis de benestar fins els més recents municipis habilitadors. 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 donar 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 en segon hem d'identificar aquelles variables (lligades al comportament i a les actituds dels regidors) que utilitzarem per a validar o refutar aquestes hipòtesis. A continuació presentem aquests dos aspectes del treball.

1.2. Hipòtesis sobre l'evolució dels governs locals a Catalunya

En d'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 són els trets més rellevants. En aquests estudis identificàvem dues etapes diferenciades que, amb el risc d'un excessiu esquematisme, correspondrien a les dècades dels vuitanta i dels noranta.

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

Els vuitanta: la dècada interna

L'any 1979, després de les primeres eleccions municipals democràtiques, els nous responsables polítics locals es trobem amb uns ajuntaments esquifits, sense una organització de 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, es simplifiquen els processos, es modifiquen els organigrames i s'introdueixen noves formes de treballar. Tanmateix, i com a resposta a la vocació prestacional dels nous ajuntaments democràtics, es posen en marxa els primers i més bàsics serveis municipals, alhora que es realitza un important esforç en construcció d'equipaments i infraestructures³.

Ja a finals dels vuitanta, però, és cada cop més evident que l'esforç titànic fet des de molts ajuntaments catalans presenta algunes limitacions importants:

- En primer lloc, els polítics municipals ja han adquirit certa experiència política, han posat en marxa unes organitzacions que no els reclamen en el dia a dia i, com a conseqüència, poden començar a pensar en d'altres assumptes.
- A més, en segon lloc, un canvi de perspectiva sembla necessari, 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'ha 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 següents paraules:

"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 a 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 de gairebé zero, amb una majoria abrumadora 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

- 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'una valoració més crítica, per la descoordinació, la manca de planificació i la inexistència de visions a mig o llarg termini. Aquesta darrera afirmació connecta amb la darrera 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* per que els ajuntaments, aclaparats per la feina acumulada, han treballat molt tancats sobre ells mateixos. Han estat molt ocupats fent coses i els ha estat complicat 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 tant entre polítiques com entre institucions. Aquestes són les grans línies que redefeixen els municipis dels anys noranta i que, intuïm, es consolidaran en els inicis del segle XXI.

Els noranta: la dècada externa

Així doncs, la dècada dels noranta s'inicia en l'àmbit municipal amb una renovada preocupació tant per millorar de forma efectiva la qualitat de vida dels ciutadans com per la voluntat de pensar escenaris locals de futur que donin coherència a les diferents intervencions i 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

ajuntaments democràtics han posat de relleu, amb fets, la vella afirmació que la local pot ser l'esfera més dinàmica de l'administració".

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 concretament, 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 forma, l'ajuntament obra la porta als diferents actors socials tant en la definició dels problemes com en 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 a identificar el que pensem són les grans línies evolutives dels governs locals catalans.

Les línies de transformació

La idea de **proximitat**, en primer lloc, s'associa al tipus de demandes que acompanyen a l'estat de benestar postkeynesià. Sense entrar en detalls que han estat extensament tractats 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 macoeconòmiques 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 es requereix de nous habitatges sinó també de 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 tradicionalment s'havien formulat a l'estat de benestar clàssic (Goetz i Clarke 1993).

La importància del localisme i la proximitat es converteix, encara que no sigui de forma 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 també cada cop més complexa.

La segona hipòtesi es referia a la introducció de plantejament **estratègics**. Aquests, en connexió amb el punt anterior, es presenten com un instrument per aconseguir la participació, la involucració i la complicitat de la ciutadania; però també com una forma de superar la tradicional immediatès i reactivitat de les actuacions municipals. Es pretén, en aquest sentit, fomentar les visions a llarg termini, les apostes de futur, 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 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 en el text ens referim al terme *localisme* no ho fem en el sentit, més periodístiques, de costumisme o tradicionalisme de cada territori, sinó per parlar de la importància de la dimensió territorial en el disseny de les polítiques. Tanmateix, 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 en l'àmbit local.

La perspectiva estratègica, en canvi, permet als municipis identificar les seua situació de partida, escollir un escenari de futur i orientar 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. No podem ara desenvolupar un tema que, com abans, també ha estat extensament recollit 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 hipòtesis fortament vinculada a les anterior, ja que tant la proximitat com la perspectiva estratègica requereixen d'uns ajuntaments que pensin i actuïn a partir del contacte, de la relació amb la seva comunitat (Equip d'Anàlisi Política 1999). 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 a veure més 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 4 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 en els darrers 20 anys.

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

Considerem, doncs, que es produeix una evolució en paral·lel 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 del governs municipals.

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

- perfil socio-professional,
- 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 en la mateixa,
- relació amb el personal i valoració de la seva activitat,
- connexions amb d'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, i
- 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 assenyalarem el que considerem seran els principals (no els únics) punts d'intersecció⁵:

	Hipòtesi i. PRXIMITAT	Hipòtesi ii. ESTRATÈGIA	Hipòtesi iii. RELACIONAL	Hipòtesi iv. GOVERN LOCAL
Perfil		◆		
Activitat i dedicac.		◆		
Motivació-valora.		◆		
Estructura adm.			◆	
Personal			◆	
Rel. Altres actors			◆	
Relació partit	◆			
Relació ciutadans	◆			
Dinàmiques pol.	◆			
Rol regidor				◆
Visió dem. Local				◆

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

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

1.1. 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).

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 creuments és, d'una banda, per identificar el que hem considerat les variables més rellevants per cada hipòtesi i, per altra banda, per una qüestió de claredat analítica i expositiva.

- 1.2. Unes relacions més actives amb els ciutadans, ja que aquestes expressen la materialització del principi de proximitat.
 - 1.3. La generació d'unes dinàmiques polítiques municipals alhora més fluïdes (ja que el conflicte entre l'oposició i el govern es veu menys mediatitzat per antagonismes en d'altres nivells governamentals) i més enfrontades (ja que els conflictes estan vinculats a realitats concretes i properes).
2. L'evolució des d'activitats eminentment reactives i constructores cap a plantejaments més estratègics i anticipatius es constata en:
- 2.1. Una transformació en els perfils dels regidors, els quals milloren la seva projecció i preparació política, alhora que es desvinculen d'un origen anti-franquista molt condicionat per les demandes històriques del moment.
 - 2.2. 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 a la mirada de futur.
 - 2.3. 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 més pluralista i relacional, s'hauria de manifestar en:
- 3.1. Un canvi en la valoració de les estructures administratives i del personal que hi treballa, insistint en la necessitat d'introduir noves formes d'enfocar la prestació dels serveis públics municipals.
 - 3.2. Una major dedicació a les relacions amb d'altres actors, tant institucionals com no.

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

- 4.1. L'aparició d'un nou tipus de regidor que, per resumir, direm que serà més polític que administrador.
- 4.2. 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.**

Capítol 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**. Sugeríem, des d'aquesta perspectiva, que l'evolució dels governs locals ens condueix des d'una situació de predomini del treball professional a una altra d'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 citats: 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.

2.1. Les relacions amb els ciutadans

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

Abans de referir-nos a cadascuna d'aquestes informacions ja podem anticipar una primera impressió: sembla que l'experiència de 20 anys d'ajuntaments democràtics ha tingut un impacte reduït en els *discursos* sobre la participació ciutadana, mentre que sí es detecta certa evolució en les seves *experiències* pràctiques. A continuació intentarem il·lustrar aquesta primera impressió.

i. Els discursos sobre la participació ciutadana

Tant els regidors dels anys vuitanta com els dels anys noranta coincideixen en que la participació ciutadana és fonamental, en que cal esmerçar-hi més esforços i en 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 en els anys noranta se subratlla la necessitat d'acostar els serveis als ciutadans (*"un ajuntament obert"*) i d'involucrar als ciutadans en 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 la segona sembla concretar 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" (80s).

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

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 veure'm a continuació, les experiències participatives han evolucionat i, en conseqüència, han facilitat l'aparició d'un discurs que tot i no presentar diferències substantives, sí mostra signes de major 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).

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

ii. Les experiències amb la participació ciutadana

Ja havíem fet esment a les dificultats que la pràctica totalitat dels regidors identifica en el pas dels discursos a les experiències pràctiques. Els regidors es manifesten fins i tot desorientats sobre com dur a terme aquest complicat pas. 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 al respecte, reconeixen havia estat reduït a un paper secundari degut a la prioritat que els dèficits estructurals van adquirir 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 ja de banda aquestes consideracions generals i entrant en 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 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 els **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. En aquesta direcció:

- La majoria dels regidors entrevistats subratllaven 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 a concedir-los aquest rol provenen d'una visió dels partits marcada per la seva poca permeabilitat social, per la manca d'afiliació i pel baix grau de compromís polític d'uns ciutadans indiferents.

És interessant observar com 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 prioritzen el 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-hi un paper important).
- A la inversa, els regidors que prefereixen destacar el paper dels partits polítics presenten un perfil més ideològic, la qual cosa 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, degut al 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 a-política)⁶ 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

⁶ Per *a-política* 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, les quals es concreten en projectes de municipi.

consoliden instruments de comunicació com ara televisions o ràdios locals, i s'experimenta amb nous canals i estils de relació. Tanmateix, el debat excessivament simplificat entre associacions i partits se supera. La majoria dels regidors entrevistats a finals dels noranta són capaços d'identificar diverses dimensions de la participació ciutadana. Distingeixen, sobretot, entre la relació que l'ajuntament estableix com a prestador de serveis i com a ens dedicat a afavorir certa vertebració social.

Tot i aquestes respostes més complexes, quan s'han de referir a experiències concretes apareix un clar biaix cap a la dimensió més prestacional. Amb d'altres paraules, sembla que durant els anys noranta els ajuntaments han acceptat la participació com un ingredient necessari per a desenvolupar la seva dimensió política, mentre que a la pràctica no han estat capaços de desenvolupar els instruments per fer-ho efectiu. Sí han estat capaços, en canvi, de superar el desconcert dels vuitanta i, per tant, 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 mostren optimistes tant pel canvi experimentat com per les expectatives de futur. Aquesta opinió no és però compartida per tots, sinó que hi ha col·lectius de regidors (preferentment situats en l'oposició) que manifesten importants dubtes. Afirmen, en primer lloc, que malgrat l'existència de canals de relació aquesta continua essent molt feble, ja sigui per el 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 als ciutadans però no per rebre les

seves demandes o reivindicacions. Finalment, la pràctica totalitat dels regidors de l'oposició denuncien l'ús manipulador i partidista que se li dona a la participació ciutadana. Tal com ho 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 a informar sinó a fer marketing 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 reproduïx el problema de la dècada anterior en un altre nivell, no se sap molt bé que cal fer. Aquest és probablement el repte de la dècada que ara encetem.

En segon lloc, degut a 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 aquestes relacions, tant els regidors dels vuitanta com els dels noranta les consideren com una part fonamental del seu treball. Conseqüentment, s'esforcen per 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” (80s).

“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” (80s)

“Cal evitar la tradicional distància entre el polític i el ciutadà” (90s).

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

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 els seus habitants (*“un bon regidor hauria de conèixer a tothom”*).

Aquesta relació íntima *obsessiona* als regidors dels vuitanta. Aquests, consegüentment, consideren que la seva obligació no només consisteix en estar receptius, sinó també en sortir a l'exterior a buscar als ciutadans:

“Crec que la vertadera relació entre l'ajuntament i els ciutadà consisteix en baixar, baixar i baixar; només llavors toques d'aprop la malaltia o el que tingui de bo i dolent una societat”.

Aquesta obsessió, en qualsevol cas, no sembla traspasar 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 reconeixin que, tot i tenir 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 queda fortament mediatitzada per la vocació prestacional dels ajuntaments. Així,

aquesta comunicació es concentra en els regidors de govern, els quals 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 uns pocs regidors, però, s'expressen en aquests termes i només una minoria declaren que utilitzen a 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 un allau de visites que paralitza el seu treball:

"En una ciutat com la nostra es dona molt la visita per que et coneixin, i tens que atendre'ls. La veritat és que és un 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 *apoltronat* en els 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-la. Però jo mateixa soc la primera que quan m'han vingut a veure els hi he dit que és millor que es dirigeixin al grup de govern”.

Des de l'oposició, en resum, 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 afirmen la importància de la participació i reclamin el contacte amb els ciutadans, per l'oposició això és fals, ja que, en el millor dels casos, es busca un contacte submís i legitimador⁷.

