

# IDENTITAT, ACTIVITAT I VINCLE

L'ACCIÓ LOCAL TRANSFORMADORA EN UN CONTEXT DE CRISI

¿Fins a quin punt és possible desenvolupar des de l'àmbit local una acció pública socialment transformadora? ¿Quin tipus d'actors i en el marc de quin tipus d'espais podem esperar que es produeixi? ¿Quins són els principals objectius que caldria marcar? En aquest article intentaré donar algunes respostes temptatives a aquest tipus d'interrogants, tot esperant que els plantejaments que aquí exposaré, necessàriament generals, siguin concretats, aprofundits (o potser, fins i tot, contradits) per la resta d'articles que componen aquest monogràfic.

La pertinença d'aquestes preguntes em sembla justificada per dues raons que caracteritzen fortament la conjuntura sociopolítica actual a Catalunya: d'una banda, la crisi econòmica que ens afecta amenaça greument la capacitat dels ajuntaments per continuar desplegant una part important de les polítiques socials i urbanes dutes a terme en els darrers anys; d'altra banda, estem a les portes d'unes eleccions municipals on, previsiblement, com a conseqüència del mateix context de crisi, les banderes de la regressió social (el discurs securitarista, les actituds antiimmigració, etc.) seran brandides amb més força que mai. Tot plegat exigeix que des de l'esquerra pensem com contrarestar localment les pressions neoliberals i conservadores globals, a partir de quina agenda, de quins recursos i de quin tipus d'aliances socials.

La tesi que vull defensar en aquest article s'articula a partir de tres grans proposicions: primer, que, malgrat l'actual context de restriccions pressupostàries, el marge per fer polítiques alternatives al neoliberalisme continua sent significatiu; segon, que la capacitat per fer polítiques progressistes depèn, ara més que mai, de la densitat i qualitat relacional de les xarxes de governança local (compostes per actors públics, privats

i comunitaris); tercer, que el principal objectiu d'aquest tipus de polítiques en un context com el present hauria de ser contrarestar els potencials efectes de disgregació social i comunitària derivats de la crisi, a partir d'actuacions que, simultàniament, a), preservin la identitat col·lectiva en un marc de diversitat intercultural i d'opcions de vida; b), afavoreixin el desenvolupament de projectes de vida des de l'autonomia personal; i c), reforcin els vincles de reciprocitat i de solidaritat social.

## És possible una acció local socialment transformadora?

La capacitat dels ajuntaments per desenvolupar una actuació amb impactes significatius sobre la quotidianitat de les persones sempre ha estat posada en dubte com a conseqüència de les limitacions de recursos i competencials. El cert, però, és que, fins i tot acceptant la importància d'aquest tipus de limitacions, els ajuntaments catalans (i espanyols en general) han aconseguit desenvolupar un ampli ventall de polítiques públiques de gran significació social (de serveis a les persones, de promoció econòmica, urbanístiques, territorials i mediambientals...) fruit d'una combinació de factors com: l'aplicació del principi de les competències generals, que permet als ajuntaments desenvolupar polítiques en benefici de la seva comunitat sempre i quan no entrin en contradicció amb competències explícitament assignades a altres esferes de govern; l'increment absolut (no relatiu) dels recursos municipals, en consonància amb el creixement general del pes del sector públic; la capacitat d'accés als recursos oferts selectivament per altres nivells de govern (de manera molt significativa, la Unió Europea); i, en termes més generals, la inserció en un sistema de governança multinivell que permet als

**Ismael Blanco** és doctor en Ciència Política per la UAB. Investigador Ramón y Cajal del Departament de Ciències Polítiques i Socials de la UPF i col·laborador de l'IGOP. És autor de nombroses publicacions sobre govern local i participació ciutadana, entre les quals destaca el llibre *Gobiernos Locales y Redes Participativas* (Ariel, 2002, coordinat amb Ricard Gomà). [ismael.blanco@uab.cat](mailto:ismael.blanco@uab.cat)

ajuntaments mobilitzar recursos en benefici de les seves agendes polítiques i exercir influència sobre les decisions preses per altres esferes de govern<sup>1</sup>. Fins i tot els municipis més petits s'han vist significativament donats suport per diferents tipus de relacions interadministratives de cooperació, com ara les diputacions provincials, els consells comarcals, els consorcis, les mancomunitats, els convenis o les subvencions<sup>2</sup>.

