

**LA RECERCA SOCIAL EN
L'ADMINISTRACIÓ LOCAL:
UNA VIA D'APROFUNDIMENT
DE LA DEMOCRÀCIA**

Laura Giménez i Laia Pineda

març del 2000

núm. **14**

Autores de la
recerca: Laura Giménez i Laia Pineda

Col·laboradors: Núria Alcázar, Susana Barragán, Carolina Berga, Carolina Costa, Ingrid Llopart, Marc Majós, Jose Luís Márquez, Montserrat Mora, Xavier Pastor, Yolanda Repullo, Dolors Ruf, Jesús Sanz.

Assessorament: Joan Costa i Montserrat Treserra

Assessorament
metodològic: Lluís Sáez

Finançament: Fundació Jaume Bofill i Col·legi de Doctors i Llicenciats en Ciències Polítiques i Sociologia de Catalunya

Amb el suport de: Federació de Municipis de Catalunya i Associació Catalana de Municipis

Edició: Fundació Jaume Bofill
Provença 324 - 08037 Barcelona
Tels. 93 458 30 04 – 93 458 87 00
Fax 93 458 87 10 – 93 458 87 08
A/e: fbofill@fbofill.org

ÍNDEX

PRÒLEG	5
PUNT DE PARTIDA I OBJECTIUS	7
1. POT SER LA RECERCA SOCIAL UNA VIA D'APROFUNDIMENT DE LA DEMOCRÀCIA?	9
1.1. De la democràcia normativa a la democràcia real	9
1.2. Democràcia i recerca social	9
1.3. Democràcia i govern local	11
1.3.1. <i>Les principals transformacions socials de caràcter extern</i>	12
1.3.2. <i>Les principals transformacions socials de caràcter intern</i>	14
1.4. El govern local actual: tendències i obstacles al canvi	17
1.4.1. <i>Les principals tendències de canvi</i>	17
1.4.1.1. De la representació a la participació	17
1.4.1.2. De la burocràcia a la postburocràcia	18
1.4.1.3. De la gerencialització a la politització	18
1.4.1.4. De l'estatalització a la municipalització de les polítiques local	19
1.4.2. <i>Els principals obstacles al canvi</i>	20
1.4.2.1. Obstacles al canvi de caràcter intern	20
1.4.2.2. Obstacles al canvi de caràcter extern	22
1.5. Informació i govern local	23
1.5.1. <i>Informació i participació ciutadana</i>	23
1.5.2. <i>Informació i postburocratització de l'administració local</i>	25
1.5.3. <i>Informació i repolitització del govern local</i>	26
1.5.4. <i>Informació i localització de les polítiques locals</i>	27
1.5.5. <i>Les noves necessitats d'informació</i>	28
1.6. Govern local i recerca social	30
1.6.1. <i>La recerca social per a conèixer i objectivar les demandes socials</i>	31
1.6.2. <i>La recerca social per a millorar els processos de decisió i gestió</i>	32
2. QUINA ÉS LA REALITAT I EL PAPER ACTUAL DE LA RECERCA SOCIAL EN L'ADMINISTRACIÓ LOCAL?	35
2.1. Quines són les percepcions en relació amb les necessitats d'informació?	35
2.1.1. <i>Quines són les dificultats per a obtenir la informació?</i>	37
2.1.2. <i>Quines són les dificultats lligades a l'ús de la informació?</i>	37

2.2. Quins són els canals per a resoldre aquestes necessitats d'informació?	39
2.2.1. <i>L'opinió pública</i>	39
2.2.2. <i>La societat civil organitzada</i>	40
2.2.3. <i>L'Administració</i>	42
2.2.4. <i>La recerca social</i>	43
2.3. Quin pes específic té la recerca social com a via d'obtenció d'informació?	44
2.4. Quin objectiu motiven la recerca social?	45
2.5. Quin tipus de recerca social es realitza?	46
2.5.1. Els temes	46
2.5.2. <i>La finalitat</i>	46
2.5.3. <i>La realització</i>	47
2.5.4. El cost	49
2.5.5. El temps	50
2.5.6. <i>El finançament</i>	50
2.5.7. <i>El procés de treball</i>	51
2.5.8. <i>La participació de sociòlegs i politòlegs</i>	51
2.6. Com es valora la recerca social?	53
3. LA INTEGRACIÓ DE LA RECERCA SOCIAL A LA PRÀCTICA POLÍTICA: ALGUNS ELEMENTS PER A LA REFLEXIÓ	55
3.1. Els objectius de la recerca social: conclusions i propostes	55
3.2. La transcendència de la formulació de l'encàrrec	57
3.3. La transcendència del seguiment de l'estudi	58
3.3.1. <i>El seguiment polític i tècnic</i>	58
3.3.2. <i>El seguiment professional</i>	59
3.4. La transcendència de l'accés a la informació	60
3.5. L'aplicabilitat i aplicació de la recerca	61
4. CONCLUSIONS FINALS	63
5. ELS ASPECTES METODOLÒGICS DE LA RECERCA	69
5.1. La mostra de municipis	70

PRÒLEG

L'estudi que presentem respon a una doble preocupació. En primer lloc una preocupació "corporativa": conèixer la realitat de l'activitat professional de politòlegs i sociòlegs és una responsabilitat elemental de la seva organització professional (com és el Col·legi de Sociòlegs i Politòlegs de Catalunya), especialment si hom té en compte que segueix tractant-se de professions relativament "noves" en el nostre context; que es tracta de professions sense "lleis d'atribucions" i amb forta competència des d'altres col·lectius professionals més tradicionals; i que la mateixa natura de les seves activitats ha estat vista de forma dominant com a essencialment investigadora i acadèmica, més que com a aplicada o professional. En aquest sentit, les dades i valoracions aportades per les autores serveixen per a fer-se una imatge més ajustada del que són aquests oficis.

En segon lloc, no és trivial el fet que l'àmbit de projecció d'aquest estudi sigui el món local. Al costat d'altres sectors on estem conduint estudis similars (com per exemple, el sector de les ONG), el món local ofereix un interès molt particular. El nostre sistema de govern local ha viscut en els últims deu o dotze anys una important transformació, passant d'una cultura tradicionalment administrativa o simplement partidista en la seva activitat, a una orientació nova, tant pel que fa als seus continguts com a les seves formes. Pels continguts, el món local ha d'interessar-se per problemes nous, mal coneguts i sovint percebuts de forma confusa, que configuren un context nou, diferent del tradicional. I aquest nou context requereix un nou enfocament, a la vegada en termes d'anàlisi de la realitat i de formes d'acció. Ja no val una aproximació estrictament des de "l'autoritat", de dalt a baix, sinó una aproximació compartida, on els governs locals siguin capaços d'associar-se, d'implicar (i, fins i tot, de deixar el primer pla) el ric conjunt d'entitats, associacions i esforç voluntari que configuren el teixit social del país.

L'anàlisi de la realitat social a escala de ciutat constitueix un element creixentment necessari del "bon govern"; no solament per a entendre els problemes presents i les possibles estratègies a emprendre, sinó també per a detectar les energies socialment existents i per a comprendre com poden mobilitzar-se i orientar-se cap a la definició d'objectius compartits amb les autoritats legítimes en termes democràtics.

El món local ha d'interessar-se per problemes nous, mal coneguts i sovint percebuts de forma confusa, que configuren un context nou, diferent del tradicional.

En aquest sentit, aquest estudi (que en continua d'altres, i que serà seguit per noves elaboracions en el futur proper) constitueix una eina vàlida, tant pels seus resultats directes com per la prova que dóna de la rellevància que aquesta aproximació té per a d'altres àmbits d'interès de la vida local.

No és un fet menor que aquest estudi aparegui, de nou, lligat a la Fundació Jaume Bofill, que amb entusiasme i generositat li ha donat suport. I els lectors saben que no és, en absolut, la primera vegada que la Fundació s'implica en un projecte en aquesta línia. Crec que no és exagerat dir que sense la Fundació Jaume Bofill, les ciències socials no existirien a Catalunya o, com a mínim, serien molt diferents (i molt més raquíiques) del que són avui. El panorama de les nostres disciplines a Catalunya (que, amb les mancances que sigui, es pot qualificar de molt més que de prometedor) deu molt a la Fundació i als homes i dones que l'han conduït. En nom propi i en el del Col·legi de Sociòlegs i Politòlegs de Catalunya, vull deixar aquí constància pública del nostre agraïment.

Joan Botella

Degà del Col·legi de Doctors en Ciències Polítiques
i Sociologia de Catalunya.

Barcelona, 22 de febrer del 2000

PUNT DE PARTIDA I OBJECTIUS

La integració de la recerca social en l'administració local com a via de coneixement de la realitat i com a suport per a la gestió municipal, no és una cosa nova. Passats els primers anys de governs democràtics, en els quals era imperant atendre les necessitats bàsiques de la ciutadania, l'administració local ha anat desenvolupant-se per tal de poder respondre a les necessitats canviant de les seves comunitats socials cada cop més diversificades. Si bé els canvis urbanístics i la creació i millora dels serveis per a la ciutadania segueixen essent una constant, la recerca social s'ha anat adoptant com una de les eines de l'administració local per gestionar-ne la complexitat.

L'interès per la recerca social està estretament vinculat a la defensa d'una democràcia més plena.

L'interès per la recerca social, però, no rau tan sols en una voluntat d'emmagatzemar informació, sinó que està estretament vinculat a la defensa d'una democràcia més plena que, més enllà d'assumir una determinada forma política de govern, assumeix una forma d'entendre la vida, una sensibilitat per la persona i pel seu benestar individual i col·lectiu.

En aquest sentit, el marc local es presenta com a idoni per la seva proximitat amb els individus que conformen les comunitats locals. Fer ciutats per a les persones, maldar per una ciutat sostenible, fomentar la participació ciutadana, són vies que possibiliten als éssers humans esdevenir realment ciutadans i ciutadanes; vies, en definitiva, d'aprofundiment de la democràcia.

La recerca no es conforma tan sols com una via de coneixement sinó també com una actitud envers els ciutadans.

En tot aquest procés que s'està vivint amb especial força en les administracions locals, la recerca social hi juga un paper fonamental; perquè per a fer arrelar la democràcia en tots els àmbits de la vida, cal comprendre en profunditat la realitat social que ens envolta; comprendre-la en si mateixa, en el seu dinamisme i en les seves relacions d'interdependència. Igual que la democràcia, la recerca no es conforma tan sols com una via de coneixement sinó també com una actitud envers els ciutadans.

En darrera instància, la comprensió de la realitat dóna elements per a millorar la gestió municipal i per a desenvolupar mecanismes de capillaritat que puguin apropar el govern a la ciutadania i la ciutadania als seus representants.

La sociologia i les ciències polítiques, per bé que no són les úniques, són disciplines amb molts instruments per a la comprensió, l'anàlisi de la realitat i el disseny de polítiques futures. És des d'aquestes disciplines que ens disposem a investigar la recerca social en les administracions locals¹.

Els objectius

En el marc tot just descrit, aquesta investigació persegueix tres objectius fonamentals:

1. Indagar sobre els processos d'aprofundiment de la democràcia en el marc local, tenint en compte com es situa la recerca social en aquest context de transformació.
2. Indagar sobre l'ús, el tipus, i el grau d'integració de la recerca social en la dinàmica de treball i la pràctica política dels governs locals en el nostre context actual.
3. Indagar sobre les condicions possibilitadores i obstaculitzadores del nostre exercici professional en les administracions locals.

1. POT SER LA RECERCA SOCIAL UNA VIA D'APROFUNDIMENT DE LA DEMOCRÀCIA?

1.1. De la democràcia normativa a la democràcia real

Són moltes les anàlisis i conceptualitzacions que al llarg dels anys s'han fet de la democràcia. En aquest document no pretenem ni fer una anàlisi de la democràcia aplicada al govern local, ni recollir les que ja s'han fet. Però sí que ens interessa constatar una realitat que justifica, si més no, la necessitat de seguir treballant per aprofundir en el nostre jove sistema democràtic.

Entre la democràcia normativa i la democràcia real hi ha una sèrie de promeses o principis teòrics que en la pràctica no s'han acomplert.

És cert que entre la democràcia normativa (aquella que definim com a ideal, com a model a assolir) i la democràcia real (aquella que ha pres forma en la pràctica, en contextos històrics determinats), hi ha una sèrie de promeses o principis teòrics que en la pràctica no s'han acomplert.

Algunes de les raons, que no són les úniques, que expliquen aquest desfasament entre la democràcia normativa i la democràcia real, són els canvis contextuals que s'han produït entre l'una i l'altra. El projecte polític democràtic va ser ideat per una societat molt menys complexa que l'actual i les transformacions socials cap a la complexitat han introduït una sèrie d'obstacles no previstos per al ple desenvolupament de la democràcia².

En aquest primer bloc ens aturarem sobre les principals transformacions socials i veurem en quina mesura aquestes transformacions ens condueixen a una nova ubicació del govern local en el sistema democràtic i, sobretot, en quina mesura aquestes grans transformacions tenen implicacions en el paper de la recerca social en el nostre context local i democràtic.

1.2. Democràcia i recerca social

Hi ha gairebé tants autors com maneres de definir la democràcia. Un dels autors més seguits i que darrerament ha tingut més influència en l'anàlisi de la democràcia és Robert A. Dahl. Per a Dahl la democràcia és "el sistema polític entre les característiques del qual hi ha la disposició a satisfer

completament o quasi completament tots els seus ciutadans".³ Per tal que això pugui donar-se, tots els ciutadans, sense distincions polítiques han de poder fer el que s'indica a continuació:

- Formular les seves preferències
- Manifestar públicament aquestes preferències, individualment i col·lectiva
- Rebre igualtat de tracte per part del govern

No entrarem a fons en el seu model, però és pertinent assenyalar les dues dimensions teòriques que, segons Dahl, cal tenir en compte a l'hora de comparar i analitzar diferents règims polítics i que permeten definir el seu grau de democratització:

- L'amplitud dels governs per a concedir l'oposició, el debat públic i la lluita política
- L'amplitud del dret a participar

A nivell més concret cal observar altres criteris per tal de valorar el grau de democratització dels règims polítics, requisits que Dahl anomena "garanties institucionals" que fan possible la formulació i manifestació de les preferències ciutadanes, així com rebre un tracte d'igualtat per part del govern a l'hora de ponderar les preferències. Aquestes garanties institucionals són les següents:

- La llibertat d'expressió i associació
- La llibertat de vot en el marc d'eleccions lliures i imparcials
- L'elegibilitat per al servei públic
- La llibertat dels líders polítics de competir en busca del recolzament ciutadà
- Unes institucions que garanteixin que la política de govern depengui dels vots i de les altres vies d'expressar les preferències.
- La diversitat de fonts d'informació

El model de Dahl dóna molta rellevància a la diversitat de fonts d'informació com a garantia institucional de tot sistema democràtic.

Val a dir que el model de Dahl deixa de banda alguns aspectes importants de la democràcia, tals com la participació ciutadana en la presa de decisions i en la gestió política. Però el que aquí ens interessa més assenyalar és la rellevància que dóna a la diversitat de fonts d'informació com a garantia institucional de tot sistema democràtic.

La informació i la comunicació són, per tant, elements essencials que diferencien un govern democràtic d'altres formes de govern.

La visió d'Émile Durkheim⁴ és complementària a la de Dahl, en el sentit que aprofundeix i introdueix nous aspectes en la seva conceptualització de la democràcia. Segons Durkheim la figura de l'Estat és un element consubstancial de la democràcia sempre i quant l'Estat sigui entès com a aparell formal de govern i com a òrgan de pensament social. L'Estat democràtic es caracteritza per la comunicació estreta i fluida entre l'Estat i la ciutadania: la ciutadania ha d'estar al corrent del que fa l'Estat i l'Estat ha d'estar informat del que passa a les capes més profundes de la societat. La informació i la comunicació són, per tant, elements essencials que diferencien un govern democràtic d'altres formes de govern.

A més de la informació i la comunicació, Durkheim destaca una tercera característica de l'Estat democràtic: el seu alt grau de reflexivitat. Per a Durkheim el govern democràtic ha d'actuar des de la consciència i la reflexivitat sobre aquelles qüestions que requereixin la intervenció de l'Estat. És més, com més creix i més complexa esdevé la societat, més reflexió necessita el govern sobre els afers col·lectius.

L'equilibri de l'Estat democràtic és difícil: el rol de l'Estat és mantenir una profunda comunicació amb els individus però sense veure's absorbit per les seves voluntats individuals. Aquest difícil equilibri el constatarem més endavant mitjançant el contrast entre dos tipus diferents de govern local:

- el govern responsiu, que actua bàsicament donant resposta a les demandes que li arriben
- el govern polític, que actua en funció d'un projecte polític definit prèviament, a partir del qual es filtren les demandes.

La recerca social fa possible reflexionar sobre la realitat i evidenciar realitats no visibles.

Hem de subratllar que la introducció que fa Durkheim de l'element reflexiu en la seva conceptualització de la democràcia expressa el fons de la qüestió del nostre plantejament: la recerca social és una via que fa possible reflexionar sobre la realitat i evidenciar realitats no visibles. En síntesi, ens fa prendre consciència de la realitat que ens envolta.

1.3. Democràcia i govern local

Un cop destriats els principals elements del sistema democràtic i vist el vincle entre la democràcia i la recerca social cal que indaguem sobre quines han estat aquestes transformacions que apuntàvem al principi i que, en el marc dels

nostres governs locals, han modulats i estan modulant el curs de la nostra jove democràcia.

Abans de res cal fer una distinció entre les transformacions amb un caràcter principalment extern, en la mesura que es produeixen a nivell d'Occident o de tot el món, i les transformacions de caràcter fonamentalment intern, estretament lligades al context sòcio-històric de Catalunya i l'Estat espanyol, transformacions d'altra banda d'abast local. Bobbio i l'Equip d'Anàlisi Política de la Universitat Autònoma de Barcelona⁵ han fet aportacions importants sobre aquestes transformacions, el primer en el marc extern i el segon en el marc de l'administració local a Espanya.

1.3.1. Les principals transformacions socials de caràcter extern

La complexitat de les decisions polítiques fa més difícil la comunicació entre la ciutadania i el govern.

A continuació detallem les principals transformacions socials de caràcter extern:

La globalització econòmica genera un marc de competitivitat dins el qual l'administració local s'ha d'inserir i donar respostes adequades.