En definitiva, després d'observar els instruments de mediació, les relacions personals i les valoracions que de tot això en fan els regidors tant de l'oposició com del govern dels anys vuitanta, 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 regidor 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 següent cita és clara al respecte:

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

Hem detectat només dues diferències a subratllar. D'una banda, sembla que el partit juga un paper més important en aquest tipus de relacions⁸. Durant els vuitanta, els contactes s'han de produir en l'ajuntament, ja que el contingut administratiu de les relacions així ho exigeix. La frustració i impotència de l'oposició té molt a veure amb les dificultats derivades de la seva desvinculació de l'ajuntament. Durant els noranta, en canvi, el partit substitueix al ajuntament amb certa freqüència. En el proper apartat tractarem aquest tema amb més atenció, mentre que ara ens limitem a assenyalar que, malgrat 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 afirmen rebre als ciutadans en els 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, aquesta relació encara resta fortament condicionada en la pràctica 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 déficits i les dificultats de la participació ciutadana; mentre, per altra banda, es constata un canvi de nivell en aquestes preocupacions i aquesta perplexitat. Així, si considerem l'àmbit

⁷ Cal tenir en compte que, com és obvi, les opinions dels regidors de l'oposició estan mediatitzades per la seva pròpia posició.

⁸ Aquesta és una tendència que, com anirem explicant, hem detectat amb claredat durant els anys norantes. La presència d'aquesta tendència, però, no impedeix que també apareixin freqüents crítiques a uns partits polítics que, en termes generals, pateixen una crisi de legitimitat.

municipal com un espai on conflueixen tant les lògiques administratives (prestació de serveis) com polítiques (presa de decisions), sembla que en els anys vuitanta les preocupacions se centraven en el nivell administratiu, mentre que el polític només apareixia molt marginalment. Com a conseqüència, la preocupació se situa en un nivell instrumental: quins canals hem de construir (ja que partim de zero) per permetre als ciutadans relacionar-se amb l'administració local? Durant els noranta, en canvi, les declaracions dels regidors entrevistats ens permeten afirmar que aquests canals han anat apareixen, mentre que ara la preocupació se centra tant en el seu bon funcionament com 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 les variables que podrien mediatitzar aquesta percepció general, no hem detectat cap influència significativa en funció del partit polític, i 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. A aquests, 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 del canals de relació.

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

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

Finalment, cal assenyalar que les dificultats per a articular una participació efectiva no es deriven únicament de la major o menor habilitat i voluntat dels responsables municipals, sinó que també té molt a veure amb l'interès (o, millor, 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. Tot i el pessimisme d'aquest diagnòstic, entre les darreres entrevistes realitzades apareix alguna escaleta de llum:

"Si dones oportunitats de participació, trobes respostes"

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

2.2. Les relacions amb el partit

Un dels canvis que detectàvem en l'apartat anterior era la creixent importància 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, en opinió dels nostres entrevistats, els partits juguen en l'àmbit local. Es tracta d'un aspecte crucial, ja que pot indicar-nos fins a quin punt s'utilitzen com espai de diàleg i formació política o, també, fins a quin punt assumeixen les dinàmiques locals o traslladen els debats nacional al municipi. Amb d'altres paraules, el grau i el tipus de vinculació del partit en el municipi pot utilitzar-se com a indicador tant del nivell de localisme com de politització dels governs locals.

Per abordar aquest tema analitzarem, com ja havíem fet abans, tant els discursos com les pràctiques recollides en 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.

i. Els discursos sobre el rol dels partits en la política local

Començant pel nivell discursiu, cal reconèixer d'entrada que els partits han esdevingut els protagonistes de la vida política municipal. Són ells qui, de forma molt majoritària, dissenyen i presenten les llistes electorals, alhora que 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 ràpida *partidificació* 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 forma, reforçar un sistema estatal de democràcia representativa que sense comptar amb uns partits forts trobaria notables dificultats de funcionament.

La creixent presència dels partits en l'àmbit municipal no implica, però, que necessàriament la seva presència en la política municipal sigui ni intensa ni continuada. Així, la gran majoria dels regidors de la dècada dels vuitanta ens feien notar que els partits només tenen 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, tot considerant que el paper del partit no només es limita sinó que s'ha de limitar al d'instrument d'accés al govern. Un cop en el 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 cites següents:

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

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

Malgrat sigui difícil de quantificar i que efectivament hi ha diferències segons municipis i experiències personals, sembla clar que els partits han anat progressivament desplegant una activitat més continuada en els municipis. La majoria dels regidors afirmen 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 (els quals no

troben recursos per treballar a l'ajuntament) i l'acumulació de càrrecs (locals, supra-locales 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 al partit amb el grup municipal. La relació és molt estreta.”

“El responsable de l'executiva del partit realitza un paper de nexa 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 en el partit. Com pot observar-se, les diferències entre partits no són significatives, tot i destacar, per la banda alta, els casos d'EUiA i del PP. Els resultats són però remarcables, ja que agregant 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 pseudo-professionalització 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 un 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 la OTAN o sobre les polítiques fiscals del govern central (discurs nacional). En aquesta situació és lògic que els regidors no percebin als partits com a instruments útils per a la seva activitat quotidiana i que, en conseqüència, es produeixi el fenomen que els experts han anomenat com a *nacionalització de la política local*.

Per altra banda, quan aquest partit polític assoleixen una presència més continuada també són capaços, tal com es reflecteix en les entrevistes dels anys noranta, de desenvolupar funcions de diàleg i reflexió o d'actuar com un mecanisme de suport tècnic pels regidors. Els partits, amb d'altres termes, van incorporant un discurs local i, per tant, guanyant utilitat i legitimitat entre els seus propis representants locals. La *nacionalització* comença a deixar pas a un nou procés al que ens hem referit com *nou localisme*.

ii. 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, en les entrevistes realitzades ens interessàvem per dos aspectes de caràcter pràctic:

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

Analitzant aquests dos elements hauríem de poder, per una banda, il·lustrar les afirmacions abocades en l'apartat anterior i, d'altra banda, 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 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 aquesta 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, com tampoc tenen presència en l'agrupació local del seu partit. Cal advertir però que, a banda d'altres consideracions, aquest comportament s'explica en bona part per circumstàncies tant 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 del seu treball expressen els regidors 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 constatem alguns canvis molt significatius:

- La pràctica totalitat dels regidors afirmen mantenir reunions periòdiques i formalitzades (mensuals o bimensuals) amb els militants i simpatitzants del partit.

Aquestes reunions són valorades molt positivament i serveixen tant per retre comptes de la tasca feta pels regidors com 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 ho indica el nombre de vegades que els regidors es passen pels locals dels partits. Segons els resultats de les entrevistes, la majoria dels regidors (85%) van almenys un dia a la setmana al local de l'agrupació municipal del partit i, d'aquests, un 10% hi van 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 ressenyar-se. En canvi, sí 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 l'exposat anteriorment de forma més general, entre d'altres raons perquè apareixen de manera força tímida i per que es donen en el discurs però no en la pràctica. Aquestes diferències, a més, són més accentuades en els anys vuitanta que en els noranta, segurament pel fet de limitar-se a un nivell discursiu que en els primers anys de democràcia local està encara més obert.

Així, durant aquesta primera dècada d'ajuntament 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 manera força diferent. En el següent quadre 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 reduïda presència de regidors d'AP en les entrevistes realitzades als anys vuitanta.

AP-PP	Els regidors d'aquest partit són els que de manera més ferma defensen la separació entre el partit i l'ajuntament, argumentant que són responsables davant els ciutadans, no del partit. A més, consideren que el regidor és qui millor coneix les característiques i els problemes de la comunitat; mentre que <i>"el partit es troba en una altra esfera, allunyat de la realitat de cada municipi"</i> .
CiU	Els regidors de CiU també valoren la seva llibertat respecte el partit, tot i que de forma més matisada. Mantenen, encara que esporàdicament, reunions 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: <i>"el partit elabora el programa; però després nosaltres treballem des d'una perspectiva local, no de partit"</i> .
PSC	En aquest partit apareix una major diversitat d'opinions. En general, però, podríem dir que accepten millor la relació amb el partit, la qual perceben 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: <i>"Tots els partits que es presenten representen opcions polítiques. Tot i que una gran part de la tasca a 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"</i> . Aquesta visió, de totes formes, no és compartida per tots els regidors del PSC, ja que una part important coincideixen més en les idees de no hipotecar partidistament l'acció municipal o, en paraules d'un dels entrevistats, de <i>"no deixar que els interessos sectorials, de partits, s'imposin a l'interès general"</i> .
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 certa disciplina de partit: <i>"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 l'ajuntament"</i> .

El quadre ofereix algunes diferències que es projecten en l'eix ideològic, observant-se com a mesura que ens movem des de la dreta cap a l'esquerra la relació amb el partit és 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, en 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 tant amb la presència més continuada dels partits en el municipi com amb la major capacitat d'aquests per a articular discursos estrictament locals. Aquesta tendència, a més, sembla donar-se en tots els partits, independentment de la seva posició en el eix ideològic. Finalment, la raó d'aquesta evolució cal trobar-la en múltiples factors, entre els quals els regidors entrevistats destaquen la creixent capacitat dels partits per a 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 al respecte 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 al partit se li afegeix la funció de suport i consulta i se'l converteix en "*un instrument de treball*", llavors la seva acceptació es veu extraordinàriament ampliada.

En segon lloc, respecte el **funcionament dels grups polítics municipal** ens hem interessat en conèixer les seves dinàmiques de funcionament, el grau de cohesió interna i la presència de lideratges. Podem anticipar que en cap d'aquests aspectes hem detectat diferències significatives entre les respostes obtingudes als anys vuitanta i noranta.

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 els assumptes municipals, la forma d'abordar-los sol 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 en el darrer període sembla que han augmentat (de forma encara tímida) les reunions de caire més estratègic.

Un funcionament d'equip més sòlid, amb ordres del dia més estratègiques i amb una orientació menys especialitzada anirien en la direcció d'uns ajuntaments que evolucionen

cap a dinàmiques més localistes. Aquesta tendència sembla apuntar-se en les entrevistes dels anys noranta, però encara d'una forma molt modesta.

On sí trobem algunes diferències entre els anys vuitanta i els noranta és en el grau de formalització de les reunions dels diferents grups municipals. En la primera dècada sembla dominar la informalitat, fins i tot com una forma de negar la dimensió política d'unes reunions que prefereixen ser qualificades de *"tertúlia entre amics"* que, això sí, després aniran cap els seus respectius despatxos a treballar. La següent cita 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) amb 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 sobre la seva comunitat i dissenyar les polítiques adequades a aquesta reflexió. Alguns dels regidors dels anys vuitanta ja apunten crítiques en aquesta direcció. Aquestes són encara més freqüents en els anys noranta, però tampoc semblen haver trobat una resposta pràctica adequada.

Per altra banda, els únics matisos ens apareixen quan discriminem entre els grups municipals del partit en el govern i els de l'oposició. Els primers adopten la funció informativa a la que ens referíem anteriorment, i serveixen més com a mecanisme de decisió que de discussió. Fins i tot en alguns casos aquestes reunions han estat substituïdes per les més reduïdes i també més executives de la comissió de govern. 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 per com anaven perdent capacitat de convocatòria quan s'adonaven de l'esterilitat dels seus esforços. Aquesta opinió es construeix, com en el cas dels grups en el govern, a partir de una visió exclusivament executiva de les seves responsabilitats.

Finalment, en relació a la seva composició interna es destaca tant la homogeneïtat i la unitat dels grups com la saludable presència 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 cap dificultat en les relacions internes del seu grup. De totes formes, no podem assegurar que aquestes tensions no existeixen, només que no s'expressen.

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

DISCURSOS	
Anys 80s	Anys 90s
Els partits tenen una presència seqüencial. Els partits desenvolupen una funció eminentment <i>col·locadora</i> : situar als candidats en el govern.	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 80s	Anys 90s
Relació regidors – partit: - Discurs: pel partit la reflexió, pels regidors l'acció - Pràctica: separació entre ambdós i prioritzar l'acció municipal sobre la reflexió	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.	

2.3. 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 tant el paper dels regidors en l'ajuntament com la seva pròpia perspectiva respecte el model de govern municipal.

Respecte 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 per 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 forma, dotar de sentit a les relacions entre el govern i l'oposició.

Estem doncs suposant 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 creixentment 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 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 a continuació és si en els municipis catalans s'ha produït una evolució des d'un bloqueig de les dinàmiques oposició – govern a una progressiva articulació de les mateixes. Si els resultats del treball empíric corroboressin aquesta idea, llavors estariem també 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 capdal:

- discursivament per que es consideren fonamentals pel desenvolupament de la democràcia local;
- a la pràctica per que condicionen la forma de pensar el govern local dels diferents regidors.