No obstant això, hi ha qui posa en dubte que, fins i tot així, el marge real de maniobra dels governs locals sigui significatiu. Més enllà del debat sobre el grau d'autonomia competencial i financera dels governs locals, una corrent de pensament crític ha posat l'accent en els efectes constrenyadors que es deriven de l'acció combinada d'unes estructures econòmiques fortament globalitzades i un discurs neoliberal hegemònic a nivell mundial. El pensament neomarxista dels anys 70 i 80 representà els ajuntaments de les democràcies occidentals com a instàncies administratives subordinades als nivells centrals, la funció principal de les quals era prestar aquells serveis (socials, educatius, sanitaris...) que garanteixen la legitimitat social del sistema capitalista<sup>3</sup>. Des dels anys 90, en canvi, s'ha estès la tesi que la intensificació de la globalització econòmica ha obligat els governs locals d'arreu del món a concentrar-se en la competència per atraure activitats econòmiques en el territori, subordinant-hi els objectius socials. Segons aquesta tesi, la força d'aquest tipus de pressions estructurals es veu acompanyada per l'hegemonia global de la ideologia neoliberal, la qual es reflecteix no només en l'assignació als governs locals d'un rol eminentment econòmic, sinó també en la preferència per determinades formes de "govern empresarial", com l'externalització de serveis cap a empreses privades, la generalització de criteris de gestió

**“ Estem a les portes d'unes eleccions municipals on, previsiblement, les banderes de la regressió social (el discurs securitarista, les actituds antiimmigració, etc.) seran brandides amb més força que mai.”**



empresarial en el sector públic o la promoció de la participació del sector empresarial en el disseny i la gestió de les polítiques públiques<sup>4</sup>.

En definitiva, si des del primer argument es tendia a representar els ajuntaments com als germans petits d'un sistema institucional que privilegia competencialment i financerament el nivell central i l'autonòmic, des d'aquest segon argument es tendeix a representar-los com uns ens subjectes a unes condicions econòmiques i polítiques d'abast mundial que constrenyen enor-



**“ Les pressions estructurals defineixen l’escenari de l’actuació local, però són els actors locals que, en funció de les seves creences, conviccions i pràctiques quotidianes, acaben escrivint el guió de la transformació social.”**

mement els cursos de la seva actuació. Aquesta manera de representar els governs locals no està massa lluny de la percepció que encara manifesten molts responsables polítics i tècnics municipals, segons la qual la seva principal responsabilitat és “fer les coses ben fetes”, “de manera eficient”, al marge de consideracions polític-ideològiques, que semblarien no tenir cabuda dins de l’àmbit local.

Però, si el primer argument menystenia les esclertes del sistema institucional que han permès als governs locals desenvolupar una agenda de política pública pròpia, el segon argument, en canvi, tendeix a menystenir la diversitat de pràctiques de política pública desenvolupades per diferents municipis i la dimensió ideològica d’aquestes pràctiques alternatives. En àmbits com la immigració, l’urbanisme, la participació, el desenvolupament comunitari... no resulta complicat identificar una gran diversitat de pràctiques locals que reflecteixen valors i prioritats polítiques i ideològiques significativament diferents. Les pressions estructurals, en definitiva, defineixen l’escenari de l’actuació local, però són els actors locals que, en funció de les seves creences, conviccions i pràctiques quotidianes, acaben escrivint el guió de la transformació social<sup>5</sup>.

El discurs de la impotència local s’ha vist agreujat recentment pel context de crisi econòmica en el qual ens trobem immersos. Els efectes de la crisi sobre la capacitat fiscal i de despesa municipal són evidents a tot arreu. També ho és l’enfortiment del discurs neoliberal, segons el qual les condicions econòmiques globals no ens deixen cap alternativa més que les retallades socials. ¿Com preservar, doncs, la capacitat d’acció local en un context de forts constrenyiments econòmics com l’actual? ¿Quin tipus d’actuacions cal prioritzar en un context de crisi com aquest?