- El pas de l'economia familiar a l'economia de mercat ha suposat una **complexificació i mundialització de l'economia**, situant les accions de govern en un pla més internacional i cada cop més allunyades de les realitats específiques de cada territori, disminuint la capacitat d'incidència de les polítiques estatals sobre aquestes realitats. Aquesta complexificació demana, cada cop més, competències tècniques que dificulten l'accés de la població a la funció pública, alhora que la complexitat de les decisions polítiques fa més difícil la comunicació entre la ciutadania i el govern.

D'altra banda, la globalització econòmica genera un marc de competitivitat dins el qual l'administració local s'ha d'inserir i donar respostes adequades. Aquestes respostes poden passar, entre altres, per agilitar burocràticament l'organització.

“A vegades l'administració és feixuga en la resolució problemes d'aquests. Per exemple ara volem muntar un consorci de tots els ajuntament de la conca del Ter, doncs per poder-lo muntar fa 3 o 4 mesos que hi estem al darrere i tot són traves administratives de tot tipus. Europa ens ha aprovat el programa, ja ens ha enviat una part dels diners per a fer-lo, i aquí encara no hem pogut muntar l'aparell burocràtic-administratiu. Hi ha una feixuguesa administrativa, jo no sé si és arran dels escàndols econòmics que hi va haver fa uns quants anys en aquests país, perquè ara, sembla que qualsevol polític és sospitós de qualsevol cosa. Ja que, per fer unes obres de no sé què, resulta que has de fer uns tràmits, unes exposicions...després ningú no s'ho mira, després tot-

hom fa la trampa com pot (...). Resulta que al final, el procediment es menja l'objectiu".

(Alcalde, 10.000-20.000 hab.)

La Unió Europea suposa un nou marc administratiu i, per tant, un nou marc de relació directa.

• **L'afebliment del marc polític estatal enfront l'enfortiment d'un marc de govern més ampli**, essent-ne la construcció europea l'exemple paradigmàtic. Val a dir que per a l'administració local la Unió Europea suposa un nou marc administratiu i, per tant, un nou marc de relació directa:

"Si no et mous, no t'arriba res. Pagar-me mitja jornada i estar-me aquí, assegut, és perdre els diners. Val més pagar-ne una de sencera i que et busquis la vida i busquis subvencions...I més pensant en el futur, perquè a Europa s'ha acabat això de les subvencions concretes a ajuntaments. En el nou model de fons estructurals, el qui no estigui unit a xarxes o estigui en projectes més macros, segurament traurà pocs diners. I aquí sí que la informació hi juga un paper fonamental".

(Alcalde, 10.000-20.000 hab.)

L'administració local ja no pot entendre's des d'una visió restringida, dins els límits estrictes del poble o ciutat.

• **La globalització territorial a petita i gran escala**; a gran escala amb la descentralització territorial de grans indústries a països empobrits i els importants desplaçaments de població cap als països enriquits: a petita escala amb l'increment de la mobilitat territorial dins els hàbits quotidians de la població i l'increment també important de les migracions internes. Aquests canvis territorials fan que l'administració local ja no pugui entendre's des d'una visió restringida, dins els límits estrictes del poble o ciutat.

"La història va a favor de les interrelacions. El qui es pensi que avui dia un govern local és tancar-se en les quatre parets i resoldre els problemes de l'interior s'equivoca, perquè la mobilitat de la gent, els factors d'immigració, la visió territorial àmplia... jo veig que si no es va per aquí... el qui no comenci ara ho haurà de fer després, llavors quedarà tancat".

(Alcalde, 10.000-20.000 hab.)

Es replanteja el rol de l'administració local com a proveïdora de serveis de benestar.

• **L'anomenada crisi fiscal de l'Estat de Benestar** suposa importants canvis en els diversos rols que han d'assumir els sistemes públic i privat, amb la qual cosa es replanteja també el rol de l'administració local com a proveïdora de serveis de benestar. Entre altres canvis, es planteja l'externalització de serveis al sector privat o al sector voluntari i, en conseqüència, varia la relació que aquests tres sectors mantenen entre ells a nivell local.

"El problema és que no hi ha credibilitat en el sistema públic. Si fem un escenari, plantejat en termes de polítiques autorregulati-

ves d'ocupació (...) és claríssim que pot ser que canviï, però l'actual tendència del mercat serà donar-li aquests diners al sector privat, per una raó molt senzilla, perquè el problema que té la societat espanyola és un problema de competitivitat en el marc de la globalització, i el que té un rol fonamental en aquest marc de la globalització és el sector privat, perquè ningú no creu en el sector públic s'hagi de ficar ara a fer política industrial i a crear empreses com va fer el gran INI els anys 60. Aleshores la tendència de la comunitat europea serà justament intentar (si hi ha diners perquè ningú no té clar què pot passar) no negar la presència pública, activa i local, en el disseny i l'assessorament. Aquest és el problema, que els ajuntaments han de trobar el seu rol en aquest marc”.

(Tècnic, >50.000 hab.)

Els canvis tecnològics suposen la introducció progressiva d'una nova forma de gestionar i d'organitzar l'administració municipal centrant-se, cada cop més, en la informació.

- **La revolució tecnològica cap a una societat de la informació a escala mundial** introdueix canvis importantíssims en les formes de comunicació tradicionals. Per a l'administració local els canvis tecnològics suposen la introducció progressiva d'una nova forma de gestionar i d'organitzar l'administració municipal centrant-se, cada cop més, en la informació.

“Una de les conclusions últimes a què estic arribant és que l'única esperança de futur és que l'administració sigui cada vegada menys necessària (l'aparell burocràtic, no els òrgans polítics ni els instruments per a administrar). Però que s'hagi d'administrar necessàriament a través d'aquests mètodes no. Home jo ja sé de gent que treballa per als ajuntaments des de casa seva o des de no sé on... i que per unitat de producte que envia, l'altre rep... ja no és necessari que aquesta persona estigui en una taula i un cadira. Cada vegada més a partir del moment que hi hagi una autoritat pública de certificació i que les transaccions a través d'Internet tinguin validesa administrativa -que això està a punt de caure- i per tant pugui enviar un projecte o pugui consultar cada dia, a cada minut com està el meu expedient, llavors jo penso que l'administració estarà en un moment en què s'haurà de replantar moltes coses”.

(Alcalde, >50.000 hab.)

1.3.2. Les principals transformacions socials de caràcter intern

Les principals transformacions socials de caràcter intern de la democràcia són les següents:

- **L'assoliment progressiu dels drets polítics** ha comportat l'establiment dels drets socials i, en conseqüència, el necessari desenvolupament les estructures de l'Estat que

Les demandes que es formulen al govern són cada cop més i més exigents.

S'ha anat modificant la concepció tradicional de la gestió a l'administració.

S'obre una nova etapa en què es pot percebre la ciutat no solament com a espai sinó com a espai de vida de qualitat.

han de donar-hi resposta. L'extensió dels drets socials s'ha concretat en un augment de serveis per a la ciutadania i ha comportat, alhora, un augment de la burocràcia a l'administració (inclosa la local).

- **L'emancipació de la societat civil i la consolidació de la democràcia**, després de quaranta anys de dictadura franquista, ha comportat un augment de formulació de demandes al govern, demandes cada cop més exigents. El desplegament de dispositius democràtics i de comunicació agiliten l'arribada de les demandes de la ciutadania.

- **L'experiència acumulada de govern**, juntament amb la incorporació de nous equips de govern, polítics i tècnics, (més joves i amb una mentalitat més professionalista i tecnòcrata i incorporant també noves professions) ha anat modificant la concepció tradicional de la gestió a l'administració municipal tot i que és possible que la resposta no es vegi agilitzada al mateix nivell, produint-se un major decalatge.

“Encara ara en molts llocs hi ha una generació molt vinculada a l'època en què van pujar al poder. La generació que ara té entre 45-50 anys que potser estan de tècnics i que per la seva trajectòria com sigui no tenen aquesta visió que tu deies de la gent que ha estudiat una carrera, sinó que provenen d'altres formacions i que tenen una visió bastant més lligada a la política que no la que nosaltres podem tenir”.

(Polítòleg, Treball Intern)

- **La millora de la qualitat de vida dels ciutadans**. Certament, les necessitats bàsiques que els primers ajuntaments democràtics havien d'afrontar (principalment lligades a projectes urbanístics i a grans infraestructures) comencen a estar cobertes (en uns ajuntaments més que en d'altres en funció, bàsicament, dels recursos econòmics de què han disposat i, per tant, del volum i de la composició social de la població). Un cop cobertes aquestes necessitats s'ha pogut recuperar la dimensió més plenament ciutadana de la ciutat. S'obre una nova etapa en què es pot percebre la ciutat no solament com a espai sinó com a espai de vida de qualitat. En aquesta etapa, per tant, la preocupació principal comença a ser la d'oferir qualitat de vida a la ciutadania.

“S'ha treballat sempre amb les pedres, però no amb les persones. Ens comencem a trobar amb les persones ara, però fins ara ens hem preocupat de les pedres (de la planificació, el clavegueram, els equipaments...) i ara que tenim una situació de dèficit veiem que les persones estan apartades. I aquest és el problema dels

ajuntaments. Ara hem de començar a treballar amb les persones, amb la seva implicació dins l'àmbit municipal i amb les seves respostes davant l'actuació que fa l'ajuntament".

(Alcalde, >50.000 hab.)

"El nostre gran projecte era refer una ciutat que als anys 60 i principis dels 70 s'havia permès la seva destrucció, perquè realment l'acumulació de persones sense condicions no fa ciutat sinó que destrueix ciutat. Per tant, remuntar això i situar-nos cap un futur amb una ciutat que no només refés disbarats del passat sinó que a més reequilibrés moltes coses i que dotés a la ciutat d'equipaments i espais i que garantís una determinada igualtat d'oportunitats per al conjunt dels seus ciutadans. I que, sobretot, que tingués fibra, que tingués sensibilitat envers els problemes, i quan dic això vull dir que fins i tot el projecte de la pedra -alguns diuen 'oh, és que els ajuntaments només fan pedra' doncs, també ha d'estar pensat amb una certa sensibilitat. Per tant, el nostre projecte de ciutat és el d'una ciutat més humanitzada, si tu vols en la qual també garantim el progrés econòmic, la prosperitat per a tothom, però també la justícia social, la igualtat d'oportunitats entre tots els seus ciutadans, l'equilibri ecològic de tot aquest entorn...però sense perdre la fibra, sense perdre aquesta estima per a tots i cada un dels éssers humans que viuen aquí dintre i que tenen el dret de ser feliços".

(Alcade, 20.000-50.000 hab.)

Totes aquestes transformacions apunten cap a l'emergència d'un nou localisme, procés que ha d'entendre's com la recuperació de la importància del govern local dins el sistema democràtic.

El sentit d'esmentar totes aquestes transformacions econòmiques, polítiques i socials, és pel fet que apunten cap a l'emergència d'un nou localisme, procés que ha d'entendre's com la recuperació de la importància del govern local dins el sistema democràtic.

En síntesi:

El govern local apareix cada cop més com un marc democràtic capaç de donar respostes a moltes de les qüestions que es plantegen arran de les transformacions esmentades. Algunes de les característiques que possibiliten són:

- **La mida més reduïda, la major agilitat en la gestió i la proximitat a la ciutadania,** fan que els governs locals siguin els més capaços de mantenir una postura relacional amb la ciutadania, integrant els diversos actors de l'estructura social. Alhora, la pressió directa de la ciutadania fa que els governs locals siguin els primers a buscar sortida a les seves demandes.
- **El major coneixement de la realitat local** fa que els governs locals puguin donar una resposta més compren-

El món local es prefigura cada cop més com el marc idoni per a aprofundir en el sistema democràtic, i per a millorar i innovar les formes de gestionar-lo.

siva i amb més capacitat d'incidència a les realitats productives i socials específiques del seu territori.

Sembla que *el món local es prefigura cada cop més com el marc idoni per a aprofundir en el sistema democràtic, i per a millorar i innovar les formes de gestionar-lo.*

1.4. El govern local actual: tendències i obstacles al canvi

Fins ara ens hem referit al govern local en tant que nivell administratiu més proper a la ciutadania, vinculat a altres nivells administratius i a les dinàmiques més globals que s'hi sobreposen, tant de caràcter intern o extern. En aquest punt esmentarem les principals tendències de canvi que es van dibuixant en l'administració local i els principals obstacles que s'interposen al ple desenvolupament d'aquests canvis.

1.4.1. Les principals tendències de canvi

D'entrada hem de puntualitzar que malgrat la possibilitat de destacar tendències de canvi per al conjunt dels governs, si alguna cosa caracteritza la realitat municipal és la seva gran heterogenïtat. El volum de la població, la ubicació dins un territori més ampli, la tendència ideològica de l'equip de govern, entre d'altres variables confegeixen, ja d'entrada, realitats municipals molt dispars. Però a més cal dir que, tot i que es dibuixen unes tendències de canvi per al conjunt dels governs locals, aquests canvis no es produeixen de forma lineal ni simultània, amb la qual cosa cal parlar de realitats locals molt diferenciades.

1.4.1.1. De la representació a la participació

El gir cap a un model de ciutat més humanitzada, junt amb el procés mateix de maduració democràtica i la crisi de legitimitat i credibilitat que viuen des de fa un temps òrgans de representació tradicionals com els partits polítics, són elements que han propiciat un desenvolupament local vers una major participació ciutadana.

S'obren vies cap a un nou model de co-responsabilitat i co-gestió entre el govern local i la ciutadania.

D'altra banda, la percepció de l'escassetat de recursos relacionada amb la crisi dels Estats del Benestar fa replantejar el model clàssic de gestió de benestar obrint-se vies cap a un nou model de co-responsabilitat i co-gestió entre el govern local i la ciutadania.

1.4.1.2. De la burocràcia a la postburocràcia

La necessitat d'adaptació i de resposta àgil als canvis socials cada cop més ràpids, i també els canvis en els rols representats pel sistema públic en relació al privat i a la inversa, apunten cap a una necessitat d'agilitar la burocràcia de l'administració.

Un govern local més participatiu és consubstancial a un govern local molt menys burocràtic.

Un altre aspecte d'aquesta aposta postburocràtica va plenament lligat a la primera tendència de canvi que apuntàvem: un govern local més participatiu és consubstancial a un govern local molt menys burocràtic, amb una capacitat de resposta ràpida, un poder de decisió efectiu, una transparència i claredat informativa, una atenció personal i receptiva, etc.

Un darrer aspecte, vinculat a un procés de reforçament de la democràcia, apunta cap a una necessitat de desviar part del control que els òrgans jurídic-administratius exerceixen sobre els òrgans de govern i posar-lo en mans de la ciutadania o, si més no, reforçar molt el control exercit per la ciutadania en detriment del control burocràtic.

1.4.1.3. De la gerencialització a la politització

Tornen a prendre rellevància els models polítics a partir dels quals es construeix la ciutat.

En la primera fase dels ajuntaments democràtics els municipis de benestar s'havien de construir partint de zero. Les necessitats eren tan bàsiques que hi havia un consens polític entorn de les línies bàsiques a seguir: el que calia era "fer". Els ajuntaments eren, per tant, bàsicament "responsius". En la segona fase, un cop construït aquest mínim, torna a prendre força el debat polític: ja no es tracta només de "fer", sinó de "com fer". En aquest sentit, tornen a prendre rellevància els models polítics a partir dels quals es construeix la ciutat. Es tracta del pas cap a un model de govern "polític".

Així, el primer procés és un procés cap a la professionalització i gerencialització de la política local, volcant els esforços vers la millora de la prestació de serveis i de l'organització interna. Aquesta etapa més responsiva es caracteritza per plantejaments molt a curt termini, en els quals el polític es veu immers en la gerència quotidiana, atès que no hi ha una estructura tècnica sòlida i que la flagrància dels problemes a resoldre deixa molt poc espai per a la planificació.

En l'etapa de repolització el mitjà i llarg termini guanya espai tot permetent que els polítics es plantegin la revisió de les funcions i busquin nous mecanismes de relació amb la ciutadania.

Però en l'etapa de repolització, és a dir, en l'etapa de recuperació de la dimensió política, un cop consolidada una estructura tècnica-gerencial que allibera més el polític de la gestió quotidiana i les immediateses que comporta, el mitjà i llarg termini guanya espai tot permetent que els polítics es plantegin la revisió de les funcions i busquin nous mecanismes de relació amb la ciutadania.

Paral·lelament a la repolització de l'espai de govern, s'ha produït una sofisticació i diversificació de les demandes de la ciutadania (fruit de l'emancipació de la societat civil i del convenciment de l'administració local per a donar-li més protagonisme) la qual cosa reforça la necessitat de prioritzar mitjançant un projecte polític les respostes que s'hi donen.

1.4.1.4. De l'estatalització a la municipalització de les polítiques locals

En la fase inicial de construcció de l'Estat del Benestar va caler dissenyar i aplicar polítiques força intervencionistes. Això va comportar una estatalització de les polítiques locals.

En una segona fase dels ajuntaments democràtics, però, apareixen una sèrie de factors que afavoreixen el principi de subsidiarietat i l'emergència d'un nou localisme; factors que ja hem repassat en l'apartat de les transformacions externes i que es poden resumir en tres grans línies de canvi, totes elles reforçant la tendència envers la municipalització de les polítiques locals:

- El desenvolupament de formes de govern més relacionals, que tenen compte els diversos actors que intervien en l'estructura social.
- La mundialització de l'economia i els processos de complexificació i globalització socials que allunyen les accions dels governs estatals de les realitats locals concretes, amb la qual cosa es percep una manca de comprensió i d'incidència de les polítiques estatals envers les realitats productives i socials específiques de cada territori.
- La consolidació de la democràcia que fa augmentar la pressió i exigències de la ciutadania vers els governs, pressió que per raons òbvies de proximitat acaben rebent els governs locals. Aquesta pressió fa que els governs locals siguin els primers a buscar sortides alternatives a la crisi dels models clàssics de benestar.

Aquest procés de canvi no es produeix de forma lineal ni simultània en els diferents ajuntaments, la qual cosa no impedeix que es vagi assentant i consolidant amb el temps.

1.4.2. Els principals obstacles al canvi

Arribats a aquest punt hem repassat principals tendències de canvi. No ens cansarem d'insistir que aquest procés de canvi no es produeix de forma lineal ni simultània en els diferents ajuntaments, la qual cosa no impedeix que es vagi assentant i consolidant amb el temps.

Val a dir, però, que el desenvolupament d'aquestes tendències de canvi no únicament depenen del punt de partida de cada ajuntament a nivell de volum de població, ubicació territorial o d'ideologia política, sinó que està estretament lligat a altres factors que es constitueixen com a importants obstacles al canvi.