És a dir, les diferents opinions sobre el funcionament, les fortaleces i les debilitats dels ajuntaments no varien substancialment en funció ni del perfil del regidor ni del partit al que pertany, sinó en funció de si el regidor està al govern o a l'oposició. Tanmateix, 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 forma diferent, però sempre els arguments 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 político-ideològiques de cap grup municipal.

La centralitat del treball queda reflectida en la següent cita, on un regidor amb responsabilitats de govern reclama un tractament específic en 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 sigut 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 estar a la comissions informatives, ni a cap delegació, ni en lloc.”

“L’oposició no sé en d’altres ajuntaments, però a qui res ... ni un caramel després de tenir-lo a la boca els hi queda. Per que és clar, és que no s’enteren de res, no venen a les comissions, no col·laboren en res. Només participen en el Ple per que hi ha periodistes ...”

Per altra banda, les crítiques també s'adrecen a una suposada voluntat de l'oposició per 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 en 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 situació 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 (sobre 17) i no vam aconseguir la majoria per manar, vam quedar a l'oposició. Aquesta és una experiència molt desagradable, per que avui, 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 veure, 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 poc a fer:

“S'ha vist que és un error concentrar tant poder en el grup que té la majoria, per que realment els altres no hi pintem res, una missió de vigilància i para de comptar. I amb la informació que tenim per que jo sempre dic una cosa: pensa que quan demanes una cosa al funcionari aquest no te la negarà, però el funcionari 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 que la comissió permanent queda anul·lada i passa a ser una comissió de govern formada només per membres de govern, realment l'actuació de qualsevol persona de l'oposició 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 de forma més freqüent apareix en les entrevistes, els regidors de l'oposició destaquen la manca de recursos materials, humans o informatius per a desenvolupar cap tipus de treball:

"No tenim ni despatx i, a última hora, un dia vaig veure a l'alcalde i vaig dir-li, 'escolta, nosaltres per a reunir-nos ho hem de fer aquí al passadís o què?'. Llavors ens van donar una habitació que ni l'hem estrenat per que 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 trobem molt controlats, reticents a donar-te informació. També els recursos humans i materials són extraordinàriament escassos, no se'ns dona 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 el món municipal. Tanmateix, es manté el conflicte, potser millor la incomprensió, entre els membres del govern i els regidors de l'oposició. El contingut de les acusacions creuades és similar al que fèiem referència anteriorment: manca de treball i col·laboració per una banda, i manca d'oportunitats i recursos per l'altra.

Hi ha, però, 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’han vist progressivament modificat 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 per que 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 del regidors sembla perdre 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; doncs la maquinària municipal funciona sense la seva permanent participació (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 el govern (treballar o no treballar) deixa de ser l’únic punt de referència i, consegüentment, les perspectives sobre el món municipal poden venir 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 l’excés, ens traslladaria d’unes relacions articulades al voltant del qui treballa per unes altres que se centrarien en el què s’opina.

Aquesta modificació és més una tendència que una realitat; però sense ella no tindria sentit cap de les hipòtesis que guien aquest treball. Amb d’altres paraules, passar del treball a l’opinió és el cor del procés de politització local que estem analitzant. De totes formes, que

en el discurs que els regidors dels noranta fan sobre les relacions entre l'oposició i el govern encara no 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 seguir, però, volem finalitzar aquest primer capítol amb unes conclusions on recuperem les hipòtesis de partida i les contrastem amb els diferents resultats obtinguts.

2.4. 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 com a nou **localisme** (on, per tant, la política pren sentit en l'àmbit municipal). Per tal de mesurar la variable nacionalisme – localisme proposàvem la utilització de tres indicadors, els quals han estat analitzats en els punts anteriors:

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

Amb d'altres termes, la recuperació d'un discurs polític específicament local hauria de manifestar-se en determinats comportaments i actituds dels protagonistes polítics municipals. D'aquesta forma, esperàriem que els regidors mostressin una major preocupació per conèixer, a través del contacte amb la seva comunitat, les peculiars característiques i 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 sobre ella es formula. 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 disposat a basar el seu comportament municipals en posicions polítiques sobre el futur de la comunitat. **Un regidor, en definitiva, que deixa el despatx i es trasllada al carrer.**

Al analitzar aquests indicadors contrastant els resultats obtinguts en 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 per que:

- 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, i
- la transformació del panorama electoral i la consolidació de les estructures administratives faciliten 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 en els despatxos per treballar pel municipi, el segon surt a l'exterior per entendre a 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, avançant des de la primera a la segona.

En aquesta evolució, com també detectem en les entrevistes, els discursos van a remolc de les experiències pràctiques. Així, el discurs sobre la participació ciutadana o les percepcions respecte 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 com els regidors, d'una banda, han experimentat amb noves i variades experiències participatives i han anat construint-se 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 en la seva oposició política.

Tanmateix, algunes pràctiques 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, en canvi les dinàmiques de funcionament dels diferents grups polítics municipals semblen no haver-se modificat. Aquesta descompensació en el ritme de canvi provoca contradiccions i ombres, les quals interpretem més com a característiques d'un moment de transició que com a resistències efectives al canvi.

El canvi sembla produir-se ràpidament en les pràctiques i amb menys velocitat, 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 col·locador d'administradors i les relacions oposició – govern centrades al voltant de la única idea de qui treballar 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 prioritats i la discussió d'opinions alternatives). **Del despatx al carrer**, aquesta és la imatge que millor ens ha semblat per recollir aquest trànsit d'un **ajuntament instrumental** a un **ajuntament substantiu**.

Capítol 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, donat el cas, per validar aquella hipòtesi inicial segons la qual els governs locals catalans evolucionen des d'un model dominat per activitats destinades de satisfer els dèficits tant estructurals com 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 *passat* i la recuperació del *futur*. És a dir, els primers ajuntaments *construïen* i *reaccionaven* davant els dèficits heretats; mentre 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 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 d'altres estudis, a fer un recompte i una anàlisi dels plans estratègics locals (Estratègies de Qualitat Urbana 1998). Aquesta aproximació és empíricament adequada, tot i que, donat 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) estan presents en els regidors entrevistats. Partim, per tant, de considerar 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 escrita d'intencions sinó que requereix d'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, dels regidors:

- En primer lloc, donarem una ullada al **perfil polític i professional** dels regidors; tot suposant que un major nivell de preparació facilita l'aparició de mirades que van més enllà de la immediatès.
- En segon lloc, analitzarem les **motivacions** que expliquen la presència dels regidors en els 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 cada regidor fa en el 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.

3.1. 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 Colomer 1991), entre d'altres raons per que 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 20 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 el 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 en 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 en els noranta el pes dels diplomats i dels universitaris ha pujat (de $\frac{1}{2}$ a $\frac{2}{3}$) 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 d'altres països europeus, sinó que també ens indica un progressiu increment en el nivell d'estudis dels regidors d'uns governs locals que, en la primera dècada, tenien dificultats per atraure a les persones més preparades (en termes acadèmics, és clar) del municipi.

Si ens fixem en la variable categoria ocupacional, les diferències entre els anys vuitanta i les noranta són menys aparents. De fet, en ambdues dècades es detecta una sobre-representació del col·lectiu de tècnics i professionals liberals, com també de les persones vinculades d'una o altra forma a l'administració pública. Segons 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 tant de gestionar la seva absència com el seu retorn a l'àmbit laboral. Per tant, sembla que el principal condicionant que explica el predomini de determinades categories ocupacionals cal trobar-lo en les possibilitats de dedicació. Des del punt de vista de la hipòtesi que ara 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, els resultats empírics no sembla que avancin encara en aquesta direcció.

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 a elaborar discursos i projectes en relació als mateixos. Des d'aquesta òptica, el primer que destaca és com la forta vinculació dels primers regidors amb moviments polítics clandestins o amb el món sindical tendeix a ser substituïda per regidors que, en els anys vuitanta, 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 venien molt marcats per una cultura política eminentment reivindicativa i per una nul·la experiència institucional, mentre que els segons coneixen millor el medi i les seves possibilitats. De l'afirmació anterior podríem deduir-ne que en els regidors dels vuitanta destaca la dimensió política, mentre que en els dels noranta domina una lògica de caràcter institucional. Tot i que això és cert, la vocació i la feble experiència política 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 per prendre la distància necessària per veure la política municipal amb certa perspectiva.

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

Finalment, tot i que ja ens hi hem referit en algun altre moment, volem valorar l'experiència dels regidors; ara utilitzant com a indicadors l'edat i la durada en el càrrec. Respecte l'edat volíem destacar, en primer lloc, la sobre-representació de les edats intermitges (35-45 anys). Aquesta dada pot no ser sorprenent; 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. El factor edat, així, s'ha convertit en una pressió cap a la

professionalització política que, a banda d'imposar algunes tanques a la renovació, ha afavorit l'aparició un model de regidor que *fa coses* (cal justificar els sous) més que no pas la d'un regidor que *pensa que és allò 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, en 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 que els regidors estan presents en l'ajuntament una mitjana de 2 legislatures (amb diferències entre oposició i govern)⁹.

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, encara que tímidament, podrien afavorir 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.

3.2. 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 ric camp d'anàlisi, ja que ens han permès identificar aquelles corrents de fons que expliquen per què els ajuntaments han adoptat unes o altres orientacions.

De la mateixa forma que la percepció que cada professor té sobre les finalitats de l'ensenyament condiciona la seva activitat docent, també les motivacions dels regidors condicionen la seva tasca municipal. Igualment, en la mateixa mesura que la vocació docent pot manifestar-se de diferents formes, també la vocació municipalista pot concretar-

⁹ En relació a la nostra mostra, el 21% dels regidors havien repetit 2 vegades, el 18,6% 3, el 10% 4 i 7,6% 5.

se de maneres diverses. No serà 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. Tampoc serà el mateix, i això és el que ara ens interessarà desenvolupar, quan un ajuntament estigui governat per regidors motivats per un ideal polític o per 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 motivacions per entrar a l'ajuntament:

- vocació de servei,
- motivació política, i
- 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 en el seu municipi existeixen problemes a resoldre, que aquests són objectivament identificables i que la seva aportació bàsica consisteix en oferir solucions concretes. Des d'una òptica més personal, es defineixen com a "*homes (dones) del poble*"; és a dir, assumeixen amb orgull tant la proximitat als seus conciutadans com el fet de "*ser una persona normal i corrent, que l'únic que vol és contribuir a millorar el seu poble*". No disposen, per tant, ni de capacitats específiques ni de projectes polítics: ni falta que els fa, ja que la seva vocació és la de servei:

"Mai no m'he plantejat perquè 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 en el *cafè del poble* i en l'*associació de torn*. Els primer són els autèntics personatges del poble, que coneixen a 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:

“Soc una persona que sempre he tingut capacitat per organitzar coses, i sempre m’ha agradat pertànyer a algun grups des del que poder fer coses.”

En segon lloc, els regidors amb **vocació política** es caracteritzen per, sense renunciar a la voluntat de servei, supeditar-la 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 a l’ajuntament en un mitjà per a desenvolupar-lo:

“Si jo no penses que [l’activitat municipal] segueix essent un medi 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 suposat, 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**).

En els anys vuitanta, en coherència amb la hipòtesis de partida, les vocacions servicials eren majoritàries (més d’1/2 dels regidors entrevistats), mentre les polítiques eren minoritàries (menys d’1/4). Confirmariem, 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. El que la literatura especialitzada defineix com els *municipis de benestar*.

Entre els regidors dels vuitanta, però, ens quedarien 1/4 de casos que arribarien a l'ajuntament sota la motivació que havíem anomenat com a **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 negar cap il·lusió, cap 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 soc un vertader polític, simplement un ciutadà que tracta de participar en el seu poble."

En canvi, ambdues motivacions coincideixen en les conseqüències sobre l'activitat municipal: ja sigui per vocació de servei o per obligació cívica, a l'ajuntament s'hi va a *treballar*; i poca cosa més cal afegir-hi. Des d'aquest punt de vista, a la meitat de *regidors servicials* caldria afegir-hi 1/4 de *regidors cívics*, la qual cosa en dóna com a resultat que en 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 fort impacte sobre un model de govern local molt lligat a la *superació dels dèficits heretats* i a les *obres de millora que el poble reclama*. Estem doncs davant d'uns regidors que amb les seves inquietuds personals converteixen els ajuntaments amb institucions constructores i reactives.

