

# ***El poders territorials i el canvi de model econòmic.***

## ***El canvi de model de desenvolupament des de la perspectiva local.***

Pere J. Brunet Estarellas, geògraf

Josep Valero González, geògraf

Membres del *Col·lectiu Alternatives*

Per tal d'evitar dubtes sobre l'escala política i administrativa que es maneja en aquest treball, no està de més recordar que, a les Illes Balears, l'Administració local està formada pels Consells insulars i els municipis, amb la possibilitat d'associar-se aquest darrers de forma voluntària i interessada en mancomunitats, de formar part de consorcis o desenvolupar altres formules de cooperació.

A partir d'aquesta presentació, d'acord amb el títol d'aquest treball, el que es planteja és si l'Administració local té capacitat per intervenir en el canvi del model econòmic. Es tracta d'un tema ampli i complex i per això, tan sols volem detectar alguns problemes i proposar solucions que ajudin a una millor gestió dels recursos des d'una perspectiva local.

Malgrat la permanent polèmica existent al nostre país sobre la oportunitat d'eliminar Diputacions, Consells insulars i Cabildos en l'organigrama político-administratiu institucional, l'estudi de casos demostra l'interès d'aquest graó intermedi entre l'Administració autonòmica i els Ajuntaments, sempre i quan s'acompleixin uns requisits mínims. Els detractors generalment es fixen en el solapament de competències amb altres administracions o, al contrari, en els conflictes que es generen quan es deixen de gestionar competències pròpies, obligant així a què les assumeixin els municipis. Tanmateix, superats aquests inconvenients, en el cas de les Illes Balears, els Consells insulars poden desenvolupar un paper important no solament des del punt de vista de la cooperació local, sinó també des de la seva vessant d'òrgans autonòmics amb competències diverses, amb capacitat de finançar infraestructures i equipaments municipals, i liderant iniciatives concebudes en el context de la planificació estratègica i del desenvolupament local.

Com estableix l'actual Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, els Consells insulars podran rebre la delegació de competències de planificació i desenvolupament econòmics dins el territori de cadascuna de les Illes, d'acord amb les bases i l'ordenació general de l'economia de l'Estat i de la Comunitat Autònoma.

Mentre s'estableix o no aquesta possibilitat de delegació de competències, els Consells insulars podrien fer una feina de lideratge en la coordinació de les polítiques municipals, pel que fa a com potenciar el desenvolupament econòmic sostenible, des de l'òptica territorial del municipi.

Els Consells Insulars també tenen competències en matèries d'assessorament i acompanyament municipal. Els Consells poden fer una funció prou necessària, com la d'ajudar els municipis més petits, facilitar la bona gestió administrativa dels mateixos, aconsellar sobre la realització de bones pràctiques. Però especialment podrien liderar les tasques de coordinació i millora de la qualitat global de la gestió municipal.

Pel que fa als municipis, existeixen estudis que valoren la facilitat/dificultat de control del territori en qüestió dels seus recursos, mesurats a partir de variables com la grandària física, la morfologia territorial, el sistema d'assentaments, la densitat de població i altres. Davant aquest escenari, al llarg de les diferents legislatures s'ha invocat la possibilitat d'agrupar i/o segregat municipis en unitats administratives més manejables per raó de l'escala.

Pensem que, més allà d'aquest tipus d'operacions de cirurgia, els poders públics municipals han de poder decidir de la manera més autònoma possible, el model més eficient d'organització interna. Les visions tecnocràtiques no poden estar pel damunt dels principis d'autonomia local reconeguts a la Constitució, ni del principi de subsidiarietat contemplat per la Unió Europea. Els ajuntaments han de poder establir la relació amb els diferents actors socials, les innovacions tècniques i metodologies de treball a adoptar, les bones pràctiques de govern a implementar, etc. i valorar l'oportunitat d'engegar polítiques de desenvolupament local, transversals, durables i sostenibles.

L'impacte positiu, intern i en el model de desenvolupament general, de les polítiques de desenvolupament local, transversals, durables i sostenibles només seran possibles si s'eviten procediments que només serveixin per resoldre els problemes de forma aïllada i s'assumeixen els avantatges dels processos participatius, de planificar i intervenir de forma consensuada, valenta i decidida en aquelles qüestions que els hi són pròpies. Es tracta en definitiva d'aprofitar les possibilitats d'autogestió d'acord amb el principi d'autonomia municipal, incentivar fórmules que permetin allunyar al municipi de velles fórmules de tutela administrativa, millorar les relacions amb les diferents administracions públiques i la societat civil.