En referir-nos als obstacles al canvi farem una distinció entre els obstacles lligats a característiques internes de l'administració i els obstacles lligats a factors de caràcter extern.

1.4.2.1. Obstacles al canvi de caràcter intern

Els obstacles al canvi, de caràcter intern, són els que esmentem a continuació:

- **El pes de la tradició** funcional i tècnica, que pot mostrar-se reticent a la introducció de canvis en les metodologies de treball.
- **L'absorció del treball polític i tècnic per la gestió quotidiana**, per les qüestions del dia a dia que cal anar resolent:

“El dia a dia té un problema i és que l’has de resoldre al dia a dia i moltes vegades el resols “pim pam”, sense les dades que potser seria necessari tenir sobre la taula. Això també depèn de l’estil de cadascú. Hi ha l’alcalde que posa les coses sobre la taula i se li acumulen, i l’altre estil d’alcalde de treure’s la cosa de sobre al més aviat possible, sense la informació més acurada que potser necessitaria i amb la que probablement acabaria decidint una altra cosa”.

(Alcalde, 5.000-10.000 hab.)

- El pes de **la mentalitat jurídic-administrativa i econòmicista** que pot actuar com a reforç de la burocràcia i encallar processos que necessitin de respostes ràpides i àgils:

“L’Administració és absolutament burocràtica, és... qui tingui una mica d’inquietud i passi per l’administració i no surti amb una úl-cera...”

(Alcalde, 20.000-50.000 hab)

- El principi de **control i de possessió** de la informació, que fa molt difícil la seva difusió i limita els efectes que podria tenir en la millora de la gestió política i tècnica:

“Jo penso que cada vegada s’ha de tendir que la informació sigui més accessible i que serveixi perquè el que gestiona conegui molt millor què passa. Estic molt il·lusionat amb tot això (referint-se a un projecte de informatització de la informació municipal) perquè farà realment transformar l’ajuntament. Ara ja tinc els arquitectes i els tècnics esverats, perquè tot això fa canviar el model de funcionament. Aquí hi ha gent que té la informació i que només la té ell i es pensa que és seva”.

(Alcalde, 10.000-20.000 hab.)

- **La manca de recursos econòmics** que es dona en general en els ajuntaments, i especialment en els més petits o bé en aquells municipis amb una població amb nivells econòmics baixos. D’altra banda, als dèficits econòmics estructurals de la població, cal afegir-hi, en molts casos, els dèficits econòmics amb què es van trobar els primers ajuntaments democràtics i que s’han estat arrossegant durant tots aquests anys.

“En un poble com el nostre, de 5.000 habitants, no hi ha cap tècnic, excepte els tècnics urbanístics. Per tant, vol dir que tens l’administratiu i el polític, i el polític ha de fer de tot.”

- De la precarietat econòmica dels ajuntaments se’n deriven **mancances a nivell de recursos humans**, que afecten tant el nivell tècnic com el nivell polític de l’administració local.

“En un poble com el nostre, de 5.000 habitants, no hi ha cap tècnic excepte els tècnics urbanístics (aparelladora i arquitecte), però les altres àrees no tenen tècnics. Per tant, vol dir que tens l’administratiu i el polític, i el polític ha de fer de tot. També vol dir que no hi ha dedicacions completes, i això ho veus quan la diputació convoca “Jornada d’estudi de no sé què”, a les 10 del matí... Qui vols que hi vagi en un poble de 5.000 habitants? El regidor treballa, l’administratiu fa d’administratiu i, per tant, resulta que acabes quedant “out” d’això”.

(Regidor, 5.000-10.000 hab.)

- El predomini de **personalismes o antigues controvèrsies** enfront de la racionalitat que requereix una gestió eficaç i amb la màxima eficiència.

“En el nostre municipi ens trobem que el grau de politització del poble és tan elevat i les antigues controvèrsies tan fortes, que han estat capaços de tenir un projecte d’ajuntament retingut tres anys, no hi ha ajuntament s’està enderrocant i els equips de govern no han estat capaços de construir un ajuntament nou...”

(Polítòleg, Treball intern)

“Som molt zelosos, els polítics: ‘el que jo faig, ho faig jo i ho faig al meu poble, i el que tu fas, normalment ni ho sé”.

- **El predomini de competències i rivalitats** entre municipis enfront de la cooperació intermunicipal que podria ser molt beneficiosa i estalviar molts recursos, mitjançant l’intercanvi d’experiències, el desenvolupament de projectes conjunts, etc.

“Si no es fan agrupacions de municipis, sense que ningú hi perdi sinó que, de la suma, n’ha de sortir guanyant tothom (...) A vegades, però, la realitat funciona una mica al revés: “hem de mirar que el poble del veí no ens fumi no sé què”. Si no superem això, serà difícil”.

(Alcalde, 10.000-20.000 hab.,)

“Som molt zelosos, els polítics: ‘el que jo faig, ho faig jo i ho faig al meu poble, i el que tu fas, normalment ni ho sé”.

(Alcalde, 20.000-50.000 hab.)

- **Els efectes negatius del canvi polític:** el trencament que suposa un canvi de govern per a aquelles accions previstes a llarg termini o, a la inversa, la reticència a planificar accions de llarg termini atesa la limitació dels mandats a quatre anys, la constitució de majories o minories precàries, etc. i els canvis de govern que se’n poden derivar, també tenen efectes obstaculitzadors sobre el desenvolupament de determinats canvis en l’administració:

“Aquesta tendència a fer la vida impossible quan aquell que, havent guanyat les eleccions no té una majoria absoluta en el ple...S’arriba a notar tant, que aleshores no s’aproven pòlisses de tresoreria...s’impedeix la gestió diària”.

(Alcalde, 20.000-50.000 hab.)

1.4.2.2. Obstacles al canvi de caràcter extern

Detallem, ara, els obstacles al canvi, de caràcter extern.

La presència d’administracions de nivell supralocal pot actuar com a fre de projectes emanats de les administracions municipals.

- **El pes de la tradició social i les resistències al canvi que pot expressar** la mateixa ciutadania davant alguns projectes que emanin de l’equip de govern local.
- **La manca de comunicació** amb la ciutadania dificulta el pas d’un govern burocràtic a un govern més relacional, amb una comunicació i coneixement de les preferències i necessitats de la ciutadania.
- **La trinxera de les administracions supralocals.** La presència d’administracions de nivell supralocal, amb més poder econòmic que els ajuntaments, també pot actuar com a fre de projectes emanats de les administracions municipals.

Els mecanismes de participació ciutadana no sempre responen a una voluntat d'aprofundiment de la democràcia.

Es dibuixa un nou paper de la informació en els governs locals molt més central del que ha representat fins ara.

“El conjunt dels poder públics, entesos aquests com els governs autonòmics i estatals, han de deixar de tenir la sensació de superioritat envers l'administració municipal. L'administració municipal és una administració en igualtat de potencials com puguin ser-ho les altres, i en canvi ens tracten sempre amb un menysteniment bastant increïble (...) Hem de canviar la mentalitat de la gent que està en altres administracions perquè entenguin la gran riquesa i el gran camp que tenim els ajuntament si tinguéssim quatre recursos més i alguna potestat, alguna competència més, podríem fer meravelles. Si ho hem fet, quasi sense tenir res, imagina't si en tinguéssim una mica! Costa molt. Hem de tenir un president del govern que hagi estat alcalde una temporada llarga -no val això de 6 mesos-, perquè és una cosa que marca, i marca molt”.
(Alcade, 20.000-50.000 hab.)

- **L'ús dels mecanismes de participació ciutadana amb fins propagandistes**, que posen en evidència que els mecanismes de participació ciutadana no sempre responen a una voluntat d'aprofundiment de la democràcia. És important tenir presents les perversions o els usos propagandistes o electoralistes que poden fer-se d'aquests mecanismes.

1.5. Informació i govern local

En coherència amb els canvis socials globals que apunten el sorgiment d'una nova “societat de la informació”, i acompanyant les tendències de canvi esmentades en l'apartat anterior, es dibuixa un nou paper de la informació en els governs locals molt més central del que ha representat fins ara

Tenint en compte la importància d'aquest tema dins el nostre objecte d'estudi hem cregut convenient veure concretament què és el que cadascuna de les tendències de canvi comporta en relació al paper de la informació en l'administració local en el moment actual.

1.5.1. Informació i participació ciutadana

La participació ciutadana pot entendre's, entre altres accions possibles, com la intervenció de la ciutadania en el govern dels afers públics. Els mecanismes de participació configuren el conjunt de relacions que s'estableixen entre els governants i els governats i faciliten que aquests darrers intervinguin, en major o menor mesura, més directament o indirecta, en el procés de govern. A partir d'aquí, a partir dels diferents models polítics o concepcions de la democràcia, s'interpretarà el sentit i l'abast d'aquestes relacions.

Un aprofundiment de la democràcia ha de comportar, necessàriament, esforços en la línia de millorar els canals de comunicació i d'informació entre la ciutadania i els òrgans de govern

Ara bé, amb independència de com s'estableixin aquestes relacions, la informació n'és un element consubstancial. Això és així per diverses raons:

- No hi pot haver govern democràtic i equitatiu sense un coneixement profund de la ciutadania, de les seves necessitats, dels seus interessos i voluntats.
- No hi pot haver control sense transparència informativa.
- No es pot opinar o decidir sobre allò que es desconeix.
- Més difícilment hom s'interessa per allò que no coneix.

Partint d'aquests pressupòsits, doncs, els esforços en la direcció d'un aprofundiment de la democràcia han de comportar, necessàriament, esforços en la línia de millorar els canals de comunicació i d'informació entre la ciutadania i els òrgans de govern:

"No podem desvincular informació de participació. Són dues coses que per a mi van lligades, no pots demanar participació si no hi ha informació. A més, en el meu model d'ajuntament, la informació no ha de ser informació de la ciutadania a l'ajuntament sinó que també ha de ser al revés, hi ha d'haver un "feed back". I això, penso que cal organitzar-ho, perquè en aquest sistema juga molt l'atzar, està poc formalitzat".

(Alcalde, 10.000-20.000 hab.)

"Participació ciutadana per què? Per intentar implicar els ciutadans en els afers de tots? Si és aquest l'objectiu de participació ciutadana sí, però més coses. No solament per a dir "escolti, vostè què opina d'això?". La participació per mi és un altre tema, és el tema de com aconseguir d'alguna manera que l'electe se senti molt més obligat cap a l'elector. Aquest és el tema per a mi. I per tant l'electe, si ha de ser presoner d'algú que ho sigui del seu elector, no de l'aparell del seu partit. I per tant d'entrada, ja per sempre i a tots els nivells, llistes obertes; d'entrada ja per sempre i a tots els nivells, limitació dels mandats seguits; d'entrada ja per sempre i a tots els nivells, més proporcionalitat en els resultats. Per tant, coses que d'alguna manera quan s'acostin eleccions els electes es vegin en la necessitat no de fer la pilota al tio de l'aparato -que tots els partits tenen capitans i tots tenen "aparatos"- sinó que es vegi obligat a demostrar al seu elector que ha complert allò a què es va comprometre, i que li renovin la confiança. I per a mi aquest sí que és el primer pas seriós de la participació dels ciutadans, no per opinar sinó perquè l'electe se senti amenaçat que per segons quines coses, li passaran una factura i que més val que no les faci".

(Alcalde, >50.000 hab.)

1.5.2. Informació i postburocratització de l'administració local

Tal i com hem vist, el procés cap a la postburocratització es caracteritza per la introducció de dues transformacions bàsiques:

- la descentralització funcional (tot i que no necessàriament de l'autoritat jeràrquica)
- la introducció de lògiques participatives

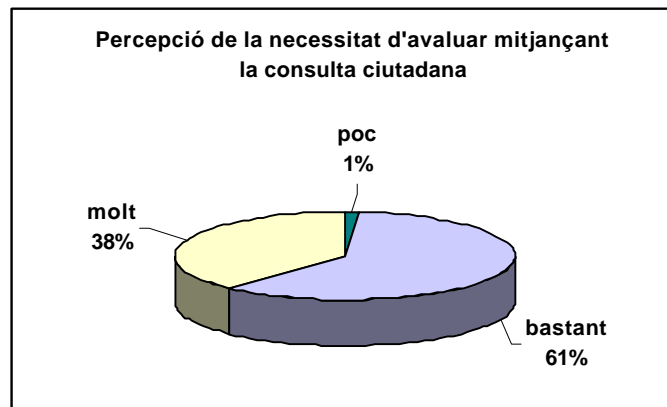
Per al nostre objecte d'estudi i, especialment en relació amb aquest punt, ens interessa molt més el segon element de transformació: la introducció de lògiques més participatives.

En l'etapa de creixement de l'administració local i de la corresponent burocratització (que s'entenia consubstancial al creixement de serveis), es va fer una aposta pel professionalisme. La tècnica i la professionalitat vertebraven l'organització municipal. En la nova etapa, es produeix una reflexió crítica envers aquest professionalisme que identifica les necessitats des de la pròpia lògica professional i no tant des de la consideració de les necessitats reals de la població. És en aquesta direcció que es veu la necessitat de reorientar la detecció de necessitats des de la professionalitat cap a una detecció que parteixi de la participació ciutadana.

El procés cap a la postburocratització és un procés que desemboca cap a la potenciació de la recerca social.

Alhora, en aquest nou context, es generen noves necessitats. Una d'elles és conèixer l'entorn molt millor del que es coneixia. Aquesta preocupació pel coneixement, anàlisi, planificació i previsió de l'entorn no existia en les dinàmiques tradicionals de l'administració burocràtica (almenys amb la força que es manifesta en l'actualitat). El procés cap a la postburocratització és un procés que desemboca, per tant, cap a la potenciació de la recerca social.

Un dels reflexos d'aquesta potenciació de la recerca social vinculada al procés de postburocratització el trobem en la percepció d'endegar processos d'avaluació de serveis i polítiques que tinguin en compte la consulta ciutadana. En la següent freqüència, sorgida de l'enquesta a diversos representants de l'administració local, veiem com la tendència a considerar necessària l'avaluació mitjançant consulta ciutadana és gairebé unànime: només un 1,4% dels enquestats la valoren com a poc necessària, mentre que el percentatge restant la considera bastant o molt necessària:



1.5.3. Informació i repolitització del govern local

El procés de repolitització del govern local suposa una reubicació de la informació en els processos de govern.

El procés de repolitització del govern local suposa, al seu torn, una reubicació de la informació en els processos de govern. D'una banda, en la mesura que s'incrementa la necessitat de desenvolupar línies estratègiques, també augmenta la necessitat d'anàlisi, de recollir dades que permetin fer previsions de futur, comprendre els fenòmens globals, etc.

Augmenta, per tant, la necessitat d'una informació elaborada que permeti dissenyar, des del coneixement i no des de la intuïció, les línies estratègiques de desenvolupament de la ciutat. D'altra banda, en la mesura que el polític s'allibera de les tasques de gestió i que es produeixen canvis organitzatius, es planteja la necessitat de desenvolupar nous mecanismes de comunicació interna, i de circulació i d'organització de la informació.

“Davant les necessitats d'informació dels ajuntaments, sí que estem en un moment per a crear espais professionals que podrien ser adequats per polítics i sociòlegs (...) Anem cap a decisions municipals on la dimensió política de l'administració municipal, el posicionament que el govern ha de fer ha de ser molt més fort en el futur. Per tant, un dels aspectes és que l'ajuntament s'ha de situar i decidir cap a on tirar. Per decidir necessites informació, però també necessites analitzar variables”.

(Tècnic, Diputació de Barcelona)

D'altra banda, aquest procés de la gerencialització vers una repolitització també té efectes positius, des del nostre punt de vista, sobre la recerca social. En una fase gerencial dels governs locals, els límits entre les funcions polítiques i les

Sovint els estudis i els investigadors s'han vist immersos en una confusió entre la pràctica analítica i la pràctica política, esperant-se d'ells respostes que no poden ser sinó polítiques.

funcions tècniques són més difuses. Aquesta manca de claredat en el repartiment i execució de funcions i, en conseqüència, en el procés de presa de decisions afecta, en els mateixos termes, la percepció que es té i l'ús que es fa de la recerca social. Sovint (com podrem veure més endavant en analitzar els problemes de la recerca social a l'administració local) els estudis i els investigadors mateixos s'han vist immersos en una confusió entre la pràctica analítica i la pràctica política, esperant-se d'ells respostes que no poden ser sinó polítiques. Una major politització dels governs locals pot comportar també una reubicació de la recerca social al lloc que li pertoca, en la mesura que es fan més visibles els models polítics de govern i, per tant, menys difusos sota models aparentment tècnics i també en la mesura que els polítics assumeixen políticament les decisions polítiques.

1.5.4. Informació i localització de les polítiques locals

El fet que el centre de presa de decisions i disseny de les polítiques públiques es relocalitzi, és a dir, es desplaci, almenys en part, cap a l'administració local, comporta necessàriament un augment de la necessitat de disposar d'informació i dades locals.

Aquesta tendència s'ha començat a veure ja en referència a les polítiques econòmiques. Fins fa relativament pocs anys, totes les decisions polítiques i programes d'intervenció en matèries econòmiques eren preses a nivell autonòmic, estatal o fins i tot europeu. Actualment, però, són molts els municipis que disposen d'una àrea de promoció econòmica i gestionen programes d'inserció laboral, dinamització econòmica, etc. des del municipi mateix. La posada en marxa d'aquestes polítiques locals ha generat un volum important de demanda de recerca social en aquests temes, atès que les dades disponibles no es troben a nivell local. Una bona mostra d'aquesta dinàmica la trobem en els observatoris del mercat de treball que es van creant en diversos municipis d'uns anys ençà, la tasca dels quals consisteix a recollir, elaborar i interpretar les dades referents al mercat de treball a nivell local o comarcal, en alguns casos.

Així doncs, si la informació acompanya necessàriament la presa de decisions, una localització de les polítiques públiques locals implicarà, necessàriament, una localització de la informació.

En síntesi:

Com ja havíem comentat, tots aquests processos van molt entrelligats i sovint es fa difícil destriar-los. En relació a la informació, cadascun d'aquests processos va aportant elements de canvi. Però és el conjunt de transformacions que es produeixen en els governs locals que dona força i fa emergir aquest nou paper central de la informació.