Aquestes dades són similars 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 impecable conducta cívica (especialment entre els d'AP-PP). Estar o no en el govern sembla, doncs, tenir certa incidència alhora de verbalitzar les vocacions municipalistes en una o altra direcció, la qual cosa ens fa sospitar que aquestes vocacions no sempre són pre-existents, sinó que poden construir-se a partir de l'experiència. Tampoc això és excessivament sorprenent.

D'altra banda, com ja insinuàvem fa un moment, el partit polític també genera algunes peculiaritats. Tal com s'il·lustra en el quadre següent, els partits situats a l'esquerra de l'eix ideològic tendien a reconèixer un major nivell de vocació política, mentre els ubicats a la dreta es decantaven més per l'obligació i el servei. Sempre trobem però una mena voluntat de despersonalitzar l'arribada a l'ajuntament: no es tracta mai de que a ningú li agradi, sinó de 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, com veure'm més endavant.

Finalment, podem suposar que aquesta situació té molt a veure amb la conjuntura del moment. Els raquítics ajuntament 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, com també la dèbil presència 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 en les entrevistes realitzades amb regidors dels **anys noranta** i interpretar-ne les eventuais 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 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 l'accent en una o l'altra, com ja havíem argumentat, condiciona un determinat model de govern local.

D'acord amb la nostra hipòtesis 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 *estratègic – anticipatiu*. Els resultats de les entrevistes ens ofereixen, però, 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 en els anys vuitanta situaven a més de 2/3 dels regidors sota l'etiqueta de *treballadors municipals* (vocació de servei més obligació cívica) i a menys de 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 en l'altra 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

que 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. En 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. En els 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 comporta certa professionalització dels polítics locals. Una professionalització que no ens remet a temes salarials, sinó a la necessitat de disposar de certs coneixements i certes tècniques que facilitin la direcció de l'organització municipal. Utilitzant uns termes simplificadors però il·lustratius, podríem dir que els regidors passen de *treballador* a *executius* de l'ajuntament. En ambdós casos la motivació és la mateixa, i també en ambdós casos domina una visió més administrativa que política del govern local; però hi ha diferències substantives: en els anys vuitanta n'hi ha prou amb voluntat, mentre que en els noranta es reclama 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. El model del *municipi de benestar* continua, en aquests casos, dominant l'escena local.

Un canvi més de fons seria el que estaria propiciant la progressiva aparició de regidors motivats políticament. Aquesta és, com deïem abans, una tendència encara no consolidada; però que podria estar més implantada del que les entrevistes deixen entreveure. La raó és

similar a l'apuntada en el capítol anterior; és a dir, que sovint les pràctiques es modifiquen abans que els discursos. En aquesta direcció, 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 sobre aquest tema que ara només deixem apuntat.

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

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

3.3. La dedicació dels regidors al municipi

Les motivacions analitzades en l'apartat anterior representen una variable subjectiva a partir de la qual 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 efectivament succeeix en la realitat. És per aquesta raó que necessitem completar la informació que ens proporciona amb d'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 efectivament desenvolupen; independentment de les expressions més o menys idealitzades sobre les seves intencions.

En l'anàlisi del *temps* que els regidors dediquen a l'ajuntament no utilitzem, entre d'altres raons per que el mètode de treball no ens ho permet, l'instrumental estadístic, sinó que hem optat per una aproximació de caire més qualitatiu. No ens interessa, per tant, conèixer el nombre exacte d'hores dedicades als municipi ni l'agenda detallada de cada regidor. Ens preocupa, en canvi, valorar la intensitat de les dedicacions i traduir-les en models d'actuació que puguin ser contrastats amb el tipus de conclusions aportades en 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, les quals tenen poc que veure amb el tipus de municipi o amb el partit polític i, en canvi, depenen molt clarament de la posició de cada regidor en l'oposició o en el govern. Recordant la centralitat atorgada per 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 àmplia dedicació. Aquest darrer punt, es veu reforçat per la vocació altruista i de servei a la que ens referíem anteriorment:

“A nivell d’hores, moltes; i més en un poble com aquest, on ens coneixem tots i quan arribés a casa continues treballant pel municipi per que un et ve a veure o l’altre et truca per telèfon. Pràcticament fas de regidors les 24 hores del dia.”

“Dedicació? Hi dedico tot el temps humanament possible”

Els regidors en el govern són doncs majoritàriament *regidors de 24 hores*, alhora que des del ja esmentat *esperit de servei i sacrifici* no reben les compensacions d’un professional. Aquesta situació podria ser molt d’agrair, sinó fos per que la manca de professionalització fa que sovint els resultats de tanta dedicació no siguin tan profitosos com cabria esperar. Alguns dels regidors, no tots, així ho reconeixen. Per altra banda, les dificultats de la baixa professionalització no es deriven de la manca de capacitats o habilitats de treball, sinó de la pròpia desorganització en que aquest es desenvolupa. 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. Donat que tendeixen a compartir la vocació de servei, manifesten haver intentat participar (*treballar*) per l’ajuntament i el municipi, però reconeixen que des de la seva situació els ha estat molt difícil o, simplement, impossible. Tornem doncs sobre el tema que ja destacàvem en l’apartat anterior: *o pots arremangar-te i treballar o millor te’n tornes cap a casa*. La seva dedicació és, per tant, molt reduïda o pràcticament nul·la. Els regidors de l’oposició viuen aquesta situació amb frustració i impotència, se senten estranys en el seu propi ajuntament i únicament manifesten la satisfacció –trist consol– d’haver-ho intentat.

En els resultats dels anys vuitanta trobem, doncs, una forta coherència entre la variable subjectiva (motivacions) i l’objectiva (dedicació). La vocació de servei es concreta, com no podia de ser d’una altra forma, en la àmplia dedicació dels regidors en el govern; mentre que els de l’oposició poca cosa poden fer. 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-24 hores*, mentre els segons són *regidors en stand-by*.

Ja en els anys vuitanta trobem algunes, encara que minoritàries, referències crítiques a aquesta situació. 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 donarien la volta a la situació dominant, generant una nova combinació de vocació política i menor 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 amb els resultats de les entrevistes realitzades durant els **anys noranta**.

En aquestes entrevistes, en primer lloc, la radical diferenciació entre la dedicació dels regidors amb responsabilitats de govern i la d'aquells en l'oposició no desapareix però queda matisada. Tal com explicàvem en l'apartat anterior, en la dècada dels noranta es manté la centralitat del *treball*, ara amb una dimensió *gerencial*, i, per tant, la situació de cada regidor en el govern o en 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 en el poder i, en canvi, manifesten impotència quan queden relegats a l'oposició.

Hi ha però alguna diferència remarcable. D'una banda, la dedicació ve acompanyada de majors exigències de professionalitat. Es posa l'èmfasi més 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 fan que cada cop sigui més difícil trobar *regidors de 24 hores*. La superació de les urgències del

passat i un major nivell organitzatiu provoquen una dedicació menys intensa, fins i tot quan la motivació principal és la de *treballar* pel municipi.

A més, cal tenir present que, com també esmentàvem anteriorment, aproximadament la meitat dels regidors dels anys noranta s'identifiquen millor amb una vocació de caire *polític*. Aquests tipus de regidor, tal com es posa de manifest en les entrevistes, és capaç de definir la seva activitat i la seva dedicació amb independència de la seva posició en el govern o en l'oposició. En aquesta direcció, en els anys noranta s'incrementa significativament el nombre de regidors que afirmen haver augmentat el temps de dedicació als *ciutadans*. 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* podria ser una bona forma de recollir una tendència de canvi que, de confirmar-se, reforçaria el pas de les preocupacions internes a les externes i que permetria posar la mirada en el 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 permeten afirmar que ens movem en aquesta direcció.

Finalment, mentre que els regidors dels vuitanta oferien un elevat grau 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. En 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 afecta només a una part dels regidors: a aquells 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 80s	Anys 90s
✓ Dedicació intensa (regidors de govern) o nul·la (regidors de l'oposició) al <i>treball</i> municipal.	✓ Dedicació moderada (regidors amb vocació gerencial) i més orientada a les relacions amb els ciutadans (regidors amb vocació política).
✓ Dedicació exclusivament interna, al <i>treball</i> municipal	✓ Dedicació interna i dedicació externa, basada amb la relació amb la comunitat.
✓ Base objectiva per la construcció del <i>municipi de benestar</i> .	✓ Base objectiva per l'eventual redefinició del <i>municipi de benestar</i> .
✓ Coherència entre la motivació (variable subjectiva) i la dedicació (variable objectiva).	✓ Certa divergència entre la motivació (encara amb arrels en els anys vuitanta) i la dedicació (més vinculada a l'evolució experimentada pels governs locals).

En els apartats anterior han aparegut dos temes que, per la importància que se'ls hi atorga en les entrevistes, voldríem recuperar. Ens estem referint a l'eventual **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 es troben en certa mesura lligats i que tenen molt a veure tant amb les vocacions com amb les dedicacions dels polítics municipals.

D'entrada volem fer notar que en els anys vuitanta les referències al sacrifici són més freqüents, mentre que en els noranta abunden les reclamacions de professionalització. Aquesta evolució és coherent amb el que hem vingut assenyalant fins el moment: 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 són també 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. Es declaren, doncs, majoritàriament en contra de la professionalització com a idea, tot i que en 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 en els apartats anteriors, els regidors dels vuitanta no volen ser *polítics* sinó *treballadors* municipals.

I és precisament aquesta actitud la que comporta un grau de sacrifici probablement 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 a superar. Les dificultats per fer compatible la vida pública i la vida privada provenen, com no podia ser d'una altra manera, de l'excés de dedicació típic d'aquesta etapa. Les moltes hores que els reclama l'ajuntament, juntament amb les que necessiten en el seu treball privat, generen una saturació que repercuteix en la salut, la família i la feina.

Malgrat aquesta situació, tots es mostren molt satisfets de la seva participació en la vida política local. Entre els regidors en el govern 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 polític 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 que vol dir sentir-se polític en aquest món, però el que sí 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 passat demà en el que sigui. Soc una persona a la que 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 suficientment 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 per que la gent et critiqui?"

Sigui com sigui, alhora de tornar a presentar-se i, per tant, de valor sacrificis i satisfaccions, els regidors en el govern tendeixen a voler repetir i, en canvi, la major rotació afecta als de l'oposició. En d'altres paraules, allò que més cansa no és el treball sinó la incapacitat per fer coses. Utilitzant un dels abundants i coneguts tòpics del món del futbol, *si guanyes sembla que no et cansis, mentre que quan perds les cames et pesen una tonelada*. Durant els anys vuitanta, un altre cop ho 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 semblen *patir* la seva immersió municipal amb la mateixa intensitat, alhora que reclamen una major professionalització (que no vol dir dedicació) de la seva activitat. Reconeixen, cada cop més, que han de fer de polítics i que, en conseqüència, necessiten estar preparats per 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 d'altres administracions i actors locals.

3.4. 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, en les entrevistes, ens proporcionaven sobre els seus perfils personals i polític, 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 ma, els resultats ens mostren una confirmació parcial de la hipòtesis de partida. Aquesta parcialitat, però, creiem que mostra una tendència, potser encara no suficientment arrelada però amb clars símptomes 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 detallat de les dades, es detectava en el conjunt de les entrevistes dels anys vuitanta una clara voluntat per presentar-se com a *estrategs locals*. Encara que la realitat segurament no és exactament aquesta, la voluntat és ja per ella mateixa significativa.

Aquesta voluntat, per altra banda, s'observa amb més claredat quan analitzem les motivacions dels regidors per entrar als ajuntaments. En els vuitanta domina clarament la vocació de servei, mentre que en els noranta aquesta s'equilibra amb la voluntat de fer determinada política. Aquest equilibri podria llegir-se, de nou, 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, la qual cosa ens fa pensar que, tot i que les motivacions han variat de forma parcial, la realitat ho ha fet amb més decisió.

Capítol 4

DE L'ADMINISTRACIÓ BUROCRÀTICA A LA POST-BUROCRÀTICA: L'APARICIÓ DEL *REGIDOR RELACIONAL*?