### Com desenvolupar una acció local socialment transformadora en l'actual context de crisi?

Un informe de l'organisme Ciutats i Governos Locals Units (CGLU) constatava fa dos anys els forts impactes econòmics que la crisi està tenint sobre els ens de govern local d'arreu del món. L'informe subratllava la posició extremadament complicada dels governs subnacionals en general, independentment dels marcs nacionals: "caiguda dels ingressos propis, retallades en les transferències del govern central i reduccions en el valor dels seus actius". I afegia: "l'impacte de la crisi financera mundial sobre el nivell més local (ciutats mitjanes i petites, pobles, etc.) encara serà més greu, degut a la seva major dependència de les transferències i a la seva menor autonomia fiscal, fet que disminueix la seva capacitat per absorbir desajustaments externs"<sup>6</sup>.

No es tracta aquí de relativitzar la importància de les conseqüències d'aquest context, en absolut, però sí que convindria recordar que, si mirem cap al passat, el tema de la capacitat d'acció local en un context econòmicament restrictiu no és pas un tema nou. Més aviat al contrari, és un tema recurrent des que en els anys 70 es començà a teoritzar al voltant de l'anomenada "crisi fiscal de l'Estat"<sup>7</sup>.

Els efectes de la crisi econòmica mundial dels 70 no es començaren a sentir a Espanya fins a la primera meitat dels anys 80, en un context de forta expansió de l'Estat de Benestar i per tant dels recursos a disposició dels governs locals. Tot i que les conseqüències de la crisi es van sentir fortament en els nostres municipis (en termes d'intensa reducció del sector industrial i de dràstic augment de la població aturada), en conjunt, la dècada dels 80 va represen-

tar una etapa de fort increment de la despesa pública municipal (a diferència d'altres països, com el Regne Unit, on es començaren a aplicar polítiques agressives de retallada de la despesa i de privatització dels serveis municipals). Com ens expliquen Brugué i Vallès<sup>8</sup>, la necessitat de superar els dèficits heretats, la disponibilitat de recursos creixents i la manca de debats polítics de fons van permetre un increment notable dels serveis prestats pels ajuntaments espanyols. Però la nova crisi de principis dels anys 90 va obligar a replantejar aquella dinàmica incrementalista. Les respostes a la crisi de principis dels 90, més que no pas una retallada dràstica de serveis, van ser, en termes generals, de dos tipus: l'adopció de plantejaments estratègics que permetessin superar la immediatesa i la reactivitat tradicionals de les actuacions municipals, i el desenvolupament d'actituds i actuacions cada cop més relacionals, diferents dels estils d'intervenció més tecnocràtics i monopolistes típics dels anys vuitanta. Els Plans Estratègics Locals, les Agendes 21 Locals, els Projectes Educatius de Ciutat... entre molts altres exemples, esdeviniren les icones d'aquesta nova manera de fer polítiques.

Des dels Estats Units, Clarence Stone ve reflexionant des de fa temps sobre com es construeix la capacitat de transformació social en l'àmbit local (el que recentment ell mateix ha anomenat "capacitat cívica"), ateses les limitacions de recursos que *sempre* han afectat als governs locals. Significativament, el que aquest autor subratlla és el fet que els governs locals mai no han monopolitzat els recursos necessaris per impulsar les transformacions socials desitjades (per exemple, en termes de millora educativa, protecció mediambiental, creació d'ocupació...), sinó que han depès dels recursos d'altres actors (públics i privats) que, alhora, també necessiten els governs

locals per assolir els seus objectius. Fruit d'aquestes relacions d'interdependència, es desenvolupen pautes més o menys estables de cooperació entre actors governamentals i no governamentals que cristal·litzen en el que aquest autor anomena els "règims urbans". Aquests règims, fins i tot en un context com el nord-americà, on el sistema d'autonomia fiscal local sempre ha estimulat la competència econòmica intermunicipal i on la cultura de la cooperació entre ens públics i empresarials gaudeix d'una àmplia acceptació social, poden adoptar composicions i continguts significativament diferents en diferents ciutats. Per tant, el que ens interessa destacar aquí és la possibilitat que es desenvolupin *règims urbans progressistes*, amb un fort protagonisme d'actors públics, socials i comunitaris (i per tant no monopolitzats per actors privats-empresarials) i amb una forta orientació cap a valors com la redistribució social a favor dels col·lectius més desafavorits, el reconeixement i la promoció de la diversitat cultural i la protecció mediambiental (i per tant, no necessàriament subordinats a l'agenda del creixement econòmic).