“Estan canviant coses als ajuntaments: el perfil professional de moltes persones va canviant, el rol dels polítics també va canviant i l'administració municipal mateixa també va canviant, i en aquest canvi anem cap a decisions municipals on la dimensió política de l'administració municipal, el posicionament que el govern ha de fer ha de ser molt més fort en el futur (...) Crec que hi ha una tendència a abandonar gestions perfectes més burocràtiques. La mateixa organització tendeix a canviar cap a una organització molt menys burocràtica i més orientada al ciutadà i, per tant, que hi hagi una nova entrada de perfils professionals que tinguin més capacitat de decisió i d'anàlisi d'allò que és fa, però aquesta és una tendència de futur”.

(Tècnic, Diputació de Barcelona)

1.5.5. Les noves necessitats d'informació

Apareixen noves necessitats d'informació lligades a les noves concepcions del govern local.

Els canvis assenyalats no tan sols configuren un nou paper en la informació, sinó que també generen noves necessitats d'informació. Apareixen noves necessitats d'informació lligades a les noves concepcions del govern local: indicadors de gestió, indicadors de qualitat de vida, mecanismes d'avaluació, mecanismes de planificació, dades qualitatives sobre la població, dades comparatives, entre d'altres.

“Arribarà un moment en el qual hem de començar a estudiar no solament el territori, sinó el territori com a dipòsit on la gent viu i, per tant, els problemes que afecten a la gent. O sigui, la qualitat de vida de la gent (...) Començar per posar els elements que falten i són imprescindibles. Però a posteriori no és això, a posteriori depèn del banc que s'ha posat, que sigui o no còmode, que el qual funcioni, que el fanal explulsi la llum cap amunt o cap avall perquè això té una repercussió mediambiental... Per tant, és evident que s'ha de veure la ciutat com espai de comunicació, espai de vida i, per tant de diversitat, i fins i tot d'experimentació en funció de la qualitat. El que passa és que això és un segon estadi, en el qual nosaltres entrarem aviat i en què segurament s'hauran d'incorporar persones d'una professió més adequada”.

(Alcalde, >50.000 hab.)

“Jo crec que de cara al futur s’ha d’anar cap a auditar programes. Probablement no és suficient fer un programa, sinó que el que interessa és fer una auditoria de la qualitat de la gestió d’aquest i que es faci fins i tot en clau comparativa. Jo crec que de cara al futur ens mancaran estudis, però hauran de ser estudis més sectorials i més qualitius i amb visió que siguin més permanents. Tu ja tens una ciutat que inicialment tenia molts dèficits i que en termes generals tu has cobert, però ara t’interessa sectorialitzar un segment del que sigui i no solament estudiar això, sinó veure exactament com va evolucionant, comparar-ho amb altres experiències similars, per veure quines polítiques jo hauré de proposar de canvi o reformar en aquest programa (que ja seran els espais de qualitat)”.

(Alcalde, >50.000 hab.)

“A mi ningú no m’avalua si, a part dels 300 milions de superàvit, els 4.500 que he gastat, els he gastat bé. Cal dissenyar estàndars de qualitat de vida de la ciutat. L’Ajuntament no és una empresa i jo no estic aquí per a guanyar diners -però tampoc per a perdre’n. Jo estic aquí per distribuir la riquesa de la ciutat a través de serveis, no a través de l’IRPF”.

(Alcalde, >50.000 hab.)

Les dinàmiques cada cop més globals i la interdependència i interacció territorial cada cop més forta generen la necessitat de recollir la informació a un nivell supralocal.

D’altra banda, la mateixa dinàmica de transformació social comporta un replantejament del tipus d’informació que es recull. El fet que les dinàmiques siguin cada cop més globals i que la interdependència i interacció territorial sigui cada cop més forta genera la necessitat de recollir la informació a un nivell supralocal, adequat a les dinàmiques en què es veu immersa la ciutat i els seus habitants:

“Avui vivim en una realitat metropolitana, que comença a Mataró i acaba a Vilanova, i per tant les coses que passin en aquesta realitat tenen a veure amb totes i cadascuna d’aquestes ciutats que formem part d’aquesta realitat”.

(Alcalde, >50.000 hab.)

Al mateix temps es replanteja la validesa o el sentit de definir o projectar l’evolució de la ciutat a nivell local:

“La base és poder tenir una visió del territori més global i de futur. No es pot oblidar de planificar sense tenir en compte totes les circumstàncies d’aquest territori... i a nosaltres ja ens va bé perquè fins ara a Barcelona decidien el que havia de passar aquí i nosaltres també hi volem dir la nostra (...) Moltes coses que passen a Barcelona que ens afecten i viceversa”.

(Alcalde, 20.000-50.000 hab.)

Ara bé, tot i la coincidència de moltes opinions en aquesta necessitat, no hi ha un acord en quin hauria de ser l’àmbit territorial d’aquesta planificació. En alguns casos es veu la

comarca com la definició territorial adequada, en d'altres seria la regió, mentre en d'altres s'apostaria per traçar els límits en funció de la dinàmica socio-econòmica que s'observa a la pràctica en relació a cada qüestió:

“És necessari que es faci, no sé si un pla estratègic, però sí el pla de la Regió I, i que aquest pla marqui l'horitzó de les directrius de mobilitat, de l'habitatge, del reequilibri territorial, social, etc. d'aquesta regió”.

(Alcalde, >50.000 hab.)

“No podem tenir una visió tancada sobre el nostre propi territori, sinó que hi ha molts temes que la teva acció sobre el teu propi municipi pot tenir una transcendència sobre els municipis veïns, i sobretot a nivell de la comarca mateixa. Aleshores penso que tenir aquesta visió comarcalista és positiu. Jo diria que és bàsic, fins i tot, perquè si no hi pot haver molta descoordinació, hi pot haver creixements desordenats o incoherents. Per posar un exemple, ens podem trobar que en uns límits territorials entre municipis, nosaltres projectéssim una zona industrial, i amb una indústria amb riscos mediambientals, que requereix tota una sèrie de mesures molt especials, i potser el municipi del costat està projectant una zona residencial. Aquest podria ser un exemple. Aleshores jo entenc que aquestes coses passen per una visió comarcal”.

(Regidor, 20.000-50.000 hab.)

“Un estudi només de la nostra ciutat hauria estat parcial. A més hi ha una interrelació total entre aquesta i els municipis de la comarca. Destriar-ho és gairebé impossible... vénen aquí al cine, a treballar, al metge... i la gent d'aquí se'n va a passejar per la comarca. De tota manera per a determinats serveis i qüestions els plantejaments haurien de ser supracomarcal”.

(Alcalde, 20.000-50.000 hab.)

Si entenem que la recerca social és una via per a resoldre les noves necessitats d'informació i gestió, es constitueix també com una via d'aprofundiment de la democràcia.

1.6. Govern local i recerca social

Les reflexions fetes entorn de la democràcia i de la necessitat d'aprofundir-hi així com l'anàlisi de les principals transformacions socials que apunten cap a l'emergència d'un nou localisme, era un pas necessari per a poder entendre el nou paper que juga la informació no solament en l'aprofundiment de la democràcia, sinó també en els nous models de govern local.

És per això que si entenem que la recerca social és una via per a resoldre les noves necessitats d'informació i gestió, (tot i que no ser l'única), es constitueix també com una via d'aprofundiment de la democràcia.

En aquest sentit, la pregunta que ens formulàvem a l'inici d'aquest bloc sobre si, la recerca social pot ser una via d'aprofundiment de la democràcia, tindria una resposta afirmativa. Les entrevistes mantingudes amb representants tècnics i polítics de diferents administracions locals així ens ho han confirmat.

1.6.1. La recerca social per a conèixer i objectivar les demandes socials

Sobre la recerca social per a conèixer i objectivar les demandes socials, cal fer les següents observacions:

La recerca social ajuda a objectivar les necessitats.

- Atès que no totes les demandes ciutadanes expressen necessitats reals, la recerca social ajuda a objectivar les necessitats. En efecte, sovint manquen dades objectives per a poder relativitzar alguns arguments o demandes ciutadanes, per saber si es tracta d'arguments o demandes fonamentades i, per tant, si les necessitats expressades són o no necessitats reals.

“Falten dades objectives. I sobretot dades objectives de cara a contrarestar els arguments que esgrimeixen, per exemple els comerciants, que com que vas una mica perdut, potser també es valen d'això i a vegades intenten que les decisions municipals no prosperin perquè els modifiques el seu hàbitat comercial (...) Hi ha arguments d'aquests que no tens prou informació per a contrarestar (...) La gent que viu i treballa en aquesta zona juga amb avantatge respecte de l'ajuntament perquè coneix molt bé les situacions quotidianes, la realitat diària, i això sí que és una mancança que penso que tenim”.

(Regidor, 20.000-50.000 hab.)

D'altra banda la recerca social és una via per objectivar altres informacions (per exemple provinents de la premsa local) i poder veure, sense mediatitzacions, quins temes preocupen realment i quins no.

La recerca social ajuda a evidenciar necessitats silenciades.

- Atès que totes les necessitats formulen demandes, la recerca social ajuda a evidenciar necessitats silenciades. La recerca social permet de fer conscients problemes o qüestions que potser no ho eren; evidenciar realitats.

“Saber exactament què pensa la gent sobre mil coses i els hàbits que té, ens permetria ser molt més eficients amb coses que tu no hi caus o no hi penses. És una mica com el tema dels minusvàl·lids, a un altre nivell. Com que tu no vas amb cadira de rodes no ho tens present”.

(Regidor, 5.000-10.000 hab.)

La recerca social és una via per a corregir alguns biaixos propis del sistema democràtic.

A més, la recerca social permet de fer emergir les necessitats del conjunt de la població, no solament les de la població que disposa de mecanismes i canals per fer arribar les seves demandes. És una via, per tant, per a corregir alguns biaixos propis del sistema democràtic.

“No totes les peticions expressen necessitats i no totes les necessitats generen peticions, perquè precisament tots els exclosos [no poden generar peticions]”.

(Alcalde, >50.000 hab.)

1.6.2. La recerca social per a millorar els processos de decisió i gestió

Els aspectes més remarcables sobre la recerca social per a millorar els processos de decisió i gestió són els següents:

La recerca externa fa possible reflexionar sobre el mitjà i llarg termini.

- Per tal de poder obtenir noves informacions, ordenar idees, reflexionar sobre el llarg termini, etc. cal endegar processos de recerca social. En aquest sentit l'assessorament o recerca externa són molt útils, ja que no estant subjecte al dia a dia de l'ajuntament, es fa possible recollir les informacions que es necessiten i reflexionar sobre el mitjà i llarg termini.

“El que no hem tingut és un assessorament, una empresa o un consulting que ens ajudés a ordenar les idees i a més ho necessitem. I a més l'avantatge que tenen és que no tenen els problemes del dia a dia. Jo em passo força hores aquí, però de temps per pensar o per resoldre els meus propis temes, molt poc.(...) Això t'impedeix aquesta visió una mica més llarg termini, amb un horitzó una mica més obert.(...) I necessitem algú de fora que ens empenyi perquè a part del dia a dia ens posem amb les coses de més llarg termini”.

(Tinent Alcalde, 20.000-50.000 hab.)

- El coneixement de les necessitats ciutadanes permet molta més eficiència a l'hora d'orientar polítiques i plantejar propostes de sortida a problemes.

“Els estudis realment serveixen per a fer un diagnòstic de la realitat i plantejar propostes de sortida. I per tant s'han de fer estudis perquè tu necessites informació i sense aquesta informació tu no pots actuar”.

(Regidor, 5.000-10.000 hab.)

- Cal avaluar amb mitjans objectius de coneixement, per analitzar la incidència de les polítiques aplicades sobre les necessitats que les orientaven.

“Si nosaltres tenim l’obligació d’actuar en una realitat, hem de tirar endavant unes polítiques públiques concretes. Jo crec que és necessari, i em sembla que és una obvietat, saber de quina realitat estem parlant per poder actuar i incidir en aquells aspectes més importants, i no solament per això, sinó també per després avaluar. És important avaluar si realment quan nosaltres implementem una política pública estem arribant a allò que és necessari que arribem”.

(Regidora, >50.000 hab.)

La recerca permet tenir elements de reflexió sobre la pràctica professional.

- Per als professionals de l’administració local la recerca permet vincular la pràctica quotidiana als aspectes i dinàmiques socials més globals i poder tenir elements de reflexió sobre la pràctica professional.

“L’oportunitat d’un estudi com aquest que donarà conclusions més generals de la pràctica quotidiana, fa que puguin lligar la pròpia experiència amb aspectes més globals”.

(Tècnic, 10.000-20.000 hab)

En síntesi:

La recerca social permet objectivar, qüestionar, reflexionar, sistematitzar, comprendre i comunicar.

La recerca social és una via de resoldre les noves necessitats d’informació i gestió, (tot i que no és l’única), i es constitueix també com una via d’aprofundiment de la democràcia en la mesura que permet:

- **objectivar:** per a prendre distància sobre els fets i poder-ne considerar totes les vessants.
- **qüestionar:** per a fer trontollar les afirmacions sense dubtes, les veritats donades per descomptat, les realitats aparents,...
- **reflexionar:** per a veure tots els elements que conformen la realitat estudiada i pensar-los en les seves múltiples formes possibles.
- **sistematitzar:** per a conèixer i ordenar amb una metodologia, unes “regles de joc” que donen fe del valor científic dels resultats.
- **comprendre:** per a comprendre la realitat des d’una distància prudent que no faci perdre la lucidesa davant d’un fet.
- **comunicar:** establir un enllaç relacional entre governants i ciutadania, tot ampliant els potencials cognitius d’uns i altres sobre ells mateixos i sobre la seva posició davant la realitat.

El potencial de la recerca social com a via d’aprofundiment de la democràcia i com a reforç dels canvis que

tendeixen cap a l'emergència d'un nou localisme és, com hem pogut constatar, molt gran. Ara bé, el potencial de la recerca social no es fa efectiu per si sol, pel mer fet de fer recerca, sinó que necessita, com veurem i argumentarem, de determinades condicions.

Sobre aquestes circumstàncies i sobre l'ús actual que es fa de la recerca social en l'administració local, en parlem en el proper bloc. Presentarem els principals resultats referents a la pràctica de la recerca social a l'administració local i els acompanyarem amb un seguit de propostes per tal que l'administració local pugui beneficiar-se al màxim de la recerques socials que emprengui.

2. QUINA ÉS LA REALITAT I EL PAPER ACTUAL DE LA RECERCA SOCIAL EN L'ADMINISTRACIÓ LOCAL?

Fins ara hem vist quines són les tendències de canvi de l'administració local, quin paper juga la informació en aquestes tendències i quin és el potencial de la recerca social en aquest marc. Ara és el moment de veure com s'interrelacionen tots aquests elements en la pràctica actual dels nostres ajuntaments. Per això, comencem plantejant-nos en quina mesura es percep la necessitat d'ampliar, millorar o reorientar la informació que s'obté de l'administració local.

2.1. Quines són les percepcions en relació amb les necessitats d'informació?

El coneixement de la realitat local per mitjà de percepcions i intuïcions més o menys generalistes encara és una pràctica molt estesa.

Pel que hem pogut observar, el coneixement de la realitat local per mitjà de percepcions i intuïcions més o menys generalistes encara és una pràctica molt estesa. Els governs locals, independentment de la grandària del municipi on governen, se senten molt propers i accessibles a la ciutadania. Això fa que els canals informals de contacte amb la ciutadania es presentin, especialment en els municipis més petits, com una de les principals vies d'obtenció d'informació.

5.000 habitants

"Som un poble de 5.000 habitants, per tant vol dir que és possible tenir el que jo en dic canals intuïtius, és a dir, el contacte que es té amb el ciutadà en mil i una converses, en mil i una... en llocs diversos, que et permet saber coses. Aquest és un canal molt informal però jo penso que en un poble de 5.000 habitants és un canal que compta, de vegades més del que sembla".

Entre 10.000 i 15.000 habitants

"La recollida d'informació arriba a través de molts canals. Evidentment, els més informals són els de la gent que et para pel carrer i et diu coses. En una ciutat encara mitjana com la nostra, tant a mi com als regidors ens arriba una gran quantitat d'informació".

Entre 40.000 i 50.000 habitants

"Tenim una grandària que encara és aquella en la qual la gent t'atura pel carrer i t'ho diu, la gent no li fa res arribar-se o trucar a l'ajuntament o presentar un paper espontàniament, sense cap canal formal. Per tant aquest és un tema molt important, i a mida que la dimensió es fa més gran això es fa més difícil, a la gent se li fa més muntanya accedir a l'ajuntament".

Més de 100.000 habitants

“Aquí és molt fàcil perquè tenim la dimensió adequada perquè això funcioni de veritat. En un Barcelona has de pensar que un districte són més habitants que tota la nostra població. Aquí els districtes són de 15 o 20.000 i a més a més et coneixes, et saben el telèfon, t'aturen pel carrer, a mi als regidors i a tothom (...) quan tens tot aquests fluxos d'informació és per molt que t'equivoquis... i malgrat tot sempre hi ha alguna cosa que no preveus però això és inevitable”.

En força casos, als municipis petits la informació que s'obté per canals informals esdevé la via més important per a orientar les accions de govern més quotidianes, és a dir, aquelles que resten més al marge de les programacions de legislatura o planificacions a mitjà o llarg termini. Els ajuntaments més grans, en canvi, tot i utilitzar els canals informals amb naturalitat, tenen més consciència de les limitacions de conèixer a través d'aquests mecanismes, no sistematitzats i poc representatius, amb la qual cosa han anat desenvolupant mecanismes per a pal·liar els biaixos dels canals informals de recollida d'informació.

En el seu conjunt, la informació disponible en les àrees dels ajuntaments és valorada com a insuficient.

En el seu conjunt, la informació disponible en les àrees dels ajuntaments és valorada com a insuficient en el 50% dels casos. La grandària del municipi és un condicionant important d'aquesta valoració. Les necessitats d'informació estan molt més solucionades en els ajuntaments grans que no pas en els petits. Ara bé, són justament els ajuntaments grans els que més deficiències perceben, pel fet que els seus sistemes de gestió i administració més avançats, són més sensibles i exigents envers les necessitats d'informació.

Com ja hem vist, la informació de què es disposa es considera insuficient. A partir d'aquí, la pregunta que ens formulem és: quina és la informació necessària que no es troba a disposició dels governs locals en aquests moments i que fa que es valori insuficient la informació que es té? En resposta a la pregunta es dibuixen tres grans blocs temàtics, que citem per l'ordre d'importància assenyalada en els qüestionaris.