L'objectiu d'aquest capítol és contrastar aquella hipòtesi segons la qual l'administració local tendeixen 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 voldria 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 a oferir un seguit de serveis uniformes i per una baixa sensibilitat envers la possible sofisticació i fragmentació de les demandes externes– no només funciona a partir d'un ordenament burocràtic, sinó que 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 eficaç producció 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 que caracteritzen al paradigma burocràtic; però que no neguen els adjectius més positius –almenys neutrals–

d'administració racional, garantista, tecnocràtica i eficientista. En aquesta situació, i no en una altra, sembla necessari el desenvolupament de models postburocràtics, entenent que aquests seran els que han de permetre vehicular allò que de nou s'exigeix 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 *la 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 seva millora i vetllar tant per la viabilitat econòmica dels ajuntaments com per la satisfacció dels ciutadans envers els serveis que en reben. Aquesta és una tasca que es pot desenvolupar de formes diferents 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 en paral·lel a allò que hem analitzat en els 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 en el dia a dia, limitant les seves capacitats de transformació i fomentant un estil d'actuació molt depenent dels recursos tècnics i financers directament controlats des dels ajuntaments. L'estil *tecnocràtic* i *monopolista* caracteritza al funcionament d'una administració que *obliga* als 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 en la teranyina de les seves rutines.

Els segons, en canvi, mostren una major perspectiva en la seva relació amb l'administració, la qual cosa els permet transformar les crítiques en propostes de millora. Tanmateix, 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 intermediació 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 hipotèticament esperats. Per fer-ho, hem dividit aquest capítol amb dos grans apartats: les relacions amb l'administració i les relacions amb d'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.

4.1. Les relacions amb l'administració local

L'anàlisi de les relacions entre els regidors i l'aparell administratiu és crucial per entendre no només 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 fortaleces i les seves debilitats a l'hora d'oferir serveis a la comunitat. Amb d'altres paraules, els comportament i les actituds dels regidors davant l'administració local condicionen tant la seva pròpia feina com 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 al detall, 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 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 en l'administració i de les relacions que estableixen amb el personal administratiu.

i. Visions de l'aparell administratiu

Repassant les entrevistes dels anys vuitanta i les dels anys noranta s'observa com 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" (80s)

"Te'n 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" (80s)

"S'arrossequen masses inèrcies difícils de canviar" (90s)

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

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. Anem a veure que volem dir amb aquests dos canvis.

En primer lloc, el discurs que fan sobre el funcionament i l'estructura administrativa els regidors dels anys vuitanta està menys articulat i presenta connotacions més fatalistes. Les opinions solen ser confuses, desordenades i denoten 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 tenim que canviar molt, tenim que assolir 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 als 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 els 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, de les visions més complexes que tenen els regidors dels anys vuitanta. 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 adaptat a les demandes dels ciutadans. Les noves demandes socials i el creixent rol dels ens locals són difícils d'enquadrar en els esquemes tradicionals que configuren l'administració burocràtica."

Per tant, els regidors dels anys noranta identifiquen una doble i paradoxal pressió per la modernització: d'una banda, els ciutadans demanen més i, sobretot, millors serveis; mentre, d'altra banda, la conjuntura econòmica els exigeix restriccions i reduccions de despesa. En aquesta doble pressió trobem un dels lemes més famosos de la modernització administrativa: el fer més amb menys del programa de reforma impulsat pel vicepresident d'Estat Units 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 per fer coses, per 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, tracten de millorar la burocràcia, no de substituir-la; mentre que en els 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 concreten alguna), mentre en els noranta són molt freqüents (més de 2/3 fan esment d'accions concretes).

- Finalment, els regidors entrevistats coincideixen en valorar positivament el referent empresarial a l'hora de transformar les seves 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 des d'una major consciència de les diferències entre el 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 noves de treball. D'aquesta manera, els regidors dels noranta fan freqüents referències a valors emprenedors, però es tendeix a superar la visió mitificada de l'empresa com l'ideal a imitar sense més matisacions. Les dues cites que segueixen volen il·lustrar les diferències entre les visions dominants en una i altra dècada:

“Cal fer més amb menys, imitant els paràmetres de l'empresa privada” (80s)

“Cal fer més amb menys i de forma diferent, cercant noves formules i nous tipus de funcionament” (90s)

Finalment, tot i ser dominant, el mite de l'empresa no és compartit ni expressat amb la mateixa intensitat per tots els regidors. Aproximadament $\frac{3}{4}$ parts dels regidors dels vuitanta fan esment al ideal empresarial i, el que és més important, pràcticament sempre ho fan amb termes positius. Aquesta proporció augmenta entre els regidors dels noranta (un 90% fa esment del paradigma empresarial), tot i que ara les valoracions incorporen diferències significatives; és a dir, trobem tant partidaris com crítics amb el 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 dels PSC, mentre que els regidors de CiU i PP valoren més positiva i acríticament el model empresarial.

En segon lloc, ens referiem 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 expressaven 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 molt a veure amb l'esforç per entrar en el detall dels mecanismes administratius:

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

A les entrevistes realitzades durant la dècada dels noranta, les opinions respecte el funcionament de l'administració són igualment crítiques, però els aspectes negatius es comprenen millor i es prenen com punt de partida a partir del qual *transformar-la*. El discurs és doncs 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 la *voluntat adaptadora* té a veure amb la inexperiència i el relatiu desconeixement de la primera dècada d'ajuntaments democràtics. Només quan s'assoleix

cert grau de comprensió de la realitat és possible emprendre accions dirigides a la seva millora i transformació. Aquesta regla dels 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 80s		Anys 90s	
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 de major comprensió - Discurs complex i alternatives	
Diagnostic Inexistent	Propostes - Tecnificació, racionalització, professionalització - Mite de l'empresa (imitació) - Escasses (1/3)	Diagnòstic Madur	Propostes - <i>Plans estratègics, models gerencials, tècniques mercat, etc.</i> - Empresa, però aprenentatge més innovació - Abundants (90%)
- Voluntat adaptativa (reactiva)		- Voluntat transformadora (proactiva)	

ii. Participació en l'aparell administratiu

Els ajuntament 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 en el ple queda

en un clar 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.

En aquesta situació és obvi que els regidor de l'oposició mostrin un alarmant desconeixement de l'estructura municipal. No tenen responsabilitats executives i, per tant, acaben marginats o, impulsats per la impotència, automarginant-se. Això és especialment evident en les entrevistes dels anys vuitanta, però persisteix, amb menor intensitat, durant els anys noranta.

Aquells qui monopolitzen les responsabilitats executives són naturalment els regidors en el govern, mentre que aquestes responsabilitats s'exerceixen normalment a partir de la seva adscripció a una àrea funcional determinada. En conseqüència, en 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 següent tipologia:

- 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, d'altres regidors fan referència a l'expressió *“toca el que toca”*: allò important és col·laborar i estar disposat a treballar per la comunitat.
- Finalment, trobem un grup de regidors que mostren 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 es caracteritzen, doncs, per estar molt centrats –gairebé absorbits– pel seu àmbit específic de responsabilitat. Tenen, per tant, 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 en els noranta la seva presència tendeix, encara que tímidament, a créixer.

Finalment, també es detecta certa relació entre el tipus de relació i l'àrea de responsabilitat. Així, els regidors vocacionals solen treballar en les àrees de cultura i serveis socials, els que esgrimeixen com a criteri de vinculació la capacitat professional es concentren en 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 en l'aparell administratiu (més freqüents en els anys vuitanta i entre aquells amb 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 com a resultat de la pròpia inexperiència, intervenen molt més en les qüestions burocràtiques i administratives. La següent cita, extreta de les entrevistes realitzades als anys vuitanta, és un reconeixement explícit d'aquesta situació:

“Hi ha moments en que 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 de forta involucració es valora de forma ambivalent. D'una banda, es reconeix que allò ideal seria seguir i controlar sense ficar-s'hi, mentre que, d'altra banda, consideren que no poden inhibir-se de les seves responsabilitats administratives. De nou, els regidors dels vuitanta són molt clars al respecte:

“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 treball. El plantejament sobre com fer les coses i buscar l'oportunitat de fer-les és política, però hi ha també 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 semblar distingir 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 en el govern, ens trobem amb un altre gran grup: els regidors que, per estar a l'oposició, presenten una participació *nul·la* en l'aparell administratiu. Des de la distància radical que els separa de l'administració mostren, tal com ja hem assenyalat, un notable desconeixement de la mateixa, però alhora són capaços d'oferir una visió més crítica. Una visió que els permet destacar aspectes remarcables de la relació entre els regidors en el 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. Malgrat no conèixer el detall 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 dels discursos més o menys formals.

En el següent quadre apareixen resumides les idees proposades en aquest apartat:

Participació en l'aparell administratiu

Anys 80s	Anys 90s
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 indirecte, distanciada i directiva (com a tendència de canvi)

iii. *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 es refereixen a les seves pràctiques. Del contrast entre el discurs i l'experiència n'obtidrem una visió més rica, on podrem contrastar els ideals amb la realitat.

Per començar, la següent cita pot servir per a sintetitzar la visió eclèctica (**el discurs**) que tenen dels empleats públics municipals la majoria dels regidors entrevistats, 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 la freqüent ambigüïtat amb que es refereixen al personal administratiu, un fet que assenyalen pràcticament tots els regidors –en especial aquells amb més anys

d'experiència- és l'evolució positiva que ha experimentat. El canvi, comenten en 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 edat ha estat crucial en aquesta evolució. Tant els regidors dels vuitanta com els dels noranta, remarquen les fortes diferències 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 una preparació menor, solen 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 hi desperten poca confiança. Aquesta percepció s'exemplifica en l'ús freqüent i despectiu del terme *funcionaris*. Alhora, donat que, *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 tradicionals acusacions i els recurrents tòpics sobre la incompetència funcional 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 de la incompetència del personal. Tal com ens ho 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 del funcionaris. És el sistema qui és pervers i no les persones.”

A partir d'aquestes opinions, bona part dels regidors dels anys noranta intenten donar respostes i suggerir alternatives. Entre aquestes, 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 es cedeix suficient poder, però seria positiu donar més confiança als funcionaris.”

Aquest plantejament ens demostra com 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 freqüents duplicitats de 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 capacició de les persones que els componen.

- 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 que abans es mirava als funcionaris 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. La 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 els regidors tenen dels empleats municipals, ara volem fixar-nos en les relacions que, en **la pràctica**, s'estableixen entre ambdós col·lectius. Segons les entrevistes, la majoria del regidors mantenen relacions constants i fluïdes amb els empleats públics, les quals es produeixen bàsicament 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 obvi 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 en els despatxos.

Els regidors de l'oposició, en canvi, no només mantenen unes relacions molt més esporàdiques 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” (80s)

“Els funcionaris són reactes a donar-te informació. Estan sota les ordres del govern, i això es nota. T’acaben donant el que demanes, però amb retard.” (90s)

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 que el seu grau de compromís amb la institució és baix. Amb aquesta afirmació, els regidors dels anys vuitanta es refereixen a la inestabilitat de la dedicació de molts d’aquests tècnics a l’ajuntament. En els municipis de grandària mitjana que hem analitzat es repeteix la següent història: l’ajuntament contracta a un jove professional, aquest es forma i guanya experiència en 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 elevada rotació i una provisionalitat en els càrrecs tècnics, la qual provoca freqüents buits i la presència continuada de tècnics *en formació*. La principal raó que provoca aquesta situació és la dificultat per competir amb els salaris que s’ofereixen en d’altres organitzacions. Com diem, aquesta circumstància és freqüentment 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, malgrat que les dificultats per a competir salarialment no han desaparegut.

D’altra banda, el recel que els tècnics desperten en els polítics ha tendit a disminuir. Durant els vuitanta eren recurrents les referències a la seva possible intromissió en el joc polític, mentre que en els noranta s’afirma haver clarificat 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 coneixements tècnics, mentre 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 a col·lectiu. Aquest procés d'aprenentatge coincideix tant amb la progressiva consolidació i transformació de les estructures administratives com 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 senten bé a la gent, no agraden i creen problemes."

No obstant, la valoració que en fan els regidors ha anat evolucionant: durant els anys vuitanta aquestes figures són criticades de forma constant i intensa, mentre en els 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
<i>"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 trascendeixin."</i>	<i>"No treballen pel bé del poble, sinó pel bé de l'equip de govern. Hi ha massa subjectivitat quan s'elaboren els informes tècnics."</i>
<i>"Són necessaris, imprescindibles per la bona pràctica de determinades polítiques."</i>	<i>"Resolen situacions, però poden ser un perill. Una excessiva confiança pot provocar que s'extra-limitin en les seves funcions."</i>
<i>"Es pot passar sense aquest càrrecs, però al trobar-nos massa sovint mancats d'un nivell de directius capacitats, llavors hi ha moments que són necessaris per tirar endavant determinats projectes."</i>	<i>"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."</i>

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 els de l'oposició critiquen al personal de confiança política no tant en ell mateix com pel mal ús que se'n pot fer, per la manca de criteris racionals en la seva elecció o, en algunes ocasions, per considerar excessiu el seu volum.