Independentment de les especificitats del context nord-americà respecte al context espanyol (i europeu en general), la reflexió sobre la capacitat cívica i els règims urbans ens recorda que: 1), l'eficàcia i el caràcter de l'actuació dels governs locals depèn en bona mesura del tipus d'aliances que construeixin amb la societat civil, en un sentit ampli (incloent-hi organitzacions privades, socials i comunitàries); 2), els governs locals no estan condemnats a la subordinació respecte als interessos de les elits empresarials, tot i que la seva capacitat de preservar i de promoure objectius socials progressistes enfront de les pressions neoliberals sí que depèn, en bona mesura, de les aliances que aconseguixin establir amb actors socials i comunitaris afins a aquest tipus d'objectius.

Aquesta necessitat d'establir relacions cooperatives amb certs segments de la societat civil es veu reforçada encara més en un context de fortes restriccions pressupostàries com l'actual, per dues raons fonamentals. La primera, la necessitat de disposar d'espais de deliberació pública en el marc dels quals compartir informació sobre les implicacions de les restriccions financeres, discutir prioritats i prendre decisions que, en darrer terme, gaudeixin de la legitimitat social necessària. La segona, la necessitat de mobilitzar i de coordinar els diferents tipus de recursos (cognitius, organitzatius, financers, etc.) necessaris per desenvolupar l'acció pública en la direcció desitjada (per exemple, a l'hora de prevenir, identificar i actuar contra les noves realitats d'exclusió social que emergeixen com a conseqüència de la crisi).

La crisi, en definitiva, reclama expertesa per avaluar i per administrar adequadament l'actual context de restriccions pressupostàries. Però, des d'una perspectiva d'esquerres, reclama,

**“ L'eficàcia i el caràcter de l'actuació dels governs locals depèn en bona mesura del tipus d'aliances que construeixin amb la societat civil. ”**



**La crisi reclama, sobretot, capacitat de lideratge polític per generar i/o per consolidar aquelles complicitats socials necessàries per mantenir els objectius de progrés que la mateixa crisi amenaça greument.”**

sobretot, capacitat de lideratge polític per generar i/o per consolidar aquelles complicitats socials necessàries per mantenir els objectius de progrés que la mateixa crisi amenaça greument.

### **Quin tipus d'acció local esdevé prioritària des d'una perspectiva de progrés social?**

Les conseqüències socials de la crisi són àmpliament conegudes, i avui el debat públic se centra en quin tipus de respostes cal oferir des dels governs centrals i regionals, que són els que concentren la major part dels recursos i competències en els camps de la política econòmica i de la política social. L'evolució d'aquest debat no resulta gaire esperançadora des d'una perspectiva d'esquerres: si uns anys enrere tot apuntava que la crisi seria concebuda com a una oportunitat per reforçar la regulació pública dels mercats i per revaloritzar el paper de l'Estat en la promoció del desenvolupament econòmic i de la cohesió social (a través de l'increment de les inversions públiques, la creació d'ocupació pública o el reforçament dels serveis socials, per exemple), avui, en canvi, observem que el que ha succeït és justament tot el contrari. És a dir, que la crisi ha acabat convertint-se en una finestra d'oportunitat pel reforçament del discurs neoliberal, segons el qual el sector públic és el culpable (i per això cal reduir-ne la grandària i el seu intervencionisme en l'economia) i el “mercat” la solució (o, com a mínim, una dada invariable que en cap cas pot ser objecte d'intervenció pública, sobretot si tenim en compte la seva naturalesa global).

El que no tenim tan clar, en canvi, és quin tipus de respostes a la crisi s'estan oferint des de l'àmbit local. Sabem, per exemple, que en algunes ciutats com Barcelona hi ha hagut una clara aposta política per la preservació i, fins i tot, l'increment de la despesa social, malgrat el



context de fortes restriccions pressupostàries. Però també van transcendent moltes notícies en els mitjans de comunicació que apunten justament en la direcció contrària: l'exemple més clar, segurament, són les mesures empreses per diferents municipis catalans (també Barcelona) per restringir els drets de les persones immigrades, a partir de la limitació dels drets d'empadronament, de reagrupament familiar o de l'accés als equipaments públics, entre d'altres. Les actituds antiimmigració manifestades durant la campanya per a les eleccions al Parlament de Catalunya del passat novembre sembla que es reproduiran i potser s'intensificaran en el context de les properes eleccions municipals del 22 de maig, amb partits com el Partit Popular competint amb l'extrema dreta (Plataforma x Catalunya) en el terreny que aquesta última més l'interessa, o amb



altres formacions com el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) o Convergència i Unió (CiU) que, en lloc de desmarcar-se contundentment respecte a aquest tipus d'actituds antiimmigratòries, en alguns municipis si més no, encapçalen les polítiques restrictives que acabem d'esmentar.