- La població i les seves dinàmiques: necessitat derivada dels **canvis produïts en la població** (heterogenització dels col·lectius i de les formes de vida col·lectives i, en conseqüència, diversificació de les seves demandes i necessitats).

La rapidesa del canvi social que s'experimenta actualment genera dificultats per imaginar els escenaris de futur i adequar les polítiques a llarg termini a aquests escenaris.

- La gestió municipal: necessitat que té el seu origen en la **complexificació de la pròpia estructura de govern local** (més oferta de serveis, treball transversal, treball mancomunat, etc.).
- El canvi social a nivell global: necessitat derivada de la **rapidesa del canvi social** que s'experimenta actualment i que genera dificultats per imaginar els escenaris de futur i adequar les polítiques a llarg termini a aquests escenaris.

El que aquestes temàtiques tenen en comú és una inquietud i voluntat d'entendre millor els canvis que s'estan produint a nivell local.

2.1.1. Quines són les dificultats per a obtenir la informació?

Fins ara hem vist que, malgrat les percepcions i intuïcions, que són una via estesa de coneixement, es percep la necessitat d'obtenir més informació de la que es té, i hem vist quina és aquesta informació que es necessita. Ara és el moment de preguntar-se quins són els impediments o les principals dificultats per a obtenir les dades necessàries. Sintèticament, podem dir que s'identifiquen tres tipus de dificultats, que per ordre d'importància són les següents:

- dificultats lligades a **mancances en l'organització i coordinació interna** de les àrees (la mala organització i coordinació entre les mateixes àrees de l'ajuntament o inexistència d'un sistema informatitzat que centralitzi tota la informació)
- dificultats sorgides de la **manca de recursos** humans (bàsicament especialitzats), econòmics i temporals
- dificultats lligades a l'**accés a les dades** existents o al desconeixement d'aquestes.

2.1.2. Quines són les dificultats lligades a l'ús de la informació?

Ara bé, al marge de les dificultats en l'obtenció de les dades, sovint els problemes els presenten les mateixes dades disponibles. A continuació esmentem algunes de les dificultats detectades:

- La poca periodicitat amb què es recullen certes dades (especialment en relació al Padró d'habitants) i els re-

Moltes de les fonts de dades no han estat pensades per a l'ús que posteriorment se'ls dona.

tards que es produeixen habitualment en l'explotació de les dades que es recullen fan que el treball habitual s'hagi de fer en funció d'unes dades caducades ja de bon principi.

- Moltes de les fonts de dades no han estat pensades per a l'ús que posteriorment se'ls dona, amb la qual cosa, d'una banda és necessari reelaborar-les posteriorment per a poder utilitzar-les, i de l'altra s'estableixen ja d'entrada unes limitacions als estudis o treballs que es podran fer a partir de les dades existents.
- Sovint es plantegen problemes de fiabilitat provocats pel fet que no se sap amb quins criteris han estat construïdes les dades o fins i tot si s'han construït partint de biaixos polítics.
- El fet que les dades sovint no han estat recollides de forma homogènia dificulta la possibilitat de realitzar treballs comparatius o més genèrics, ja que aquestes no es poden agrupar.
- Es planteja com a problema la dificultat que comporta poder treballar amb dades socials amb el mateix nivell de tabulació que altres dades.
- Es veu difícil trobar dades realment informatives. La manca de precisió, claredat i sistematització de les dades fa que n'hi hagi moltes que no aporten informació.
- Sovint es fa difícil trobar dades desagregades a nivell local, ja que moltes de les dades les recullen administracions supralocals que agreguen les dades per nivells comarcals, provincials, regionals, autonòmics o estatals.
- Tenint en compte que la informació té diversos clients (polítics, tècnics, privats, etc.), es fa difícil construir dades que siguin útils i a la mida de tothom.

La manca de precisió, claredat i sistematització de les dades fa que n'hi hagi moltes que no aporten informació.

En síntesi:

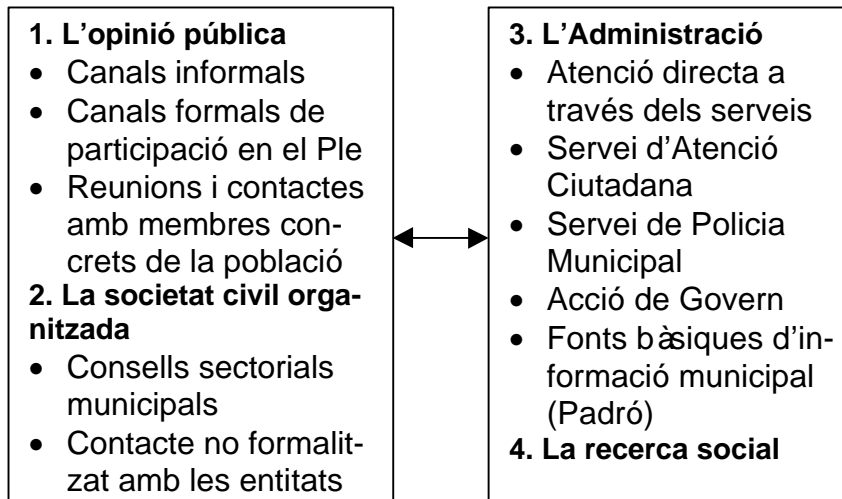
- Les percepcions i intuïcions són una via estesa de coneixement, i això fa que sovint no es percebi la necessitat de tenir informació per vies més sistematitzades, especialment en els ajuntaments petits.
- Tot i això, un 50% dels casos considera insuficient la informació de què disposa.
- S'apunten mancances en el coneixement dels canvis que es produeixen en la població i les seves dinàmiques, en les noves formes de gestió municipal que cal adoptar

per afrontar aquests canvis i en les dinàmiques socials que s'apunten de cara al futur.

- S'identifiquen dificultats importants en l'obtenció de les dades que es necessiten.
- Es qüestiona la fiabilitat i utilitat de moltes de les dades que s'obtenen.

2.2. Quins són els canals per a resoldre aquestes necessitats d'informació?

L'administració local compta amb diversos canals per a l'obtenció d'informació. Amb el que hem exposat fins al moment n'han aparegut alguns, però el ventall de canals és molt més ampli i l'obtenció que s'obté a través de cadascun aporta un complement al conjunt.



2.2.1. L'opinió pública

Els canals informals de contacte amb la ciutadania es presenten, especialment en els municipis més petits, com una de les principals vies d'obtenció d'informació.

Dins l'opinió pública com a canal d'informació podem distingir els següents tipus:

- *Canals informals*

Com ja hem vist, els canals informals de contacte amb la ciutadania es presenten, especialment en els municipis més petits, com una de les principals vies d'obtenció d'informació. Però no obstant el reconeixement generalitzat de la importància d'aquests canals informals de contacte, es plantegen alguns dubtes envers la fiabilitat d'aquestes vies com a font d'informació. El principal problema que plantegen és detectar el grau de representativitat de la informació:

“A vegades un regidor està preocupadíssim perquè tres veïns li han dit que no sé què i resulta que només són tres veïns i als altres 3000 no els preocupa, i en canvi en fem una muntanya. No saps mai si aquella informació que tens és molt subjectiva o és una mica objectiva. És complicat”.

(Alcalde, 10.000-20.000 hab.)

Un altre problema detectat el conformen els biaixos polítics de la informació que arriba o dels ciutadans que es dirigeixen directament als representants dels òrgans de govern:

“No n’hi ha prou anant pel carrer o amb converses de cafè o comentaris, perquè veus que això està esbiaixat Moltes vegades, la gent amb la que tu et fas et diu el que a tu t’agrada sentir, no et critica massa (...) Poca gent t’aturarà per dir-te “és que sou uns desgraciats perquè això que heu fet és un disbarat” i en canvi hi ha molta gent que ho pensa, però no t’ho diu. El que se t’obre i el que et diu coses i et critica una mica és el que és més o menys de la teva corda”.

(Tinent Alcalde, 20.000-50.000 hab.)

- *Canals formals de participació en el Ple*

Aquest és un recurs disponible en pràcticament tots els ajuntaments, recollits en els reglaments municipals de participació. Ara bé, tot i ser present arreu, és un canal al qual la ciutadania recorre en molt comptades ocasions.

- *Reunions i contactes amb membres concrets de la població*

Aquesta és una via que en determinades ocasions es veu molt útil, complementant el contacte amb els diversos òrgans de representació de la societat. Es tracta, en aquest cas, d’anar a cercar persones molt concretes, l’opinió de les quals interessa conèixer, ja sigui perquè són persones expertes en algun tema, perquè representen algun sector o perquè són les persones influents en determinats àmbits. Generalment es recorre a aquest tipus de contactes quan el governant necessita madurar el seu propi criteri davant un tema, definir una posició davant un conflicte o, fins i tot, valorar la marxa general d’un sector social o econòmic local.

2.2.2. La societat civil organitzada

Quant a la societat civil organitzada, com a canal d’obtenció d’informació, podem distingir els tipus següents:

- *Els consells sectorials municipals*

A través d'aquest canal les entitats esdevenen els interlocutors naturals amb l'administració, fent arribar les demandes dels diversos sectors de la població que representen. Es tracta d'un canal àmpliament generalitzat i valorat com a útil. No obstant això, no resta exempt de problemes.

De nou afloren dubtes dels governants sobre la representativitat, en aquest cas de les entitats i, en conseqüència, d'aquests òrgans de participació i comunicació amb la ciutadania.

Els consells de participació no sempre realitzen la mateixa funció, se'ls atorga el mateix poder de decisió ni són valorats de la mateixa manera.

De tota manera, aquests consells de participació no sempre realitzen la mateixa funció, se'ls atorga el mateix poder de decisió ni són valorats de la mateixa manera. Aquells ajuntaments més sensibilitzats per a promoure la participació ciutadana i que més han reflexionat sobre el tema (acostumen a ser ajuntaments mitjans o grans) són els que atorguen funcions més àmplies a aquests consells, però alhora els que més relativitzen el seu grau de representativitat en relació al conjunt de la ciutadania. És per això que molts han creat mecanismes paral·lels sistematitzats per pal·liar els biaixos de representativitat que es detecten.

En municipis on els recursos són molt escassos i l'estructura municipal molt minsa i on, per tant, el recurs a vies sistematitzades de recull de la informació es fa més difícil, el recurs a vies informals resulta útil als governants:

“La pregunta a fer-se és: què pensa la resta de la gent? I en aquest cas jo em refio més de “ràdio macuto” que no pas de... és a dir per saber una cosa com cau o com no cau, m'estimo més demanar a la meva mare què diuen a les botigues, que no pas a una reunió d'aquest estil on la gent està molt marcada políticament perquè ens coneixem tots i, per tant, no és tan operatiu. O bé demanar a gent, quan vas a portar el nen a l'escola, “Escolta, d'això què en penses?” per a mi això és molt més eficaç per saber l'estat d'opinió que no pas les instàncies organitzades”.

(Regidor, 5.000-10.000 hab.)

En alguns casos, però, els consells compleixen una funció merament formal:

“A nosaltres organismes d'aquests com el Consell Local de no sé què, ens serveixen més per tapar l'expedient i per donar la imatge que la gent participa i que s'escolta a la gent (...) que no pas perquè hi vegem una eina de treball participatiu”.

(Tinent Alcalde, 20.000-50.000 hab.)

- *El contacte no formalitzat amb les entitats*

A efectes de l'obtenció d'informació aquesta via seria molt semblant als consells de participació. La diferència rau en la no sistematització, en aquest cas, dels contactes que s'estableixen amb les entitats. En el cas d'establir-se una periodicitat en els contactes mantinguts amb les entitats, aquests no es produeixen en el marc d'un òrgan reconegut formalment i amb una dinàmica de treball estipulada. Això pot anar en detriment de la qualitat i profunditat de la participació.

2.2.3. L'Administració

L'administració mateixa és un canal per a recollir les demandes de la ciutadania, ja que a través dels diversos serveis municipals manté un contacte directe amb la ciutadania que si és ben aprofitat pot ser una font d'informació molt valuosa.

- *L'atenció directa a través dels serveis*

Els professionals que integren els diferents serveis municipals passen moltes hores atenent el públic. Aquests professionals poden aportar molta informació al govern si es construeixen els dispositius o mecanismes adequats per tal que la comunicació entre aquests quadres tècnics i els quadres polítics sigui fluida.

- *Servei d'Atenció Ciutadana*

A banda de l'atenció a través dels serveis municipals tradicionals (serveis socials, serveis urbans, etc.), d'uns anys ençà es van posant a disposició dels ciutadans uns serveis específics per tal que puguin fer arribar les seves demandes o queixes al govern municipal. Una bona gestió i sistematització de les demandes que arriben a aquests serveis pot ser una font important d'informació per al govern local.

- *Servei de Policia Municipal*

Els comunicats de la policia municipal són una via d'informació bàsica que utilitzen sistemàticament tots els governs municipals, tot i que només en relació als assumptes que tenen a veure amb les responsabilitats de la policia.

- *L'acció de govern*

L'acció continuada de govern proporciona una visió i un coneixement de la realitat de la població, que no s'ha de menystenir:

L'acció continuada de govern proporciona una visió i un coneixement de la realitat de la població, que no s'ha de menystenir.

“El fet de 20 d’estar aquí et dona un coneixement brutal de la realitat que tens. Si cada dia veus un parte de la policia, si parles amb la gent del carrer o amb 40.000 veïns acabes tenint un background de coneixement brutal”.

(Alcalde, >50.000 hab.)

- *Fonts bàsiques d’informació municipal (el padró d’habitants)*

Una bona explotació del padró pot informar molt de la realitat social.

El padró d’habitants és la font bàsica i fonamental d’informació sobre la població a la qual recorren sistemàticament els governs locals. Una bona explotació del padró pot informar molt de la realitat social i cobrir bona part de les necessitats d’informació relacionades amb la població que sorgeixen en la presa de decisions i gestió quotidiana.

2.2.4. La recerca social

La recerca social és un canal d’informació en la mesura que permet conèixer l’opinió i les necessitats de la població que no utilitza els canals formals o informals de comunicació amb l’administració i que, d’altra manera, no és tinguda en compte o no és suficientment coneguda.

Aquesta via serà analitzada al llarg dels següents capítols amb més deteniment, amb la qual cosa podrem observar la importància i el rol que juga la recerca social en l’administració local, analitzar les diverses formes que pren la seva pràctica quotidiana així com assenyalar punts forts i febles que són consubstancials a la mateixa recerca social.

En síntesi:

Els principals problemes o dificultats detectades referents als canals utilitzats per a resoldre les necessitats d’informació es poden resumir de la següent manera:

- En termes generals i en relació als canals de l’administració com a tal, es manté amb força el tòpic que per la proximitat del govern local ja es coneixen les necessitats i opinions de la població. I, tot i l’existència de canals de comunicació entre el govern i la ciutadania, si no es posen a disposició mecanismes de confiança per a incentivar la ciutadania per tal que expressi les seves problemàtiques o opinions reals, aquestes no arriben a l’administració. Això fa que sovint s’acabin tenint sorpreses:

“Desgraciadament tot i que a vegades sembla que l’administració local és una administració molt propera i que hauria de

ser molt fàcil tenir el fil de la gent, no sempre és així i a la gent li costa bastant traslladar les seves inquietuds”.

(Alcalde, 5.000-10.000 hab.)

“Sovint als pobles petits d'intuïció n'hi ha, però de vegades tens sorpreses. Perquè, a vegades tot no es coneix”.

(Regidor, 5.000-10.000 hab.)

2.3. Quin pes específic té la recerca social com a via d'obtenció d'informació?

L'ús i el tipus de la recerca social que es realitza no és en cap cas arbitrària sinó que està subjecte a variables i característiques municipals.

Atès que la recerca social és un terme que agrupa accepcions diverses, hem valorat el seu ús a partir dels estudis concrets realitzats en els ajuntaments en els últims anys. Amb tot, davant la impossibilitat de fer un buidatge exhaustiu, hem tingut en compte un màxim de quatre estudis per àrea (donant prioritat als realitzats en els últims anys).

Les primeres indagacions sobre la presència de la recerca social en l'administració local indiquen que, si bé com a via de coneixement és àmpliament coneguda, l'ús i el tipus de la recerca social que es realitza no és en cap cas arbitrària sinó que està subjecte a variables i característiques municipals.

El volum de població, la tendència política del govern i la ubicació dins el territori (variables que esmentem per ordre d'importància) determinen en gran mesura el grau de presència i les formes concretes que pren la recerca social sota el marc del govern local. A grans trets, el major volum de població, la major tendència a l'esquerra política i la major proximitat amb el pol d'atracció que és l'urbs barcelonina, incrementen el grau de presència i de desenvolupament de la recerca social.

D'altra banda les àrees de serveis personals es configuren com a bressol de la recerca social, en la mesura que aquest tipus de recerca s'acostuma a vincular més les àrees socials que no pas les econòmiques i territorials. Això no contradiu el fet que siguin aquestes àrees les que més recerca promouen, atès que la recerca no és necessàriament social.

Per tant, podem afirmar que el major nombre d'estudis es realitzen en:

- Municipis de més de 20.000 habitants
 - Municipis de la regió metropolitana
 - Municipis governats per partits o coalicions d'esquerres
- Àrees de serveis econòmics i territorials. Tot i que la recerca social es concentra majoritàriament en les àrees de serveis personals

2.4. Quin objectius motiven la recerca social?

Hem identificat cinc tipus de recerca en funció dels objectius (polític o tècnics) als quals es vinculen:

Hi ha diferents tipus de recerca en funció dels objectius als quals es vincula.

1. **Resolutiva.** És aquella recerca generalment motivada per l'aparició d'una situació conflictiva desbordant que demana una anàlisi o intervenció externa.
2. **Vinculada a serveis.** És la recerca lligada a l'orientació, revisió o avaluació d'un servei municipal existent o bé a la creació d'un nou servei.
3. **Estratègica.** Dins aquest grup aglutinaríem dos tipus de recerca: d'una banda estratègia política o model de ciutat, i de l'altra, estratègia gerencial o model d'administració.
4. **De contrast.** Seria la recerca que busca contrastar l'acció de govern i els diferents programes polítics amb la ciutadania.
5. **Preventiva.** És la recerca lligada a la previsió de fenòmens o situacions futures.