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 caps de premsa i protocol, mentre que en els noranta apareix amb més força la idea del *gestor municipal*. Es produeix, de nou, una evolució des de tasques més especialitzades i sectorials a unes altres que requereixen una visió més global i directiva de l'ajuntament. Tornem, per tant, a corroborar la hipòtesi de la substitució del tradicional estil tecnocràtic i monopolista per un altre que hem qualificat de postburocràtic. La figura del *gerent* seria un dels elements central del nou discurs *gerencial*.

En definitiva, en aquest capítol –tal com queda resumit en el quadre següent– hem observat com 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 una major clarificació i 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 es troba en la transformació que, en paral·lel, 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 mecanisme que ens traslladin de la competència i la duplicitat a la col·laboració i el compromís. En aquests 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 8s	Anys 90s
<i>Discursos</i>	
Visió negativa: els <i>funcionaris</i> com a responsables del mal funcionament de l'administració.	Visió positiva: els <i>empleats públics</i> pateixen les deficiències de l'organització.
Necessitat de controls i aparició de tensions.	Necessitat de delegar-lis poder i centralitat dels recursos humans.
<i>Experiències</i>	
Govern: relacions fluïdes i continuades. Oposició: relacions esporàdiques i amb conflictes	
Problemes i duplicitats amb els tècnics municipals.	Clarificació de responsabilitats
Moltes reticències respecte el <i>personal de confiança política</i> .	Major acceptació del <i>personal de confiança política</i> .
Ocupen llocs de treball especialitzats.	Comencen a ocupar lloc de treball directius i generalistes.

4.2. Les relacions amb d'altres actors

En l'anàlisi de les entrevistes realitzades durant els anys noranta detectem una actitud molt crítica respecte les tradicionals formes 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 en la pràctica, ens trobaríem davant d'una transformació d'ample abast. Una transformació que afectaria tant a les formes com a la pròpia concepció de l'activitat de govern. El govern i l'administració, des d'aquesta òptica, deixarien tant d'exercir-se des d'una lògica jeràrquica com 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. L'ajuntament,

amb d'altres termes, 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 profunda reformulació. Una reformulació que, tal com hem recollit en el títol del capítol, donaria pas a l'aparició del regidor *relacional*.

Per tal de contrastar aquestes percepcions de partida, en les següent pàgines analitzarem les respostes que els regidors dels vuitanta i els dels noranta ens han donat respecte les seves relacions amb l'àmbit privat i amb d'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 d'altres nivells institucionals facilitarà una aportació sobre allò que la teoria ha anomenat el govern multi-nivell.

i. 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 notable decepció. En termes generals, tot i constatar l'existència d'una densa xarxa d'actors socials, 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 des de la preocupació, ja que consideren que el desplegament de les seves tasques requereix d'una col·laboració i d'un consens que la debilitat dels actors socials no pot oferir-lis. En paraules d'un dels regidors entrevistats:

"El nostre país és com un puzzle a mig muntar en el que encara ens falten algunes peces. Per acabar-lo necessitem de 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 a d'altres actors de la societat civil.

Per tal de conduir aquestes primeres reflexions genèriques al terreny del dia a dia, interrogàvem als 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 vinculades al seu àmbit sectorial d'actuació. Detectàvem, per tant, un important coneixement de la societat civil local; tot i que 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 cultural-recreatives. Les opinions sobre cadascun d'aquests tipus responien a visions força estereotipades:

- Les associacions de veïns solen considerar-se com a centrals, alhora que es destaca la seva greu crisi d'activitat i representativitat com un dels principals problemes que pateixen els ajuntaments en la seva relació amb la societat civil. El seu paper, en conseqüència, tendiria a disminuir.
- Les associacions econòmiques (gremials, comerciants, etc.) són, en els anys vuitanta, de creació més 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, alhora que genera reticències entre uns regidors que, en aquesta dècada, accepten mantenir-hi contactes i consultes

però insisteixen en les imprescindibles distàncies 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. En opinió d'alguns dels regidors entrevistats, desenvolupen una tasca important en la dinamització comunitària, però pateixen d'un excessiu *parasitisme institucional*.

Respecte el tipus de relació que s'estableix entre els regidors i les associacions anteriorment identificades, el discurs dominant en els anys vuitanta coincideix en 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 àmplia coincidència al afirmar que aquests contactes no poden hipotecar l'actuació municipal. Amb d'altres termes, els regidors entrevistats s'esforcen en fer explícita tant la necessitat d'escoltar a tothom com 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 qui han d'assumir-la. El model de democràcia representativa es percep doncs molt interioritzat en els regidors d'aquesta primera dècada d'ajuntaments democràtics.

La 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 defensa d'un interès general condiciona les relacions de l'ajuntament amb els diferents grups socials. La següent cita 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 aquestes tenen un interès més particular: l'ànim de lucre, és clar, és el seu negoci. De totes formes, nosaltres necessitem de 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 a tothom es realitza d'una forma 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 descrit 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 o no resoldre 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 propicia 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 anteriorment apuntades, sinó sobretot al que observen com una relació centrada en la subvenció i, per tant, subjecte a dinàmiques clientalistes que propicien la manipulació institucional d'uns grups socials cada cop més depenents i domesticats.

Les entrevistes realitzades amb **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 ja esbossades pels regidors dels anys vuitanta. És a dir, davant de la importància atorgada a la societat civil i a les relacions que amb aquesta ha d'establir l'ajuntament, 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:

- En el nivell discursiu, l'èmfasi dels regidors dels noranta en la importància de les relacions amb la societat civil adquireix una dimensió menys retòrica. Basem aquesta afirmació en l'aparició, ara molt freqüent, d'uns plantejaments que modifiquen l'equilibri entre el que abans anomenàvem la *necessitat d'escoltar a tothom* i l'*obligació de mantenir la última paraula*. Els regidors dels anys noranta continuen afirmant-se en la voluntat d'escoltar a 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 progressiu pas d'unes relacions de *consulta* a unes altres de *prendre part en les decisions* pot portar importants canvis tant en els estils de govern com 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 tant en el disseny com en l'execució de les polítiques municipals. Per altra banda, els grups de la societat civil podrien trobar nous incentius i modificar unes actituds fins ara 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, amb més rapidesa o amb més lentitud, afectarà les formes municipals de treballar i governar. Els discursos, en definitiva, ens condueixen efectivament cap a un govern de caràcter relacional. Ens falta, però, observar com aquests es tradueixen en la pràctica municipal del dia a dia.
- Com és natural, en el dia a dia les coses no estan tant clares, entre d'altres raons per que en el nostre treball no hi hem aprofundit el suficient com per atrevir-nos a presentar conclusions definitives. Més aviat, les entrevistes ens han aportat pistes i intuïcions que, un cop posades una al costat de l'altre, 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 tant tasques com responsabilitat, mostra una clara tendència a escampar-se com una taca d'oli. Així, la immensa majoria dels regidors entrevistats reconeixen la necessitat de treballar *en xarxa* (aquest és un terme que també apareix de forma novedosa i significativa en les entrevistes dels noranta) i alhora, més rellevant des de l'òptica empírica, són capaços de descriure experiències que amb major o menor èxit il·lustren aquesta afirmació. El pas fonamental, aquell 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 qualsevol actuació local. Tal com ho 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."

En definitiva, tot i la imprescindible prudència, ens atreviríem a identificar una evolució en les pràctiques municipals que certificaria l'aparició d'unes actituds i un 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 la ja esmentada debilitat de la societat civil. Sovint la necessitat d'interlocutors i col·laboradors no és paral·lela a la seva disponibilitat, la qual cosa genera colls d'ampolla difícils de superar. Es tracta d'un tema complex en el que ara no podem entrar, però del que sí podem anticipar que reclama una reflexió profunda sobre o bé com activar la societat civil o bé com entendre millor amb una societat civil que potser ja és activa però amb unes formes diferents a les tradicionals.

- En segon lloc, continuen presents les dificultats per a formalitzar els mecanismes de relació. El reconeixement de l'existència i l'oportunitat d'una xarxa està molt bé, però apareixen greus dificultats en el moment de gestionar-la, de treballar en base a l'aparició d'aquesta nova realitat. Les estructures administratives i governamentals no estan preparades ni estructuralment ni culturalment per operar de forma relacional i, consegüentment, es generen inèrcies i resistències difícils de superar.
- Finalment, en connexió amb el punt anterior, sovint apareix la següent contradicció: el neguit davant la complexitat que comporta el treball relacional es reconduïx 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 reduir-la a través de les estratègies racionalitzadores i formalistes de l'administració pública tradicional. No reconèixer aquesta situació, com sovint es desprèn del desconcert amb que la majoria dels regidors afronten 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 que està 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 següent quadre:

Les relacions amb la societat civil

<i>Anys vuitanta</i>	
<i>Discursos</i>	<i>Experiències</i>
- Reconeixement de la importància i de la debilitat de la societat civil. - Es distingeix entre la necessitat d'escoltar a 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 . bloquejades per la manca de canals
<i>Anys noranta</i>	
<i>Discursos</i>	<i>Experiències</i>
- Es manté el reconeixement de la importància i la debilitat de la societat civil. - A la necessitat d'escoltar s'incorpora la d'involucrar a la societat civil tant en l'execució com en la definició de les polítiques.	- Apareixen pràctiques de partenariat i s'assumeix l'interdependència. - Apareixen noves dificultats: . com es gestiona una xarxa? . la temptació d'ordenar i simplificar la complexitat

ii. *Les relacions amb d'altres actors institucionals*

Si en el 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 d'altres institucions públiques ens permetrà recuperar una segona idea central per la ciència política actual: el govern multi-nivell. 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 del sol·lapament i la complementarietat. Les relacions interinstitucionals no es defineixen doncs des de l'especialització, sinó des de la col·laboració i/o competència.

Traslladar aquest debat a les experiències municipals catalanes requereix, com hem vingut fent fins ara, analitzar les percepcions i les actuacions dels regidors en aquest àmbit de les relacions intergovernamentals.

Els regidors entrevistats en el treball de camp confirmen l'existència de relacions molt freqüents, fins i tot intenses, amb d'altres instàncies governamentals (Consells Comarcals, Diputacions, Generalitat, Estat i Unió Europea). La importància de les mateixes fa que la majoria dels regidors, sobretot els dels noranta, reivindicuin 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 una clarificació del marc competencial. L'objectiu, per tant, es concreta en la distribució de funcions i en la necessitat d'evitar perturbadores duplicitats.
- La majoria dels regidors dels noranta coincideixen 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, la clarificació competencial no seria tant 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 clarificador de les competències o més generador de cooperació, la majoria del regidors manifesten 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 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, amb el nivell d'autonomia que gaudeixen en el desenvolupament de la seva activitat municipal. Tal com expressen els propis regidors:

“Les administracions tutel·len als 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 partir de la dependència financera i jurídica. La insuficient dotació de recursos i instruments és la principal font de conflictes i, en aquest sentit, es constata com $\frac{3}{4}$ parts dels regidors entrevistats consideren central la reclamació de més diners i més competències. En definitiva, els regidors ens descriuen unes relacions alhora molt freqüents i molt difícils; amb un centre que no cedeix el control i una perifèria que persegueix la seva autonomia.

Aquests 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 es 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 les primeres són de caràcter neutral.

En segon lloc, les relacions també varien en funció del regidor. Així, d'una banda, hi ha una clara diferenciació entre estar al govern o a l'oposició. Els primers les monopolitzen, mentre 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 d'altres institucions, però jo n'estic totalment al marge."

D'altra banda, també s'observen diferències entre els regidors en el 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. Des de 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, tenen una visió més polèmica i més política de les mateixes. Identifiquen intromissions supralocals, alhora que reconeixen que el seu accés a d'altres nivells de govern no es redueix a la sol·licitud tècnica d'un recurs, sinó que incorpora elements de relacions personals:

"Soc la persona que porto més anys al partit, coneixo a tothom i, per tant, em dedico molt a aquest 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 a la institució per que estic a dins i coneixo tots els 'mangoneixos'."

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 instrumentalització partidària de les relacions sigui una pràctica normal en els ajuntaments catalans.

Com s'ha pogut observar, en aquest apartat no hem distingit entre la dècada dels vuitanta i la dècada dels noranta, ja que no hem apreciat diferències significatives. A partir de les entrevistes, no es detecten canvis importants, i les relacions intergovernamental 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 multi-nivell. Durant els noranta, algun regidors en fan esment, però de forma molt minoritària i sense repercussions en les pràctiques. Es tracta, en definitiva, d'un tema en el que no s'ha evolucionat.