Així, un possible escenari de futur (basat en indicis del que està succeint en el present) és la combinació de fortes retallades socials impulsades des de les instàncies supralocals combinades amb restriccions de drets i reforçament de les polítiques repressives des de les instàncies locals. L'alternativa és la d'uns governs locals fortament compromesos amb una actuació pública preventiva dels potencials efectes disgregadors de la crisi. Una actuació que, des del meu punt de vista, s'hauria de centrar en els següents eixos de treball:

1) L'actuació a favor de la consolidació d'una identitat col·lectiva que reforci el sentit de pertinença de la gent als seus barris i municipis, alhora que resulti respectuosa amb la diversitat

de creences i d'opcions de vida dels diferents col·lectius socials (segons el gènere, l'edat, els grups ètnics, les creences religioses, etc.). El gran risc, en canvi, és que l'actuació municipal reforci elements d'identitat col·lectiva que resultin exclouents per a determinats col·lectius, com les minories ètniques, contribuint així a la seva segregació social.

2) L'actuació que promogui que les persones, malgrat el context de crisi, puguin continuar desenvolupant projectes de vida des de l'autonomia personal. Entre d'altres aspectes, les potencialitats de l'economia social i cooperativa haurien de ser explorades amb profunditat dintre del ventall de respostes que els ajuntaments ofereixen a la crisi laboral.

3) L'actuació que reforci els vincles interpersonals i comunitaris, teixint xarxes que puguin actuar com a "malla de seguretat" respecte a les situacions de vulnerabilitat i d'exclusió derivades de la crisi, xarxes que alhora contribueixin a la inclusivitat social i al desenvolupament de projectes personals i col·lectius des dels quals combatre l'aïllament i la desesperança.

Després d'uns anys on els ajuntaments han centrat bona part dels seus esforços en l'acompanyament del procés d'expansió urbanística, sobre el qual ha cavallat el fort creixement econòmic de la darrera dècada, ara és hora de treure's el casc i de centrar els esforços en mantenir i reforçar la cohesió social, amenaçada per l'actual context de crisi. Els pressupostos ja no seguiran les dinàmiques expansives del passat, i per això caldrà confiar molt més en la capacitat de lideratge polític, en la creativitat social i en l'acció concertada entre el conjunt d'actors que componen les comunitats locals •

“ **Els pressupostos ja no seguiran les dinàmiques expansives del passat, i per això caldrà confiar molt més en la capacitat de lideratge polític, en la creativitat social i en l'acció concertada entre el conjunt d'actors que componen les comunitats locals.**”

- 
- 1 Vegeu Brugué, Q. i Gomà, R. (1998) *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
  - 2 Sobre les relacions interadministratives de cooperació, podeu consultar Labòria, J. i Tornos, J. *El gobierno local y las relaciones interadministrativas de cooperación*, a DDAA, Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
  - 3 El màxim exponent d'aquest tipus de teories és D. Saunders. Vegeu Saunders, D. (1981) *Social Theory and the Urban Question*. Londres: Unwin Hyman.
  - 4 Per a un repàs d'aquest tipus de teories, es pot revisar l'extensa producció acadèmica d'autors com David Harvey i Bob Jessop.
  - 5 Stonce, C. (2004) *It's more than economy after all: continuing the debate about urban regimes*, "Journal of Urban Affairs", 26, pp. 1-19.
  - 6 CGLU (2009): *El impacto de la crisis mundial sobre los gobiernos locales*. Barcelona: CGLU. Pàg. 8. [http://www.cities-localgovernments.org/upload/doc\\_publications/9225585168\\_\(ES\)\\_uclgcrisis\(esp\).pdf](http://www.cities-localgovernments.org/upload/doc_publications/9225585168_(ES)_uclgcrisis(esp).pdf) (consultat el 10/01/2011).
  - 7 O'Connor (1981) *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península.
  - 8 Brugué, Q. i Vallès, J.M. (2003) *Polítics locals: preparant el futur*. Barcelona: Mediterrània. Pàgs. 21-27.