S'observen unes tendències diferents cap a un tipus de recerca o un altre en funció de la grandària del municipi:

- Municipis petits (de 5.000 a 20.000 habitants): La tendència en aquests municipis és a realitzar estudis resolutius.
- Municipis mitjans (de 20.000 a 50.000 habitants): Els estudis més característics d'aquest grup són els estratègics.
- Municipis grans (més de 50.000 habitants): Aquest grup es caracteritzaria per la tendència a realitzar estudis específics, vinculats a serveis.

2.5. Quin tipus de recerca social es realitza?

2.5.1. Els temes

Els principals temes d'estudi giren entorn dels serveis i polítiques municipals, i de la detecció de necessitats dels col·lectius socials.

Els principals temes d'estudi giren entorn dels serveis i polítiques municipals, i de la detecció de necessitats dels col·lectius socials. Segueixen, per ordre d'importància, els estudis de promoció econòmica local, urbanisme, mobilitat i transport, i medi ambient.

El creixement i consolidació de l'administració local dels últims anys i el consegüent increment de l'oferta de serveis municipals explica la major concentració d'estudis d'orientació, planificació, organització i avaluació de serveis. D'altra banda, el procés de suburbanització barceloní amb el consegüent increment dels municipis de la regió metropolitana, juntament amb els canvis socials que es produeixen a nivell global, han implicat una heterogenització de les formes de vida i de les necessitats ciutadanes que cal conèixer amb profunditat. Finalment, els processos de transformació del govern local han generat una major sensibilitat per a conèixer i apropar-se als diferents col·lectius socials (joves, dones, gent gran, infants, etc.).

Els ajuntaments més grans, atès que disposen de més recursos econòmics i humans, tenen més possibilitats de desenvolupar una recerca social molt diversificada en temes. D'altra banda, el mateix volum de població o la ubicació en el territori generen necessitats i problemàtiques específiques que demanen estudis concrets, que no trobem en altres municipis. Un clar exemple són els estudis sobre vertebració de la ciutat i cohesió social, que trobem exclusivament en municipis grans de la primera corona.

2.5.2. La finalitat

Les principals finalitats de la recerca són la planificació i l'anàlisi de situacions, molt per sobre dels estudis d'avaluació.

Les principals finalitats són la planificació (43%) i l'anàlisi de situacions (38%), molt per sobre dels estudis d'avaluació (13%). En l'actual context de canvis, les necessitats de preveure el futur i de prendre un rol actiu en la direcció que ha de seguir el municipi (plans estratègics, models de ciutats, plans d'organització territorial, etc.), procés que també es repeteix a l'escala de les àrees (programes interdepartamentals, plans integrals, etc.), són el rerefons dels estudis de planificació. De la mateixa manera la necessitat de comprendre la realitat cada vegada més complexa explicaria l'alt

percentatge dels estudis d'anàlisi de situacions diverses (molts prenen la fórmula concreta d'"estats de la qüestió"). La falta de tradició avaluativa i una certa resistència a nivell polític a assumir avaluacions negatives, explicarien que, si bé són els tercers en importància, sobre el conjunt només representi el 13%, molt per sota de les altres finalitats.

Els ajuntaments mitjans i grans recorren més sovint que no pas els petits, als estudis centrats bàsicament en anàlisis de situacions, per tal d'avaluar i planificar. Això és degut, en bona part, al fet que els ajuntaments més grans són els que es troben més directament afectats pels canvis i els que més serveis han desplegat, amb la qual cosa no solament els cal fer un esforç per preveure el futur i prendre un rol actiu en la direcció que ha de seguir el municipi (plans estratègics, plans d'organització territorial, etc.), sinó també avaluar els serveis desplegats per tal de poder decidir sobre la seva reformulació o la seva continuïtat.

La finalitat de l'estudi té força relació amb els càrrecs que el promouen.

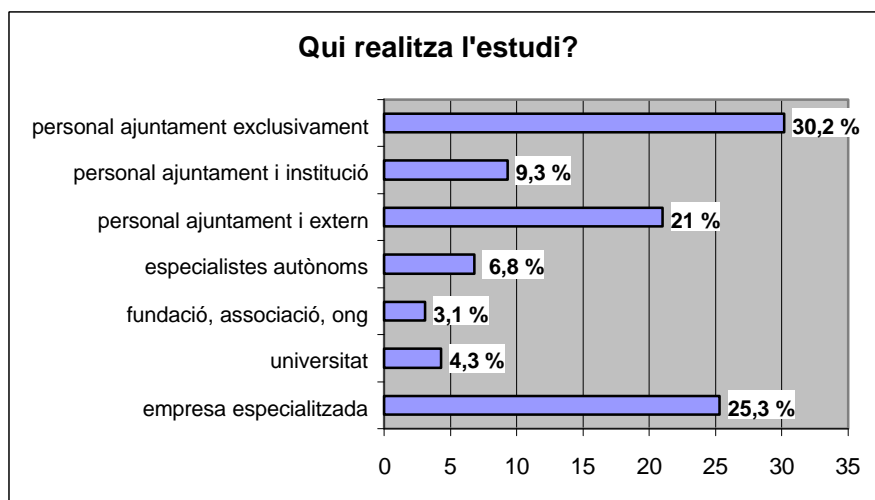
La finalitat de l'estudi té força relació amb els càrrecs que el promouen. Així, els regidors són els primers a impulsar estudis d'anàlisi de situació (54%), atès que són els principals interessats a comprendre la realitat vinculada a la seva o les seves àrees de govern. Al seu torn, els tècnics són els principals instigadors de la realització d'estudis d'avaluació dels serveis o de les polítiques desenvolupades (63,2%), atès que són els més propers a l'impacte dels serveis i les polítiques municipals. Finalment, malgrat que hi ha pocs estudis que hagin estat iniciativa dels alcaldes (17%), la gran majoria són estudis de planificació, essent la principal preocupació dels alcaldes marcar les línies generals que ha de seguir el municipi.

2.5.3. La realització

En la majoria de casos, personal de l'ajuntament participa en l'execució de l'estudi.

En la majoria de casos (60%), personal de l'ajuntament participa en l'execució de l'estudi, ja sigui compartint les tasques de recerca amb professionals externs o bé realitzant l'estudi íntegrament a nivell intern. El fet que la major part dels estudis siguin interns es deu, des del nostre punt de vista, bàsicament a dos factors: d'una banda a la manca de recursos i, de l'altra, a la concepció segons la qual els estudis (sobretot els socials) són quelcom que tothom pot més o menys fer amb facilitat.

Els encàrrecs externs els realitzen principalment empreses especialitzades, molt per sobre d'especialistes autònoms, universitats o altres entitats. D'entrada és fàcil pensar que una empresa és un marc de treball més solvent i més estable que un treballador autònom. Pel que fa a la tria de l'empresa, quan no hi ha concurs públic, factors de prestigi, recomanacions de treballadors de l'ajuntament o d'altres ajuntaments, el tipus d'estudi que es vol realitzar, els interessos polítics o el joc entre govern i oposició, intervenen a l'hora d'efectuar la tria de l'empresa que haurà de realitzar l'estudi.



El recurs de les universitats es reserva per als grans estudis de caire més generalista, i acostumen a ser encàrrecs dels ajuntaments més grans. Com a institució que encarna el coneixement, els seus estudis són valorats molt positivament.

Els encàrrecs de realització mixta (personal de l'ajuntament i personal extern) combinen dos aspectes interessants: la implicació directa de l'ajuntament (coneixement quotidià de la realitat local) amb la distància necessària per a estudiar el fenomen del personal extern (objectivitat). La utilitat pràctica és valorada molt positivament.

S'observa una correlació positiva entre el volum de població i la diversificació dels encàrrecs a ens diversos. El fet de disposar de més recursos no permet solament finançar més estudis amb encàrrecs externs, sinó que també permet dedicar més esforços humans i econòmics a la recerca de fonts de finançament o a realitzar l'estudi internament.

Els encàrrecs externs (personal extern a l'ajuntament, en la majoria dels casos empreses especialitzades) haurien de proporcionar un major aprofundiment, qualitat i científicitats dels resultats. Tot i això, la seva utilitat pràctica es valora una mica menys positivament que la dels estudis interns, probablement pel major allunyament del marc local que necessàriament tenen els professionals externs i el cost més elevat dels estudis.

2.5.4. El cost

Predominen lleugerament els estudis que costen menys de 500.000 pessetes, seguits pels que es mouen entre 500.000 i un milió de pessetes.

El pressupost destinat als estudis és més alt a mesura que el càrrec que té la iniciativa se situa en un nivell més alt de l'organigrama. Així, els estudis que promouen els alcaldes són majoritàriament més cars que els que encarreguen els regidors, i els que promouen aquests, més cars que els que promouen els tècnics.

Hi ha una clara vinculació entre el cost de l'estudi i l'àrea que l'encarrega. Els estudis realitzats des de les àrees de serveis territorials tenen més bona dotació pressupostària que els encarregats des de serveis econòmics i personals. I els estudis encarregats des de serveis personals són, amb diferència, els que obtenen pressupostos més baixos.

Els estudis de les empreses especialitzades són, en general, els més ben pagats, mentre que la majoria d'estudis realitzats per autònoms i ajuntaments amb personal extern es concentren en pressupostos força baixos. Els estudis realitzats des de la Universitat o des del mateix ajuntament són els que tenen els pressupostos més baixos, probablement pel biaix que suposa el fet que, tant els treballadors de l'ajuntament com els d'investigadors de la Universitat tenen un sou a part de la recerca i no tenen el cost afegit del manteniment de la infraestructura. Ara bé, també pot passar que hi hagi empreses que pressupostin molt més del cost real de l'estudi, o que tinguin un marge de beneficis molt elevat si, a nivell intern, subcontracten personal a baix preu, amb la qual cosa la relació qualitat-preu acaba essent molt menys satisfactòria:

“Una altra cosa que penso que és molt important és la subcontractació de la subcontractació de la subcontractació. És que ara

Predominen lleugerament els estudis que costen menys de 500.000 pessetes, seguits pels que es mouen entre 500.000 i un milió de pessetes.

Els estudis realitzats des de les àrees de serveis territorials tenen més bona dotació pressupostària que els encarregats des de serveis econòmics i personals.

Més de la meitat dels estudis es realitza en menys de sis mesos.

Sovint els càlculs de recursos econòmics i temporals no tenen en compte les costos reals de l'estudi.

El finançament dels estudis és principalment intern.

quan deies això dels xurros m'ha vingut al cap. I és això: tens un guió i ja saps com va, demanes per una Pla Estratègic 7 milionets de pessetes. i llavors agafes algú que potser és sociòleg i li demanes "omple'm aquestes primeres dades" i després acabes agafant algú que fa pràctiques i n'omple unes quantes més i ja està. I allò potser t'ha costat 300.000 ptes. Això passa. I aleshores resulta que encarregues un estudi de 7 milions de pessetes. i n'acabes rebent un que n'ha costat 300.000. I a sobre has de dir que és molt maco, perquè, és clar què has de dir?"

(Tècnica, 20.000-50.000 hab.)

2.5.5. El temps

Més de la meitat dels estudis es realitza en menys de sis mesos. Només un 10% s'allarga més d'un any.

Sovint els càlculs de recursos econòmics i temporals no tenen en compte les costos reals de l'estudi i els productes de qualitat necessiten de fortes dosis de voluntarisme per part dels professionals. Un pressupost adequat, però, acostuma a anar acompanyat d'un temps de realització també adequat.

2.5.6. El finançament

El finançament dels estudis és principalment intern, i és a partir de la major disponibilitat de recursos econòmics i humans que s'aconsegueixen fonts de finançament externes o compartides.

En els ajuntaments petits (de 5.000 a 20.000 habitants) els recursos econòmics i humans limitats, fan que les opcions siguin més radicals: o es finança tot des de dins o es finança tot externament, amb la qual cosa, donades les limitacions de la primera opció i les dificultats de la segona, s'acaben realitzant molts menys estudis.

Els ajuntaments entre 20.000 i 50.000 habitants són els que més juguen amb el finançament compartit i, econòmicament, poden començar finançant força coses internament.

Els ajuntaments de més de 50.000 habitants financen la major part dels seus estudis amb els recursos propis de què disposen. Per tant, a mesura que creix el nombre d'habitants, creixen les possibilitats de finançament totalment intern. Aquests municipis també són els que tenen més possibilitats de finançament extern, ja que poden dedicar recursos humans a buscar fonts de finançament alternatives.

La formulació de l'encàrrec és un pas determinant per l'èxit o el fracàs de l'estudi.

2.5.7. El procés de treball

La formulació de l'encàrrec és un pas determinant per l'èxit o el fracàs de l'estudi (en termes d'utilitat pràctica i de relació entre la demanda i el resultat). Tanmateix hi ha poca consciència de la transcendència d'aquest pas i s'hi detecten deficiències importants:

- Poca claredat dels objectius o de la finalitat.
- Esperar de l'estudi la confirmació del que hom pensa.
- No assumir la transparència del procés ni els resultats quan no es corresponen als esperats.
- No emmarcar els estudis en una dinàmica de treball concreta.

La implicació de més d'un càrrec i d'altres àrees en la formulació afavoreix l'èxit de l'estudi. Si bé la implicació de més d'un càrrec està força estesa, la participació de més d'una àrea encara és excepcional, amb la qual cosa els possibles beneficiaris de les aportacions de l'estudi queden molt reduïts. Es detecta la participació de més àrees en els ajuntaments amb sistemes de govern més evolucionats.

Hi ha una falsa imatge força estesa que d'estudis socials tothom en pot fer.

L'últim dels aspectes estretament vinculat a l'èxit dels estudis és el vincle de col·laboració entre l'encarregant i l'investigador pel que fa a la formulació de l'encàrrec i al seguiment de les fases de l'estudi. Quan el vincle és fort, és molt més fàcil treure un bon profit de l'estudi i, sobretot, que aquest respongui a les necessitats reals de l'administració local.

La major presència dels professionals en estudis de les àrees de serveis personals s'explica en bona part per una falsa percepció que la sociologia s'ocupa dels "problemes socials".

2.5.8. La participació de sociòlegs i politòlegs

Si bé els sociòlegs són presents en un de cada tres o quatre estudis realitzats en l'administració local, el desconeixement de la professió i del seu potencial, junt amb la falsa imatge força estesa que d'estudis socials tothom en pot fer, són alguns dels aspectes limitadors de la inserció professional dels sociòlegs a l'administració local.

La major presència de professionals en estudis de les àrees de serveis personals s'explica en bona part per la falsa percepció que la sociologia s'ocupa dels "problemes socials".

La major part de sociòlegs treballen des de les empreses especialitzades (28,6%) o com a col·laboració externa junt amb personal de l'ajuntament (26,2%). Des de l'interior de l'ajuntament (que és des d'on es realitzen la majoria d'estu-

dis), la participació de sociòlegs és feble (14,3%) ja que no és una figura que acostumi a formar part de la plantilla de personal dels ajuntaments.

La presència de politòlegs a l'administració local és molt reduïda, tot i que probablement pel fet que les seves tasques no prenen la forma d'estudis i a través de la nostra enquesta no els hem pogut detectar.

En resum:

Els principals problemes o dificultats detectades referents al tipus de recerca social que es realitza es poden resumir en els següents:

- Els ajuntaments més grans (que coincideixen amb una tendència política d'esquerres), en la mesura que disposen de més recursos econòmics i humans, tenen més possibilitats de desenvolupar una recerca social molt diversificada en termes de temes estudiats, ens que realitzen els estudis, finalitats perseguides, temporalitzacions i pressupostos dels estudis i fonts de finançament.
- Els estudis realitzats externament haurien de proporcionar un major aprofundiment, qualitat i científicitat dels resultats (per la distància i especialització de qui els realitza). Tot i això, la seva utilitat pràctica es valora una mica menys positivament. Aquest fet pot expressar un desencaix preocupant entre l'oferta i la demanda.
- Els càlculs de recursos econòmics i temporals sovint no tenen en compte les costos reals de l'estudi. Això va en detriment dels productes de qualitat.
- És fonamental vetllar per una bona formulació de l'encàrrec, amb el major nombre d'implicats possible, per tal de garantir l'èxit de l'estudi.
- Quan el pressupost parteix d'una idea confusa del que es vol o es pot aconseguir amb l'estudi, el mateix pressupost pot acabar limitant el que es podria fer amb la idea inicial. Una mica és com el peix que es mossega la cua i que juga en detriment de la qualitat dels estudis i de la satisfacció de l'encarregant.
- Hi ha poca inserció professional de sociòlegs i politòlegs a l'administració local, i quan hi és, sovint apareix restringida a les àrees de serveis personals, responent al tòpic que aquests professionals s'ocupen exclusivament de temes socials.

2.6. Com es valora la recerca social?

La recerca social es valora a partir de diferents aspectes, que detallem a continuació:

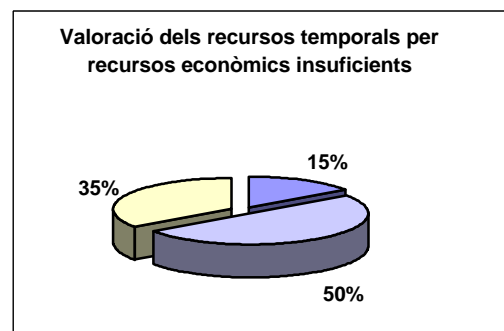
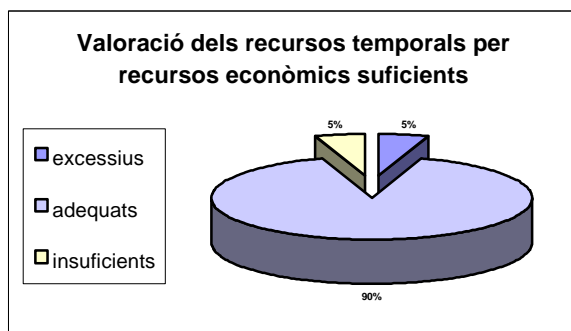
La presència d'elements d'anàlisi, comprensió, qüestionament, disseny de pautes d'actuació, fan valorar més positivament els continguts de la recerca social.

La presentació sintètica i pedagògica dels resultats és un altre aspecte molt valorat.