4.3. 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, la recent aparició de nous paradigmes de gestió els havia 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, coherentment, 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 els regidors ens han aportat en diversos àmbits: l'estructura administrativa dels seus ajuntaments, el personal que hi treballa, i les relacions que estableixen tant amb els diversos actors de la societat civil com amb d'altres nivells governamentals. De confirmar-se les nostres posicions de partida, en cadascun d'aquests àmbits hauríem d'haver arribat a conclusions com les següents:

- Els regidors dels noranta haurien d'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 recentment caracteritzava el seu treball amb l'administració municipal. Amb d'altres paraules, els regidors haurien sortit dels procés de treball i haurien descobert la importància del lideratge.
- Aquest nous comportaments haurien modificat la seva visió del personal administratiu, el qual deixaria de ser observat amb la desconfiança amb que s'observa a qui fa la mateixa feina per ser considerat com un col·laborador que contribueix, a partir de la seva aportació específica, al bon funcionament del conjunt. Des d'una visió negativa i controladora es passaria a una altra de 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 multi-nivell i, en conseqüència, es plantejarien també des de l'òptica de la complementarietat i la cooperació les seves relacions amb d'altres nivells administratius.

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, a partir del contrast entre les entrevistes realitzades als anys vuitanta i les fetes a finals dels noranta, afirmar que han aparegut regidors *relacionals*?

La resposta a aquests interrogants, òbviament, no es pot sintetitzar de forma tant simple i contundent com hem fet en 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 que els regidors dels vuitanta acceptaven (encara que a contra cor) el model burocràtic que els hi 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. Malgrat això, apareixen dificultats en el moment de passar dels discursos a la pràctica i, per tant, encara persisteixen dubtes importants sobre el futur de les administracions locals. Aquestes dificultats i dubtes no poden, però, amagar que la majoria dels regidors dels noranta fan referència a nous instruments de gestió pública i que també la majoria d'ells pot il·lustrar-ho amb experiències reals.

- De forma similar, mentre els regidors dels vuitanta ens descriuen una relació molt directa i professionalment sectorialitzada 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.

- Més clara i explícita és la transformació de la visió que els regidors tenen del personal administratiu. En aquest terreny, el contrast entre uns regidors que en els anys vuitanta veuen als *funcionaris* gairebé com a *enemics* i els dels anys noranta, que destaquen la *col·laboració* d'uns empleats als que 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 transformació 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 per a gestionar en el dia a dia la complexitat d'una estructura en forma de xarxa. Així doncs, la tendència és clara en el nivell conceptual, però també hem considerat que les dificultats pràctiques són una seriosa amenaça per la seva eventual consolidació.

- Finalment, l'aspecte més dèbil és el que fa referència a les relacions intergovernamentals. Malgrat que algun dels regidors dels noranta pugui verbalitzar certa voluntat d'apropar-se a les pautes de complementarietat i permanent negociació que caracteritzen el govern multi-nivell, aquesta és una posició molt minoritària. En aquest àmbit es mantenen les reticències i els tradicionals conflictes institucionals i, per tant, el perfil relacional no assolix la dimensió que aquí li hem volgut donar, 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 en els anys noranta els regidors tendeixen a adoptar un rol relacional. És tracta més d'una *tendència* que d'una realitat definitivament consolidada, 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 l'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 serà, però, un camí difícil de recórrer. Els entrebancs seran freqüents i complicats de sortejar, sobretot per que tenen una naturalesa intangible i que, per tant, reclama modificacions en les actituds, les tradicions i les cultures d'una gran diversitat d'actors: des de la pròpia administració als polítics, 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 passos endarrera. En definitiva, considerem adient afirmar que estem en el camí, però també recordar que ens queda molt per caminar.

Capítol 5

DE L'ADMINISTRACIÓ AL GOVERN LOCAL: L'APARICIÓ DEL *POLÍTIC* MUNICIPAL?

En els 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 en el capítol 1, identificàvem un seguit de variables que, tot seguit, vinculàvem a cadascuna de les hipòtesis. Així, per exemple, suposàvem que el major o menor localisme ens vindria explicat pel tipus de relacions que els regidors establissin amb els ciutadans i amb els partits, o que les actituds més o menys relacionals tenien que veure 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 permet, d'una banda, subratllar les relacions que hem considerat més fortes i que, per altra banda, ens ha facilitat cert ordre expositiu. Però una simplificació que no pot fer-nos oblidar la intensitat de les relacions internes; és a dir, que totes les variables afecten a totes les hipòtesis i que, de fet, també totes les hipòtesis estan molt relacionades entre elles. La realitat, òbviament, **sempre** és massa complexa per reduir-la a categories analítiques, tot i que sense la simplificació que això comporta és difícilment abordable. 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.

El nostre treball s'ha mogut fins ara 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, intentarem també 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.

5.1. Els perfils dels regidors catalans

i. La dècada dels vuitanta

A partir de les eleccions municipals de l'any 1979, van aparèixer en l'escenari local 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 a millorar el benestar de la comunitat, encara que no es tenia una idea gaire clara sobre com articular aquests objectius. Una barreja d'intuïció popular i de propaganda política convertien els ajuntaments en els mecanismes claus 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 en tots els municipis un procés de *reforma administrativa* que consistia en dotar als ajuntaments d'eines de treball adequades i en reconduir l'activitat dels funcionaris per tal que fossin capaços de satisfer un objectius políticament dissenyats. A la pràctica, molt sovint es van capgirar els papers i van ser els funcionaris els que, gràcies als seus coneixements de l'administració, van orientar les actuacions dels polítics. En aquest sentit, una de les característiques del període és la permanent confusió de papers entre els diferents actors locals, un notable desconeixement

de les tasques que s'havien de realitzar, un dèficit tant de mecanismes com de coneixements tècnics, i una manca de confiança entre els nous polítics i els vells funcionaris. La situació del govern local després de les primeres eleccions era, com a mínim, confusa.

Una segona característica dels primer ajuntaments democràtics era la voluntat d'imitar als *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, consegüentment, influïen en la forma que anava agafant el govern local espanyol i català.

En aquest marc, 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 freqüent en 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 mig o 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 de sacrificis personals a la feina municipal.

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

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

Evidentment, aquests grans trets amaguen importants diferències entre els regidors entrevistats, les quals podem intentar recollir a partir d'una tipologia que ens permeti tant matisar els seus perfils com 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 per 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 assistencials expressen els seus punt 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 d'allò pel que 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, des de la seva neutralitat i habilitat professional, resoldre el que ell anomena les disfuncionalitats burocràtiques i les *politiqueres* pèrdues de temps. 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 regidor enquadrats sota aquest tipus ideal no solen ocupar els llocs més rellevant del municipi. El seu perfil, encara que en forma de caricatura, coincideix amb el de 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 forta influència sobre la resta de regidors. Solen ser persones vinculades al partit, que subratllen la dimensió representativa de la democràcia local, que no volen veure's involucrats 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 en 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 tenim que ser maquetes 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 formula de dir que a l'ajuntament només si va a fer coses per la ciutat des d'un punt de vista tècnic. Tenim que 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 de les mateixes, 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 del *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 regidor 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 occidentals des de finals de la Segona Guerra Mundial. En el cas català, però, tant la mateixa rapidesa del procés com la tensió que provoca un horitzó de benestar que ja s'està posant sota interrogants en els mateixos països que ens servien de model, comporta confusions que fan del món municipals dels anys vuitanta un espai de complexitats i contradiccions. Contradiccions que queden reflectides en la pròpies paraules dels protagonistes municipals:

"... a l'ajuntament hi trobem la dimensió política. El plantejament, el com fer les coses i l'oportunitat per a 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 tingui que col·laborar a posar segells o a tancar sobres."

En definitiva, de forma semblant al que havia succeït en els *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 el que 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 gran àrees de l'ajuntament i la resta dels regidors es repartien d'altres funcions executives de segon ordre.

Encara que amb importants contradiccions internes, per tant, es va produir una ràpida professionalització dels polítics locals, els quals esdevien gestors i administradors que dedicaven tots els seus esforços a executar projectes. La discussió política va desaparèixer del món local, alhora que creixia espectacularment la infraestructura burocràtica i administrativa. S'estaven creant els esperats *municipis de benestar* i, per tant, es reproduïa el consens polític-ideològic, 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.

ii. La dècada dels noranta

Tal com afirmàvem al final 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, per la nova situació de recessió econòmica, per la impossibilitat de continuar augmentant la pressió fiscal i per haver 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 trencar¹⁰.

En segon lloc, els dèficits municipals en equipaments i serveis públics s'han anat superant, la qual cosa obliga a replantejar 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 tradicional lluita competencial amb d'altres administracions.

Finalment, i en relació amb el punt anterior, la nova situació d'indefinició obra 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 ja ni existeix ni és necessària. Les majories polítiques dels anys vuitanta no es repeteixen en 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 de fer coses (com manifestava un dels regidors entrevistats), sinó d'escollir quines s'han de fer i de decidir com fer-les: establir prioritats i utilitzar els recursos amb eficiència, no només amb eficàcia. El retrat robot que

¹⁰ Segons un informe de la revista *Catalunya Municipal* (números 19 a 25, 1993), en 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 tenen 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 inevitable disminució del pes dels governs locals dins el conjunt del sector públic.

apuntaven a l'apartat anterior, en definitiva, 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 (doncs 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 mig o llarg termini. Una prova d'aquest canvi la trobaríem en la proliferació de plans estratègics o, en termes del nostre treball, en la creixent presència de *mirades al futur*.

L'estabilització dels models organitzatius i la modernització de les estructures de gestió han alliberat als polítics locals de la seva dedicació administrativa, mentre que tant la creixent inestabilitat de l'entorn com les cada cop més sofisticades demandes dels ciutadans 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 renovada voluntat de potenciar mecanismes de relació amb els ciutadans, han comportat 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 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* tendria a desaparèixer: ja no es tracta de presentar una genèrica i neutral vocació de servei, 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 -com 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 en el següent quadre:

	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, com no podia ser d'una altra manera, en la manca d'adequació de les velles categories per explicar la realitat dels actuals polítics locals.

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 el principal atribut per a qualsevol regidor, i la llista d'activitats es defineix a partir de la identificació dels *dèficits dels passat*. Els governs municipals, per tant, es presenten sota la imatge d'una **antiga màquina de tren**: avançant incansable sobre una via que tothom sap on va i 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 a entendre les opinions i els comportaments dels seus protagonistes polítics han de fer referència a quina posició prenen en relació a la variable **treball**. Per alguns, allò important és fer tot el que es pot (*regidors assistencials*); mentre per altres, les capacitats de treball són tant 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 esforçades *màquines de vapor* sinó que la seva imatge és més similar a la d'un *cibernauta* navegant per la xarxa. Una xarxa on no hi ha rutes fixes, sinó oportunitats pel descobriment i el progrés. Allò important no és la capacitat de treball, sinó les ganes de buscar i l'esperit d'innovació; la voluntat de descobrir nous escenaris on 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 descobreixen tant on vol anar com l'itinerari per arribar-hi.

Si la imatge del *cibernauta* serveix per a captar l'obertura, la mirada 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 poc ens interessa 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, allò 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 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, els quals 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 ha de responsabilitzar-se 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 al 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* a tots aquells que hauran d'ajudar-lo a aconseguir-ho. Les següents cites 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 a 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 guiar l'actuació municipal. D'aquesta forma, la preocupació pel lideratge deixa pas a la preocupació per la participació. El regidor, amb d'altres termes, no només ha d'articular els actors perquè l'ajudin a tirar endavant el seu projecte, sinó que també els ha d'animar a que comparteixin la pròpia definició del projecte. Algunes cites 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-los"

No tots els regidors de finals dels noranta han donat el pas de *treballadors* a *emprenedors*, però després de les entrevistes considerem que són un volum significatiu. Tot i les precaucions que ja hem anat repetint respecte 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, amb dades de la taula anterior, podríem apuntar que aproximadament les $\frac{3}{4}$ parts dels regidors dels noranta respondrien a aquest perfil *emprenedor*. Amb això no volem dir que les $\frac{3}{4}$ parts dels regidors tinguin una actuació efectivament *emprenedora*. Ens referim a una cosa molt més modesta; és a dir, a 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 significativament reduït.