Pel que ens ocupa, els municipis no solen tenir dintre de les seves prioritats, la confecció de plans estratègics de desenvolupament econòmic i social del seu terme. Es prioritza la gestió de les competències pròpies i no tan pròpies, que el dia a dia municipal posa sobre la taula. Tal volta els Consell Insulars podrien propiciar una coordinació i una metodologia de treball bàsica, per tal que els municipis s'impliquin de manera decidida i des de la seva pròpia aportació, a propiciar un canvi de model de desenvolupament del model econòmic, des de el punt de vista de l'equitat, la inclusió i la protecció mediambiental, a més de l'eficàcia i l'eficiència econòmica.

En realitat, a la pràctica, el que sabem és que no totes les corporacions locals son capaços d'aplicar una metodologia de treball que rendibilitzi al màxim la tasca diària de governar. Com també es coneix les dificultats en la identificació i maneig dels seus recursos, si aquesta iniciativa no està impulsada des d'àmbits polítics i administratius de rang superior, com els Consells insulars.

Els motius que expliquen la inexistència d'iniciatives pròpies i diferenciadores en la gestió

municipal poden ser molts i de característiques diferents, alguns de caràcter estructurals.

No hi ha dubte que, en termes generals, s'han produït importants avanços a l'àmbit de l'Administració local que no solament han contribuït a dissenyar una estructura territorial més eficient sinó també a generar un marc de relacions funcionals més realista, cosa que queda palès quan es compara el paper dels Consells insulars amb el de l'antiga Diputació o dels vells ajuntaments amb els actuals.

Tot i això, un estudi objectiu de casos demostraria que, en matèria de política local, o no s'ha progressat suficient o els avanços han estat massa lents i provisionals, possiblement per la gravetat dels problemes heretats, per no aprofitar totes les possibilitats de gestió disponibles i per l'enfocament massa conjuntural dels problemes municipals. En aquest sentit, és indubtable que, a les nostres illes, les polítiques de dretes engegades durant l'anterior legislatura han tingut un efecte demolidor a tots els nivells, però també és cert que s'esperava que l'actitud d'alguns equips de govern municipal per fer front als problemes sobrevinguts seria més valenta i decidida. I és que encara avui, bona part dels integrants dels equips de governs locals, sembla que encara no s'han adonat de les avantatges de treballar a curta distància amb la ciutadania a l'hora de gestionar l'agenda. Un concepte, el de la proximitat, que malgrat haver de ser física per necessitat, en política mereix la pena ser explotada des d'una perspectiva social i interactiva, per tal d'aconseguir, entre d'altres coses, major comunicació i suport.

Des de l'òptica de la democràcia participativa, la proximitat és una paraula clau que s'utilitza per explicar la necessitat de què els polítics facin un cert exercici d'empatia amb els ciutadans, que es deixin acompanyar per ells en les tasques de govern i que la informació sobre els temes a tractar sigui un recurs bàsic i imprescindible per assegurar l'enteniment entre ells.

No debades, quan a l'exposició de motius de la *Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears* es refereix a l'àmbit de govern municipal, identifica al municipi com "*el nivell local bàsic i essencial de l'organització territorial a les Illes Balears que permet fer més efectiva la participació de la ciutadania en l'adopció de les decisions públiques que l'afecten més directament, així com gestionar amb menor cost i major efectivitat les competències locals*"

Tot i que proximitat, participació ciutadana, democràcia participativa i altres termes similars formen part del discurs habitual dels polítics, encara avui són pocs els municipis que han aprovat el reglament de participació ciutadana i l'apliquen com cal, i molts els que, per manca de coneixements i habilitats suficients, condemnen qualsevol procés participatiu al fracàs.

El desconeixement per part de bona part dels polítics novells dels assumptes que cauen baix la seva competència és un important obstacle en la tasca quotidiana de governar, i que se sol aprendre a cop d'experiència. Pels qui també han volgut aprendre, el desenvolupament de diferents activitats formatives, i l'aparició a principis de la dècada passada de manuals per a ús de batles i regidors, publicats per iniciativa de diferents escales de l'Administració pública, ha permès posar a la seva disposició un bagatge mínim de coneixements. La *Guia Pràctica per a Nous Regidors 2015-2019* és la versió balear d'aquest tipus de treballs, en aquest cas publicat tardanament per la Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears (FELIB).