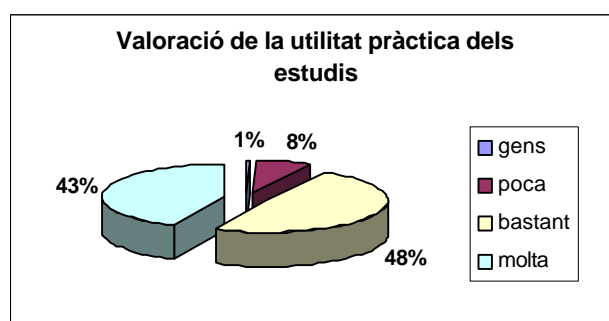
- **Contingut:** Els elements que fan valorar positivament els continguts de la recerca comencen pel fet que els resultats responguin als objectius plantejats. Les valoracions sobre la correspondència entre la demanda i el resultat és bastant bona. D'altra banda, la presència d'elements d'anàlisi, comprensió, qüestionament, objectivitat, reflexió, aprofundiment, força argumental, disseny de pautes d'actuació, fan valorar més positivament els continguts de la recerca social.

- **Forma:** La presentació sintètica i pedagògica dels resultats és un altre dels aspectes molt valorats.

- **Recursos econòmics i temporals:** hi ha situacions i valoracions molt diversificades. Poc més de la meitat dels enquestats considera que els recursos destinats són suficients mentre que els altres els consideren insuficients. El temps es valora com a adequat en la majoria de casos. La relació qualitat-preu s'acaba valorant, en la majoria de casos, com a satisfactòria. Pel que fa als realitzadors, en canvi, (en especial els autònoms), els recursos acostumen a ser valorats com a molt insuficients (especialment els econòmics).



- **Utilitat:** La valoració dels resultats està molt vinculada a la utilitat pràctica que en termes generals es valora com bastant alta. Val a dir però que els menys ben valorats (tot i no ser una valoració negativa) són els estudis de les àrees de serveis personals. Pensem que el fet de no oferir respostes úniques ni simples, sinó presentar respostes complexes que més que tancar interrogants n'obren de nous, tot i respondre a característiques consubstancials de la realitat local, fa més difícil que es valori en els mateixos termes que els estudis d'àrees més tècniques com les econòmiques o les territorials.



Cal dir, finalment, que en termes generals (ponderant el resultat de les diferents valoracions observades), la recerca social és valorada positivament, sobretot quan es fa referència a estudis concrets.

3. LA INTEGRACIÓ DE LA RECERCA SOCIAL A LA PRÀCTICA POLÍTICA: ALGUNS ELEMENTS PER A LA REFLEXIÓ

Després del recorregut que hem fet per tal de conèixer la recerca social que es realitza en l'administració local, en aquest capítol tractarem d'apuntar alguns elements per a la reflexió, que emergeixen de l'estudi i que ens han d'orientar de cara a la formulació de propostes concretes que permetin millorar les condicions de realització de la recerca social perquè aquesta pugui donar resposta a les necessitats de l'administració local.

A tal efecte, ens centrarem en l'anàlisi de la integració de la recerca social en la pràctica política. En els capítols anteriors ja han anat sorgint alguns elements que ens han de fer reflexionar sobre la manera de millorar aquesta integració. Ara els recuperarem i n'incorporarem de nous amb l'objectiu d'acabar formulant, de la manera més concreta possible, algunes propostes de millora.

3.1. Els objectius de la recerca social: conclusions i propostes

En alguns casos la recerca social no respon a una voluntat d'objectivació, sinó a d'altres que n'impliquen un mal ús o un desús.

Anteriorment hem assenyalat els diversos objectius que poden motivar la recerca social. Partint d'aquells objectius (resolució; orientació, revisió o avaluació; estratègia; contrast; prevenció), la recerca social pot respondre a la necessitat d'objectivació del coneixement. Ara bé, hem detectat alguns casos en els quals la recerca social no respon a aquesta voluntat d'objectivació, sinó a d'altres que n'impliquen un mal ús o un desús (no sempre intencionats):

- Per **justificar o donar “legitimitat científica”** a decisions polítiques o tècniques ja preses d'antuvi:

“Moltes vegades per justificar qualsevol cosa que vulguis fer al poble és necessari demanar que algú de l'exterior et faci un estudi del que a tu et sembla que per nas ha de dir l'estudi perquè d'aquesta manera no ho diu l'equip de govern sinó que ho diu l'investigador”.

(Alcalde, 5.000-10.000 hab.)

- Per **traslladar a figures externes problemes o conflictes** que demanen una solució política (és el que de vegades s'anomena “passar la patata calenta”):

“L’estudi que és un acte de dil·lació de les funcions, de les responsabilitats, de la presa de decisions, etc. és com allò de crear una comissió per no prendre cap decisió”.

(Sociòleg, Treball extern)

- Per **encobrir fins partidistes** o electoralistes:

“Nosaltres hem estat, precisament, els que més hem criticat l’abús de les enquestes amb un interès estrictament electoral”.

(Tinent d’alcalde, 10.000-20.000 hab.)

- **Pels recursos**, quan la recerca no respon a cap necessitat concreta prèviament detectada d’informació (probablement tampoc a fins partidistes o justificatius) sinó al fet que s’hagi detectat una subvenció que es vol captar o a l’existència d’uns recursos restants que cal justificar com a despesa (i, per tant, gastar) abans de tancar el període pressupostari:

“Hi ha la possibilitat d’una subvenció, doncs inventem-nos alguna cosa ràpida per enganxar els diners no?”

(Sociòloga, Treball intern)

- **La recerca social irreflexiva o compulsiva**, que nosaltres anomenem “*estudivitis*”. Dins aquest fenomen s’inclourien dues posicions: d’una banda, aquella que interpreta la recerca com a solució a tots els mals i, de l’altra, aquella que respon a una certa moda:

“Ho intentem solucionar amb estudis -Ui ja està, un estudi, la solució és aquesta-” o “quan es fan estudis és perquè no se sap què fer”.

(Regidor, 5.000-10.000 hab.)

Quan la demanda respon a alguna d’aquestes finalitats “perverses”, l’estudi (i per tant la nostra pràctica professional) se’n ressent. Les recerques realitzades sota aquestes condicions tendiran a ser etiquetades políticament i desprestigiades i fàcilment seran esborrades o oblidades en un calaix en situacions de canvi de govern.

**L’“estudivitis”
consisteix a
recórrer a la
recerca social de
manera
irreflexiva o
compulsiva.**

**Una excessiva
politització de la
recerca social
afavoreix que
aquesta vagi
caient en desús
o descrèdit.**

Per tant, una excessiva politització de la recerca social afavoreix que aquesta vagi caient en desús o descrèdit. Aquesta mateixa politització pot comportar que no es publicitin o no es donin a conèixer els resultats de les recerques que mostren realitats que, per raons polítiques, no interessa mostrar.

D’altra banda, en els casos en què el problema no rau en una politització de la recerca sinó en una mala definició de la demanda, és a dir, els casos en què la demanda no respon

Quan la demanda no respon a una necessitat real detectada o bé aquesta no ha estat prou reflexionada, l'estudi acaba generant frustració per totes dues bandes.

a una necessitat real detectada o bé aquesta no ha estat prou reflexionada, l'estudi acaba generant frustració per totes dues bandes (per qui encarrega i per qui la realitza).

Per això pensem que cal fer el següent:

- **Realitzar recerca social quan és necessària**, és a dir, quan respon a una necessitat clara i objectiva de coneixement.
- **Realitzar una tasca interna de reflexió i definició dels objectius** de la recerca que es vol encarregar, dedicant-hi el temps que sigui necessari i implicant-hi el màxim de càrrecs possibles. En aquest procés pot plantejar-se la incorporació d'una figura externa que assessori en la formulació dels objectius i en el plantejament del projecte.
- Quan la recerca respon a necessitats d'orientació de polítiques o serveis, cal **preveure-la en la calendarització de manera correcta** per evitar que s'acabi realitzant a corre-cuita i fora de termini, quan ja s'han pres les decisions que n'han d'emergir.
- **Esperar de la recerca social allò que pot donar**. La recerca social no pot suplir decisions que han de ser necessàriament polítiques, tot i que sí que pot proporcionar orientacions.
- **Evitar l'ús partidista** dels estudis intentant consensuar l'encàrrec amb el màxim nombre possible de partits polítics representats en el govern i en l'oposició i garantint la publicitat dels resultats obtinguts.

3.2. La transcendència de la formulació de l'encàrrec

Ja hem esmentat la transcendència, que sovint no es pren en prou consideració, de la formulació de l'encàrrec quan la realització de la recerca s'externalitza. D'una bona o mala formulació de l'encàrrec en pot dependre un "bon" o "mal" estudi. Des del nostre punt de vista es podrien establir una sèrie de condicions que afavoririen una bona definició i formulació de l'encàrrec.

Per això pensem que cal el següent:

- Que l'estudi s'emmarqui en una **dinàmica de treball prèvia**.

- Que es tingui clara **quina necessitat d'informació i quins objectius polítics** impulsen la realització de l'estudi i, en conseqüència, quina utilitat se li donarà.
- Que no es produeixin **contradiccions** internes entre els encarregants. Per tant, que aquests objectius i finalitat de l'estudi estiguin reflexionats i consensuats entre els diferents nivells que intervindran (directament o indirecta) en el procés de recerca i en la seva posterior utilització.
- Que es respecti la **independència** dels professionals que realitzen l'estudi i que s'estigui obert de cara als resultats que es poden desprendre de l'estudi.
- Que l'encàrrec tingui **transparència i claredat informativa**: informar bé totes aquelles persones implicades en l'estudi d'alguna manera de l'existència i els objectius de l'estudi (per què hauran de proporcionar informació o dades municipals, per què seran entrevistades, etc.).

3.3. La transcendència del seguiment de l'estudi

Hi ha dos tipus de seguiment importants per tal que els resultats finals de la recerca siguin satisfactoris: l'un l'han de realitzar principalment els encarregants durant el procés de recerca; l'altre, els investigadors en finalitzar la recerca.

3.3.1. El seguiment polític i tècnic

Gairebé sempre bona part dels objectius concrets i el caire final que adoptarà la recerca es van definint al llarg del procés d'investigació. Això és així perquè, d'una banda, hi ha qüestions que són difícils de preveure en un primer moment i, de l'altra, perquè en un primer moment ha de discutir-se des de l'abstracte i des de la diferència de llenguatges que uns i altres professionals utilitzem en la nostra pràctica diària. En una fase més avançada poden visualitzar-se millor els objectius específics i orientar-se des d'una major concreció i des d'un coneixement mutu i, per tant, des d'una major unificació de llenguatges. Això fa necessari realitzar un seguiment de l'estudi a mida que aquest avança.

Com més temps s'inverteixi en la definició i formulació de la demanda, i en el seu seguiment, més útil resultarà la recerca. D'altra banda, igual que en la formulació de la demanda, com més càrrecs intervinguin en el seguiment i més coordinació hi hagi entre ells, més satisfactoris seran els resultats.

És necessari realitzar un seguiment de l'estudi a mida que aquest avança.

Com més temps s'inverteixi, en la definició i formulació de la demanda, i en el seu seguiment, més útil resultarà la recerca.

Per això pensem que cal el següent:

- Dedicar temps a seguir de prop el **procés** de la recerca.
- **Informar de la realització de la recerca** a totes les persones que s'hi veuran implicades d'una manera directa o indirecta i, molt especialment, aquelles persones que n'acabaran fent ús.
- Procurar que totes les persones que acabaran fent un ús de la recerca intervinguin en el procés de seguiment. Això significa **implicar el màxim de càrrecs possibles** en el seguiment.
- Procurar que la persona de referència de l'equip que ha encarregat l'estudi mantingui opinions consensuades amb la resta de l'equip. Cal **evitar que es produeixin contradiccions internes entre els encarregants** per tal que la recerca no generi frustració a cap de les parts ni que les contradiccions suposin un fre en el desenvolupament de l'estudi.

3.3.2. El seguiment professional

Per seguiment professional entenem l'acompanyament de la recerca, un cop acabada, per part dels professionals que l'han realitzada. Aquestes tasques d'acompanyament, quan s'han produït, han estat valorades molt positivament. Aquest acompanyament pot tenir diverses vessants combinables entre elles.

Per això pensem que cal el següent:

- **Facilitar la comprensió dels resultats:** per exemple a través d'exposicions clares i entenedores o de l'elaboració de documents que exposin els resultats de manera sintètica:
“Vam fer un estudi on vam donar per suposat què era el gènere, el treball productiu, el treball no productiu i és clar, ara haig de fer pedagogia política perquè tot ho vam fer amb aquests termes. I a vegades penso fins i tot en la presentació, en com es presenten els estudis. Jo penso que aquí hi ha dos extrems: els que presenten l'estudi en plan totxo que ningú es llegeix o els que presenten els estudi en quatre fulls amb lletres així de grans...”

(Regidora, > 50.000 hab.)

- **Acompanyar l'anàlisi dels resultats en relació a la pràctica política i tècnica.** És a dir, facilitar el procés d'integració comprensiva entre la recerca i les pràctiques professionals i polítiques a l'administració:

"La Diputació ens ha facilitat al màxim la comprensió dels resultats perquè fos una cosa que es pogués treballar i discutir dins l'Àrea"

(Tinent d'alcalde, 10.000-20.000 hab.)

- **Dissenyar eines de continuïtat,** és a dir, facilitar unes eines que permetin, d'alguna manera, que el treball iniciat pugui continuar-se a partir del treball quotidià dels professionals de l'administració
- **Proposar noves vies de coneixement** que donin continuïtat a la recerca realitzada

3.4. La transcendència de l'accés a la informació

L'investigador ha d'abocar grans dosis d'energies per superar els diversos obstacles que es van trobant per accedir a la informació.

L'accés dels investigadors a la informació municipal necessària per al desenvolupament de la recerca, que semblaria d'entrada un fet donat per descomptat i assumit, sovint es veu restringit o es converteix en un procés difícil en el qual l'investigador ha d'abocar grans dosis d'energies per superar els diversos obstacles que es van trobant. Les dificultats detectades poden ser de diferents tipus:

- **Estructurals:** la manca d'organització que la informació presenta a nivell municipal en la majoria de municipis. La informació es converteix en una prioritat, tal com hem vist, quan les altres prioritats han estat superades i es planteja un canvi estructural en el model d'administració i govern local. Aleshores és quan es comença a treballar en la direcció d'establir una coordinació en la recollida i una certa centralització en l'organització de la informació. La majoria de municipis, però, encara estan a les beceroles d'aquest procés.
- **Culturals:** una tradició administrativa lligada als models més burocràtics i parcel·lats de gestió que tendeix a entendre la informació com a propietat o possessió personal de qui la gestiona i a desconfiar de la persona que des de l'exterior la vol consultar. En algun altre cas, són les picabaralles personals les que impedeixen que la informació circuli d'una àrea de l'ajuntament a una altra.

- **Mixtes:** una darrera dificultat identificada, que aniria a cavall entre els condicionants estructurals i els culturals, és el fet que aquesta atenció vers l'investigador demana un esforç suplementari a les persones que han de proporcionar la informació i que no sempre és entès com a part de les tasques que cal assumir. És una conseqüència més de la poca integració de la recerca social en la dinàmica quotidiana de treball que sovint es produeix.

Per això pensem que cal el següent:

- Fer un esforç per **coordinar i organitzar la informació** de què es disposa a nivell municipal per tal que sigui fàcilment consultable. Això es pot fer, per exemple, creant una base de dades municipal on es referenciï tota la documentació i publicacions existents.
- Assumir que tota investigació demana un esforç de recerca i proporció de la informació existent a qui la realitza. Sense aquesta informació, la recerca no pot avançar. Per això cal **que les persones que han de proporcionar aquesta informació estiguin al corrent i puguin sentir-se motivades per a fer-se partíceps de la recerca.**

3.5. L'aplicabilitat i aplicació de la recerca

Quan parlem de manca d'*aplicabilitat* ens referirem a la manca de possibilitats d'aplicació dels estudis. En canvi, per manca d'*aplicació* entendrem el fet que no es facin passos per posar en pràctica els principis recollits en els estudis malgrat hi hagi la possibilitat de fer-ho. Alhora, mentre la manca d'aplicabilitat recau tant en els realitzadors com en el marc en què es realitza, la manca d'aplicació depèn bàsicament de la voluntat dels polítics o dels tècnics locals.

Així, els diversos factors identificats que poden incidir en l'**aplicabilitat** dels estudis són els següents:

Un llenguatge excessivament acadèmic pot incidir negativament en l'aplicabilitat de l'estudi.

- Els estudis se situen en un nivell molt teòric i utilitzen un llenguatge excessivament acadèmic.
- L'estudi no preveu una metodologia de continuïtat assumible per l'ajuntament.
- L'aplicació no depèn exclusivament de l'ajuntament sinó també d'altres administracions
- No hi ha recursos per a desenvolupar les fases posteriors perquè no s'ha previst d'entrada la inclusió d'a-

questa partida en el pressupost o perquè l'ajuntament no pot afrontar la despesa necessària

- Els estudis no s'integren o no han estat encarregats en el marc d'una dinàmica prèvia de l'àrea o ajuntament i, per tant, no es preveu una gestió que faci possible la implementació de les seves propostes o resultats
- No es preveu la dotació dels recursos humans necessaris per a assumir les fases posteriors.

L'**aplicació**, en canvi, depèn bàsicament de la voluntat política. La manca de voluntat política es manifesta quan:

- S'ha encarregat l'estudi per poder justificar un programa que s'implementarà amb independència dels resultats de l'estudi i, potser fins i tot, abans que aquest finalitzi.
- No hi ha voluntat o esforç polític per implementar-lo.
- No es fa difusió de l'estudi a nivell intern i a totes les persones que el podrien utilitzar. És a dir, quan l'estudi es queda en el calaix de qui l'ha encarregat.

Per això pensem que cal el següent:

Cal que els estudis s'encarreguin en el marc d'una dinàmica de treball prèvia de l'àrea o ajuntament i que es pugui preveure la implementació de les seves propostes o resultats.

- Que els investigadors facin un esforç per utilitzar un **llenguatge planer** i comprensible per a tothom.
- Que els investigadors tinguin en compte l'**aplicació pràctica** que acabarà tenint l'estudi i facin un esforç per donar-li una orientació útil. Això no significa renunciar a situar-se en un nivell teòric, sinó que aquest nivell teòric serveixi per a definir un nivell més pràctic.
- Que els investigadors proporcionin, en la mesura del que sigui possible, **instruments metodològics de continuïtat** assumibles per l'ajuntament
- Que l'encarregant prevegi amb antelació una **partida pressupostària i una dotació de recursos humans** per dur a terme l'aplicació de l'estudi.
- Que s'encarreguin els estudis en el marc d'una **dinàmica de treball prèvia** de l'àrea o ajuntament i, per tant, es pugui preveure la implementació de les seves propostes o resultats dins aquesta dinàmica de treball.
- Que es vetlli per la **difusió de l'estudi**, especialment a nivell intern, organitzant, si cal, exposicions orals dels resultats.