Si fem la distinció per tipus d'*emprenedor* (ED i EB), les entrevistes ens suggereixen dues valoracions. En primer lloc, que avui per avui els *emprenedors des de dalt* són més freqüents que els *emprenedors des de baix*. Malgrat 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, consegüentment, 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 com 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 en els anys vuitanta es sobreposaven discursos polítics, executius i assistencials, sinó que fa referència a dos factors 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 per 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 clàssic debat entre democràcia representativa i democràcia participativa, el qual ha tingut una presència constant en l'àmbit local. En aquesta mateixa direcció, ens trobem davant d'un assumpte que no només té a veure amb el rol del regidor, sinó també amb la visió que aquest té sobre l'ajuntament i la democràcia municipal. Tot seguit ens ocupem d'aquest tema.

5.2. 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 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 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.

i. 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 posada en marxa de determinats projectes polítics de ciutat. A la pràctica, els ajuntaments són ambdues coses, tot i que les inevitables tensions que es provoquen entre elles fan que es pugui detectar 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, encara que sovint ambivalents, posicions en el diàleg entre ambdues opcions (Brugué i Gomà, 2001).

Sense entrar ara 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 estreta relació amb el rol dels regidors. Així, de la mateixa forma 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 en 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 formuli. Es pot, per tant, 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 neutral vocació 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 àmplia acceptació. Tot i això, la seva presència és menor que la de regidors assistencials, ja que es considera que l'ajuntament és servei, però també d'altres coses. Entre aquestes altres coses, com veure'm tot seguit, destaca la seva dimensió tècnica, executiva, 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 solen 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. Són molts freqüents les referències a uns ajuntaments que haurien de funcionar com a *empreses*, fins i tot entre regidors situats a la part més esquerra de

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

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 vora de l'*administració local*, més que no pas cap a la vora 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 que 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 tant el domini de la visió executiva dels ajuntaments com les matisacions que des de les altres visions es formulen per apropar-se a aquest ideal.

Aquest biaix, per altra banda, 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 seus respectius ajuntaments. Així, destaquen com a aspecte més rellevant 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 alternativa per a millorar el funcionament de l'*administració local*.

La tendència a situar-se en 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 *ajuntament empresa de serveis* (administració local) i *ajuntament 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 servei serien molt similars a les de l'ajuntament executiu de la dècada anterior i, quantitativament, serien expressades per una mica més d' ¼ part dels regidors entrevistats. Algunes cites 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, serien compartides ara per també ¼ 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 cites al respecte:

“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 necessari trobar l’equilibri entre les dues visions anteriors és la dominant, ja que la trobem en aproximadament ½ dels regidors entrevistats. Es tracta d’una formulació més complexa, que defineix l’ajuntament com un espai per la participació ciutadana i el diàleg social, però que també es compromet amb la responsabilitat de prestar eficientment i eficaçment uns serveis de qualitat..

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 es trobava en la dècada anterior. El *govern local* exigeix *polítics locals*, mentre que l’*administració local* reclama *executius municipals*. En l’àmbit local, com hem vist en els 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 creixia, amb una intensitat relativa, durant els noranta. Sense aquest perfil és difícil fer efectiu això que hem anomenat *govern local*.

També, ja en situacions més recents, s’observa la dificultat de trobar persones que siguin alhora *polítics* i *executius*. Deixant de banda les diferents connotacions de mentalitat i d’estil que exigeix cada perfil, trobem també certa incompatibilitat en les possibilitats d’exercir simultàniament dos rols molt exigents i absorbents en termes d’habilitats i temps. Potser per això, 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 a uns regidors que es podrien dedicar a la feina política. Es

tracta encara d'un debat obert i amb poques experiències pràctiques i, per tant, podem suposar que l'equilibri *govern-administració* és un tema pendent de resoldre i que, un cop ens hem traslladat de la posició més estrictament administrativa, ara caldrà no només situar-se en el nou espai sinó també articular-lo i fer-lo efectiu.

ii. *Models de democràcia local*

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

- La democràcia de medis és aquella que es defineix per l'instrument que subministra a l'organització política per a la resolució dels seus conflictes. Aquest instrument conté, segons els casos, 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*, les quals defineixen l'organització democràtica. La democràcia, des d'aquest punt de vista, es converteix en la competència entre unes elites que cerquen 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, trobem també la clàssica distinció entre *democràcia representativa* i *democràcia participativa*. Aquesta tipologia no es refereix 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, al actuar en el nostre nom, queden investits de legitimitat democràtica. Les seves decisions i accions no han d'estar sotmeses al debat, ja que allò 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 què fan o decideixen els nostres governants en funció dels valors presents en la col·lectivitat. Ser un representant legítimament escollit, ni legitima qualsevol de les seves actuacions ni comporta que s'hagi de deixar d'escoltar les opinions dels ciutadans.

Ha estat molt freqüent en la nostra disciplina considerar que la democràcia representativa és la única possibilitat en l'escala nacional, mentre que la proximitat i el menor tamany de l'àmbit local facilita l'opció participativa. Malgrat aquesta aparent facilitat, però, 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*. És habitual, en aquests casos, valorar les eleccions locals en termes de triar aquell que millor gestioni els recursos municipals, i no pas aquell que exposi uns valors i uns projectes més en sintonia amb els nostres. A la persona escollida, seguint l'argumentació, 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**, malgrat no renegar 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.

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 dels criteris dels seus representants.

Així doncs, en les entrevistes dels **anys noranta** es detecta com efectivament el discurs participatiu (menys les pràctiques participatives) s'obra pas. Però s'obra pas sense allunyar-se de la situació de partida. Com explicàvem en el punt anterior, es produeix una situació d'equilibri entre *govern* i *administració*, la qual corre en paral·lel a un segon equilibri entre *democràcia participativa* i *democràcia representativa*.

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

“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 a 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 acostuma però 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 que 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 els ciutadans esperen 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 que vol la gent.

L'opció per un model de representació o per l'altre condiona no només 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 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 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 següents paraules:

“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 en 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 a més, ens recorda el concepte de regidor emprenedor utilitzat anteriorment: uns emprenedors que tenien que actuar alhora des de dalt i des de baix, ja que el lideratge i la participació es complementaven mútuament. Sembla, en definitiva, que el repte actual dels ajuntaments no consisteix en optar per un dels extrems del continuum administració – govern, amb tot el que això 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 en com 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 al fer la mescla no ens esclati el còctel.

NOTA METODOLÓGICA

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 semi-estructurat- d'una durada de 50-60 minuts.

L'exploració 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 present investigació 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)¹¹ ens ha permès dues coses: en primer lloc, disposar d'una metodologia de treball ja contrastada i experimentada i, 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 ha servit per interpretar-ne el resultat 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, 20 anys permeten identificar les

¹¹ Memòria de recerca presentada per Josep M^a Vallès al concurs de Càtedra en Ciència Política i de l'Administració, UAB, 1987.

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 comportament 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 l'actuació 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 en la dècada dels vuitanta: la Seu d'Urgell, Figueres, Olot, Granollers, Valls, Sant Carles de la Ràpita, Esplugues, Castelldefels i Ripollet. En l'anterior estudi, aquests municipis van ser triats al·leatoriament seguint unes premises bàsiques. En primer lloc, es va considerar que ni els "mini-municipis"¹² ni els "macro-municipis"¹³ eren l'objecte d'estudi, sinó que ens centràrem en aquells de tamany mig. En aquests, 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 a un segment de municipis representant de 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 :

¹² Es va considerar com a "mini-municipi" les poblacions amb menys de 5.000 habitants.

¹³ Es va considerar com a "macro-municipi" les poblacions amb més de 50.000 habitants.

- 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 ara 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 es estreta, sinó que també ens ajuda a traspasar la frontera de la descripció i arribar a una comprensió més a fons del perquè els governs locals funcionen d'una forma 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 de setembre de 1998 fins a març de 1999 es van entrevistar 134 regidors. Com abans, aquestes entrevistes no pretenen representar estadísticament al conjunt de regidors de Catalunya, sinó que s'adrecen a grup significatiu dels mateixos per tal de 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 està 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 els 6,8% d'ERC i els 7 % d'IC-EV o EUiA amb un 2,1%. D'altra banda, els regidors adscrits a un partit o agrupació local independent constitueixen el 4% del total de regidors. Aquesta composició no es correspon amb la dels regidors de Catalunya, clarament dominada per CiU. No obstant, la distribució és similar a la que presenten els municipis urbans, epicentre d'aquest estudi. Per zones geogràfiques, trobem un predomini del PSC en l'àrea metropolitana i en les ciutats més industrials, mentre que CiU té major presència en els nuclis més llunyans de les corones metropolitanes, municipis on l'increment d'ERC en l'última dècada ha estat important. Els regidors

¹⁴ La distribució de les entrevistes del present estudi ha sigut aproximadament d'un 46% per la Catalunya

- Caracterització econòmica predominant* : industrial, agrícola, serveis, combinada.
- Dinàmica demogràfica en els darrers vint anys (60s-80s)* : ascendent, descendent, estable.
- Àrea històrico- "provincial"* : 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, entrevistant a 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 dels anys vuitanta com les del present estudi, ha estat més gran pel que fa als municipis de la Catalunya interior (Seu d'Urgell, Figueres, Olot i Granollers) i la l'Àrea Metropolitana (d'Esplugues, Castelldefels i Ripollet) i menor respecte la Catalunya litoral (Valls i Sant Carles de la Ràpita)¹⁴. Cal remarcar, de nou, que la mostra d'aquests municipis no es representativa dels municipis catalans ni pretén ser-ho.

b) La població mostral

Com a referent empíric per analitzar la democràcia local hem utilitzat als seus protagonistes polítics, és a dir, els regidors. 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 índex d'activitat- que a primer cop d'ull semblen més adequats. Hi ha, però, diversos motius que justifiquen la nostre elecció :

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, al igual que en l'anterior estudi, aproximadament dos tercers parts dels regidors entrevistats formen part de la majoria governant i un terç estava a l'oposició. Val a dir, també, que entre tots els electes locals de la mostra, un 15% ja havia estat entrevistat en l'anterior estudi.

c) *Metodologia*

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

Encara que l'anàlisi de la informació en el cas de preguntes les obertes és complex, ha estat indispensable pel nostre estudi. La utilització de preguntes obertes facilita l'explotació de "dominis" poc o mal coneguts, els quals 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 a l'entrevistat respondre d'una manera més lliure i no tant pautada, obtenint així un major volum d'informació. 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 complementaria, per què?) i, saber, així, si l'entrevistat ha entès realment els valors de la pregunta que feiem. En un sentit més pràctic, la utilització d'aquest tipus de preguntes ens

interior, un 35% per l'Àrea Metropolitana i un 19% per la Catalunya més litoral.

ha permès disminuir el temps de l'entrevista, ja que una sola pregunta oberta hem inclòs diversos ítems alhora.

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

a) *La percepció que els regidors tenien 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, entre altres.

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

c) *La visió que els regidors tenien de la relació entre govern local i 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 a completar o substituir el govern representatiu que ells mateixos ostenten.

En el tractament i 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, així com de la tasca i el paper que el regidor hi desenvolupa. Es tracta d'un encreuament que barreja la dimensió partidista, la posició en 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 ha intervingut un mateix equip de persones, la qual 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, des del primer moment, van mostrar la seva disposició a col·laborar en l'estudi.

Annex

a) PLANTILLA 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 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 d'altres institucions

- 2.6.1. Administracions supra-municipals
- 2.6.2. Altres proveedors 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. 20 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. Algun projecte municipal del que, personalment, se senti especialment satisfet.

4.3. Alguna cosa que no s'ha fet però que li agradaria especialment fer.

4.4. Nivell de satisfacció-sacrifici en la feina de regidor.

4.5. Expectatives de futur.

4.6. Després de 20 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 15 o 20 anys més de democràcia local?

5. Anotacions marginals.

5.1. Impressió personal.

5.2. Disposició entrevista.

5.3. Altres.

b) 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
P.P.	19.93	5
CiU	18.84	4
IC-EV	11.37	3

* Dades segons Padró 1995.

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
F.Ci.	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
P.P.	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)

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

Referències bibliogràfiques

Baras,M., Botella,J. i Colomer,G. (1991) “Las Élités Políticas Locales : Una Uanorámica”, a *El govern Local*, Departament de Ciència Política i de Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona.

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”, conferencia 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.

Forn, M. de i Pascual, JM. (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.

Gough,I. (1992) *The Political Economy of the Welfare State*. 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.

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.

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.

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

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

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

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

Vallès,JM^a 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,JM^a (1988) *Democracia Local: El Rol de los Electos Locales*. Universitat Autònoma de Barcelona, Memòria de càtedra, sense publicar.

Vallès, JM^a (1999) "La participació Ciutadana i la Democràcia Local", *Revista del CIFA*, 12.