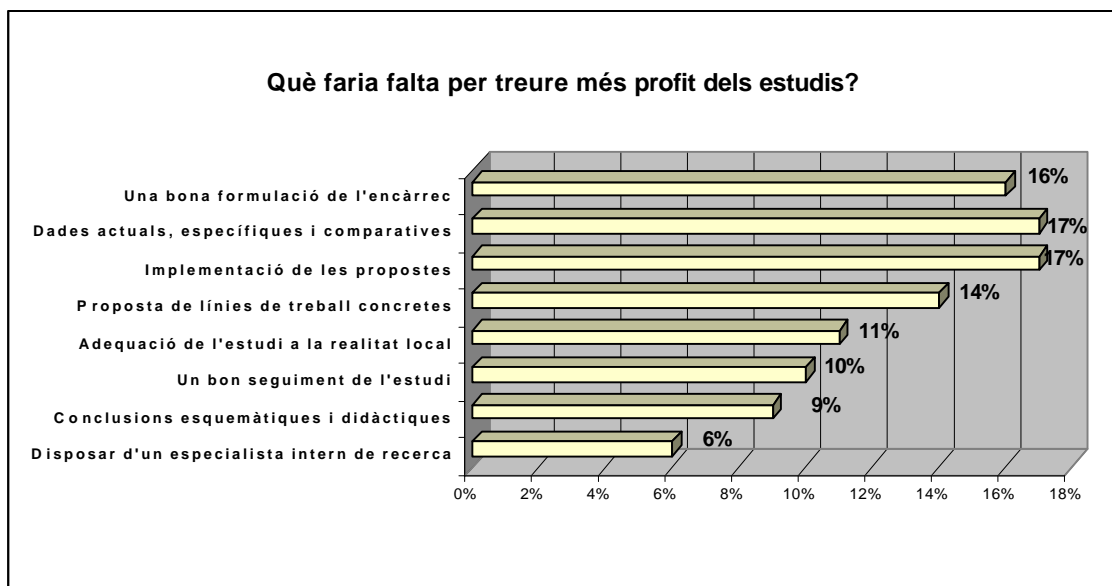
4. CONCLUSIONS FINALS

Per tal que la recerca social sigui realment útil i assumida com a necessària, cal que s'integri plenament en les estructures i dispositius organitzatius i en la cultura del treball de l'administració.

Per mirar de sintetitzar, podríem afirmar que tot i que la recerca social va quallant de mica en mica a l'administració local amb la introducció dels nous models d'organització, gestió i govern, la seva integració plena segueix un procés lent i molt desigual en el conjunt dels municipis estudiats, ja que no depèn únicament de les voluntats polítiques, sinó que per tal que la recerca social sigui realment útil i assumida com a necessària cal que s'integri plenament en les estructures i dispositius organitzatius i en la cultura del treball de l'administració, i aquests són processos més lents i complicats als quals cal dedicar esforços específics.

L'excessiva politització de la recerca, la manca d'entesa en la formulació de l'encàrrec, la manca de seguiment, la poca circulació interna de la informació o la manca d'aplicabilitat o voluntat d'aplicació fan que es produeixi una infrautilització i menysteniment d'aquesta. Quan aquestes deficiències són presents, molts estudis acaben "fracassant"; i no fracassen a conseqüència d'un mal exercici professional, sinó en la mesura que són valorats com a molt poc útils o en la mesura que s'acaba pensant que ha estat una pèrdua de temps i de diners.

Des del punt de vista dels mateixos encarregants, els elements que serien necessaris per a treure un major profit dels estudis que s'encarreguen són els següents:



Fins ara hem anat plantejant en cada capítol els elements que creïem que calia tenir en compte per tal de millorar la recerca social que es realitza en l'administració local i assegurar que la recerca que es realitzi sigui realment de qualitat, útil i profitosa. Ara és el moment de recordar-los tots junts.

Elements a tenir en compte per part de l'administració local:

- Realitzar recerca social quan és necessària; és a dir, quan respon a una necessitat clara i objectiva de coneixement. Ja hem vist que a l'administració local hi ha, com a mínim, cinc tipus de recerca social en funció dels objectius que la motiven:
 - resolutiva
 - vinculada a serveis
 - estratègica
 - de contrast
 - preventiva

En la mesura que totes les polítiques municipals tenen implicacions socials, totes elles poden motivar recerca social.

- Recordar que la recerca social té sentit en totes les àrees municipals i que el seu ús no s'ha de limitar a les àrees de serveis personals. En la mesura que totes les polítiques municipals tenen implicacions socials, totes elles poden motivar recerca social.

- Realitzar una tasca interna de reflexió i definició dels objectius de la recerca que es vol encarregar, dedicant-hi el temps que sigui necessari i implicant-hi el màxim de càrrecs possibles. En aquest procés pot plantejar-se, si s'escau, la incorporació d'una figura externa que assessori en la formulació dels objectius i en el plantejament del projecte.

- Quan la recerca respon a necessitats d'orientació de polítiques o serveis, cal preveure-la en la calendarització de manera correcta per evitar que s'acabi realitzant a corre-cuita i fora de termini, quan ja s'han pres les decisions que n'han d'emergir.

La recerca social no pot suplir decisions que han de ser necessàriament polítiques.

- Esperar de la recerca social allò que pot donar. La recerca social no pot suplir decisions que han de ser necessàriament polítiques, tot i que sí que pot proporcionar orientacions.

Cal respectar la independència dels professionals que realitzen l'estudi i estar obert de cara als resultats que se'n poden desprendre.

- Evitar l'ús partidista dels estudis intentant consensuar l'encàrrec amb el màxim nombre possible de partits polítics representats en el govern i en l'oposició i garantint la publicitat dels resultats obtinguts.
- Emmarcar l'estudi en una dinàmica de treball prèvia, per tal que els resultats de l'estudi siguin més fàcilment integrables en el treball de l'àrea o de les àrees.
- Tenir clara quina necessitat d'informació i quins objectius polítics impulsen la necessitat de fer l'estudi i, en conseqüència, quina utilitat se li ha de donar després.
- Procurar que la persona de referència de l'equip que ha encarregat l'estudi mantingui opinions consensuades amb la resta de l'equip. Cal evitar les contradiccions internes entre els encarregats, i per tant, cal que els objectius i finalitat de l'estudi estiguin reflexionats i consensuats entre els diferents nivells que intervindran (directament o indirecta) en el procés de recerca i en la posterior utilització.
- Respectar la independència dels professionals que realitzen l'estudi i estar obert de cara als resultats que es poden desprendre de l'estudi.
- Vetllar per la transparència i claredat informativa de l'encàrrec: informar bé de l'existència i els objectius de l'estudi a totes aquelles persones que s'hi veuran implicades d'una manera directa o indirecta (explicar-los perquè hauran de proporcionar informació o dades municipals, per quina raó poden ser entrevistats, etc.) i informar molt especialment aquelles persones que n'acabaran fent ús.
- Dedicar temps a seguir de prop el procés de la recerca: per assegurar la implicació de l'àrea o les àrees i assegurar que l'orientació de la recerca podrà respondre a les necessitats de qui l'encarrega.
- Procurar que totes les persones que acabaran fent un ús de la recerca intervinguin en el procés de seguiment. Això significa implicar com més càrrecs millor en el seguiment de la recerca.
- Fer un esforç per coordinar i organitzar la informació de què es disposa a nivell municipal per tal que sigui fàcilment consultable. Això es pot fer, per exemple, creant una base de dades municipal on es referenci i tota la documentació i publicacions existents.

La incorporació d'una figura especialista en recerca en l'equip municipal podria ajudar a solventar alguns dels problemes esmentats.

- Assumir que tota investigació demana un esforç de recerca i facilitació de la informació existent a qui la realitza. Sense aquesta informació, la recerca no pot avançar. Per això cal assegurar que les persones que han de proporcionar aquesta informació estiguin al corrent i puguin sentir-se motivades per fer-se partíceps de la recerca.
- Preveure amb antelació una partida pressupostària i una dotació de recursos humans per dur a terme l'aplicació de l'estudi un cop finalitzat i així assegurar la continuïtat.
- Vetllar per la difusió de l'estudi, especialment a nivell intern, organitzant, si cal, exposicions orals dels resultats.

Per resoldre algunes d'aquestes qüestions podria plantejar-se la incorporació d'una figura especialista en recerca que es podria responsabilitzar de les següents funcions:

- Coordinar la recerca municipal
- Fer de pont en el procés de formulació de l'encàrrec
- Realitzar el seguiment de la recerca
- Fer de nexa en el procés de comprensió, interpretació i traducció política de la recerca
- D'altra banda, per tal de millorar la recerca social en l'administració local, també cal que els equips d'investigació tinguin en compte una sèrie de qüestions, que apuntem tot seguit.

Elements a tenir en compte per part de l'equip investigador:

- Facilitar la comprensió dels resultats: per exemple a través d'exposicions clares i entenedores o de l'elaboració de documents que exposin els resultats de manera sintètica i pedagògica.
- Acompanyar l'anàlisi dels resultats en relació a la pràctica política i tècnica: és a dir, facilitar el procés d'integració comprensiva entre la recerca i les pràctiques professionals i polítiques a l'administració.
- Dissenyar eines de continuïtat: és a dir, facilitar unes eines que permetin que el treball iniciat pugui continuar-se a partir del treball quotidià dels professionals de l'administració.

Cal vetllar per la difusió de l'estudi, especialment a nivell intern, organitzant, si cal, exposicions orals dels resultats.

- Proposar noves vies de coneixement que donin continuïtat a la recerca realitzada.
- Utilitzar un llenguatge planer i comprensible que garanteixi que tothom pot comprendre els resultats de la recerca.
- Tenir en compte l'aplicació pràctica que acabarà tenint l'estudi i fer un esforç per donar-li una orientació útil. Això no significa renunciar a situar-se en un nivell teòric, sinó que aquest nivell teòric serveixi per a definir un nivell més pràctic.
- Fer un esforç per situar la recerca en el marc local.
- Proporcionar, en la mesura del que sigui possible, instruments metodològics de continuïtat assumibles per l'ajuntament
- Vetllar perquè l'encarregat prevegi una partida pressupostària i una dotació de recursos humans per dur a terme l'aplicació de l'estudi.
- Vetllar perquè els estudis que s'encarreguin estiguin emmarcats en una dinàmica de treball prèvia de l'àrea o ajuntament i, per tant, es pugui preveure la implementació de les propostes o resultats de l'estudi dins aquesta dinàmica de treball.
- Vetllar per la difusió de l'estudi, especialment a nivell intern, organitzant, si cal, exposicions orals dels resultats.

5. ELS ASPECTES METODOLÒGICS DE LA RECERCA

Per poder determinar l'*estat de la qüestió* de la recerca social en l'administració local ens hem hagut d'aturar sobre alguns aspectes més genèrics, com el marc democràtic, l'evolució del govern local a Catalunya o el rol cada vegada més important que adopta la informació a la nostra societat. Aspectes, tots ells, que condicionen la forma concreta que adopta la recerca social.

D'altra banda hem hagut d'acotar l'objecte d'estudi tenint en compte els recursos econòmics i temporals disponibles i els límits que el mateix rigor metodològic ens imposa:

Límits territorials

Ens hem cenyit a les comarques de la regió metropolitana de Barcelona i a tres comarques centrals.

Per bé que inicialment haguéssim volgut abraçar tot el territori català, en aquesta primera fase hem cregut més prudent restringir l'espai de l'estudi per evitar una dispersió que ara com ara, ens podria aportar més confusió que claredat. Amb aquesta voluntat ens hem cenyit a les comarques de la regió metropolitana de Barcelona (Barcelonès, Maresme, Vallès Oriental i Occidental, Baix Llobregat, Alt Penedès i Garraf) i a tres comarques centrals (el Bages, l'Anoia i Osona), per tal de poder contrastar diferents dinàmiques territorials (amb l'urbs barcelonina com a principal pol d'atracció). La delimitació territorial resultant s'aproxima molt als límits de la província de Barcelona.

Hem exclòs la ciutat de Barcelona, atesa la seva dinàmica, no comparable ni extensible a altres dinàmiques municipals.

Les diferents instàncies de l'administració local

El govern més proper a la ciutadania és l'encarnat pels ens municipals. Tanmateix les diferents formes d'associació entre ajuntaments, i la descentralització de les administracions estatals i autonòmiques han creat noves instàncies administratives locals: les mancomunitats, els Consells Comarcals i les Diputacions, que conformen, junt els ajuntaments, l'administració local entesa en sentit ampli.

Només ens hem apropat de forma directa als ajuntaments.

En el marc d'aquesta recerca, només ens hem apropat de forma directa als ajuntaments (l'administració local de primer ordre) i ha estat a través d'aquests que hem arribat al conjunt de l'administració local catalana de segon ordre.

Els múltiples actors de la recerca social

Són moltíssims els actors implicats en la recerca social. És per això que ens hem apropiat, pel que fa al govern local, als diferents càrrecs dins els ajuntaments (tècnics, regidors i alcaldes), i pel que fa als professionals de la recerca, a sociòlegs i politòlegs tenint en compte que la seva relació de treball amb l'administració local pot ser des de dins (treball intern) o des de fora (treball extern).

5.1. La mostra de municipis⁶

Mostra de Municipis de les comarques de la regió metropolitana de Barcelona i de les comarques centrals (Anoia, Bages i Osona).

Habitants*	Barcelonès	Maresme	Vallès Or.	Vallès Oc.	Baix Llobregat
≥ 50.000	L'Hospitalet de Llobregat (255.050 hab) PSC Sta. Coloma de Gramenet (123.175) PSC	Mataró (102.018) PSC(IC)	Granollers (50.951 hab) PSC/CIU/ERC	Sabadell (185.266 hab.) IC(PSC) Terrassa (162.327 hab.) PSC	
20.000 - 50.000	St. Adrià de Besòs (33.361 hab) PSC (IC)		Mollet (41.911 hab) PSC(IC)	Barberà del Vallès (25.484 hab) PSC	Castelldefels (38.509 hab) PSC(IC)
10.000 - 20.000		Vilassar de Mar (15.021 hab) CIU (PP)	La Garriga (10.476 hab) CIU		Molins de Rei (18.752 hab) IC
5.000 - 10.000		St. Andreu de Llavaneres (6.194 hab) PP			Cervelló (7.675 hab) CIU
Habitants*	El Garraf	Alt Penedès	Anoia	Bages	Osona
≥ 50.000				Manresa (64.385 hab) PSC (IC/ERC)	
20.000 - 50.000	Vilanova i la Geltrú (47.979 hab) CIU	Vilafranca del Penedès (28.553 hab) PSC	Igualada (32.512 hab) CIU (PP)		Vic (30.397 hab) CIU
10.000 - 20.000	St. Pere de Ribes (18.695 hab) Indep (UM9)				Manlleu (17.235 hab) PSC(ERC/IC)
5.000 - 10.000		Sant Sadurní d'Anoia (9.205 hab) CIU (ERC)	Capellades (5.021 hab) CIU	Navarcles (5.225 hab) PSC (IC)	

Font: Directori Institucions – ACM.

Nota: * Padró 1996

Total núm. ajuntaments: 25

NOTES

- ¹ Aquest document és només una síntesi de l'estudi resultant de la recerca. L'estudi complet està disponible per a consulta dels interessats en els fons documentals de la Fundació Jaume Bofill i del Col·legi de Doctors i Llicenciats en Ciències Polítiques i Sociologia de Catalunya.
- ² Bobbio, Norbert, *El futuro de la democracia*, Barcelona, Plaza & Janés, 1985.
- ³ Dahl, Robert A., *La Poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989.
- ⁴ Durkheim, Émile, *Professional Ethics and Civic Morals*, London, Routledge, 1992.
- ⁵ Bobbio, vegeu op.cit. i Equip d'Anàlisi Política de la UAB, "Veinte años de ayuntamientos democráticos: el retorno de la política local", a *Informe España 1997*, Editorial Fundamentos, 1997.
- ⁶ L'estudi complet inclou els comentaris sobre la mostra i tots els aspectes referents al treball de camp.

Col·lecció Finestra Oberta

1. Col·lectiu Ronda RCCL. *Immigració i estrangeria: l'estat de la qüestió*. 99 pp. Març 1998.
2. Enric Marín i Joan Manuel Tresserras. *Seguiment de l'impacte social de les tecnologies de la informació i la comunicació (1/3)*. 56 pp. Maig 1998.
3. Fundació CIREM. Jaume Funes (coord.), Quim Casals, Oriol Homs, Xavier Martínez, Ferran Miquel, Neus Roca i Jaume Trilla. *Proposta de mesures davant la desigualtat d'èxit a l'ESO*. 88 pp. Juny 1998.
4. Salvador Cardús amb la col·laboració de Lluís Tolosa. *La premsa diària a les Illes Balears, el País Valencià i Catalunya (1976-1996)*. 122 pp. Març 1998.
5. Enric Marín i Joan Manuel Tresserras. *Seguiment de l'impacte social de les tecnologies de la informació i la comunicació (2/3)*. 75 pp. Octubre 1998.
6. Oriol Alsina i Roger Sunyer. *Informe sobre la Banca ètica a Europa*. 74 pp. Novembre 1998.
7. M. José Montón i Montse Solerdecoll. *Experiències socioeducatives amb adolescents nouvinguts*. 46 pp. Febrer 1999.
8. Carme Mayol i Eugènia Salvador. *Materials de lectura fàcil*. 85 pp. Març 1999.
9. Francesc Deó, Marisa Abad, Encarna Larrey i Francesc Notó. *Un dia en la vida d'un nen. Un dia en la nostra vida*. 77 pp. (Quadern del professor) i 105 pp. (Quadern de l'alumne). Febrer 1999.
10. Enric Marín i Joan Manuel Tresserras. *Seguiment de l'impacte social de les tecnologies de la informació i la comunicació (3)*. 67 pp. Maig 1999.
11. Marta Casas i Núria Casas en col·laboració amb Cristina Cerdà, Anna Montells i David Picó. *Projecte d'educació musical de La Lluna Blava*. 121 pp. Novembre 1999.
12. Grup d'Estudis sobre els Drets dels Immigrants de la Universitat de Barcelona. *Les proposicions de reforma de la Llei d'estrangeria*. 77 pp. Setembre 1999.
13. Jaume Funes i Fina Rifà (coord.). *Adolescents i dificultats socials a l'escola*. 98 pp. Febrer 2000.