De la mateixa manera que no hi ha bona docència si no hi ha bona investigació científica, difícilment es pot entendre que els polítics i tècnics municipals no disposin de manuals de bones pràctiques, ni tampoc de les estadístiques necessàries per diagnosticar la causa dels problemes o, entre totes les alternatives plantejades, justificar la presa de decisions. A l'àmbit d'acció municipal, es tracta d'anomalies procedimentals i de problemes relacionats amb la minsa cultura de qualitat d'algunes administracions, l'esmena de las quals en part justifica la mateixa raó de ser de la FELIB, si es té present que dos dels seus principals objectius estatutaris són:

- Promoure estudis sobre problemes i qüestions que afectin les entitats associades.
- Difondre el coneixement de les institucions municipals i insulars i també estimular que els ciutadans participin en l'activitat local.

I per dur a terme les finalitats esmentades, entre d'altres coses, els estatuts de la FELIB també obliguen a:

- Facilitar l'intercanvi d'informació entre entitats sobre temes locals.
- Constituir serveis d'assessorament i d'assistència per a les seves entitats associades.
- Organitzar reunions, seminaris i congressos.
- Crear en el seu àmbit les estructures orgàniques o funcionals necessàries per estudiar i debatre temes o problemàtiques que afectin els interessos de les seves entitats associades.

Malgrat no ser el moment adequat per valorar l'abast pràctic d'aquests preceptes, pareix indiscutible que, per diferents motius, els resultats de l'activitat desplegada des de la FELIB no ha estat l'esperada al llarg dels més de 25 anys d'existència, especialment quant a la realització de debats i publicació d'estudis, així com en l'elaboració d'estadístiques sobre la realitat municipal. Sortadament, encara que durant un període curt de temps, dues iniciatives diferents serviren per dur a terme una activitat prospectiva alternativa:

- Les Agendes Locals 21 (AL21)
- L'Observatori de Polítiques Locals (OPL) <sup>1</sup>, dependent del Departament de Cooperació Local del Consell de Mallorca (2011-2015)

En el cas de Mallorca, els resultats de les eleccions de 2011 dugueren un important canvi en l'estructura de govern del Consell de Mallorca i el control polític de la institució per part de la dreta afavorí la pràctica extinció del moviment *agendista*, així com la desaparició de l'OPL. La falta de continuïtat de les AL21 provocà, entre d'altres coses, l'abandonament d'una metodologia de treball realment interessant i amb això, que es deixessin d'elaborar i actualitzar a escala municipal la bateria d'indicadors pensada per facilitar l'elaboració del

<sup>1</sup> L'Observatori de Polítiques Locals (OPL) va néixer com un organisme d'informació, anàlisi, reflexió i acompanyament de les polítiques locals de l'illa. La funció principal fou potenciar la qualitat de les polítiques locals per a la ciutadania, amb la creació de sinergies socials per al desenvolupament local.

diagnòstic mediambiental de cada municipi, la impossibilitat de poder avaluar les dades i la seva evolució, de poder-les comparar-les amb la resta de municipis.

La conseqüència immediata fou la pèrdua de capacitat generadora d'una informació que era necessària per debatre i prendre decisions, circumstàncies que es mantenen encara avui <sup>2</sup>. Pel que fa a l'OPL, amb la pràctica desaparició el 2011 s'extingí també la important activitat que havia desplegat des del 2007 i es deixaren de publicar les interessants monografies sobre temes municipals.

També la eliminació dels programes de finançament dels Agents de Desenvolupament Locals (ADL), demostrà l'oblit interessat de l'Administració Central vers als Ajuntaments. Aportar uns tècnics qualificats a les administracions locals, era facilitar uns mitjans humans sempre necessaris i la possibilitat de crear una xarxa d'agents que podrien relacionar-se a nivell insular. Si ens referim a la necessitat del canvi de model econòmic també a nivell local, la figura d'aquests agents agafa una gran importància, per la seva capacitat de treball transversal i la possibilitat d'ajudar a la coordinació de les diferents polítiques municipals.

A tots aquests despropòsits s'hi afegeix la inexistència de estadístiques oficials amb dades interessants per a la gestió municipal i suficientment desagregades <sup>3</sup>, i el poc interès d'alguns Ajuntaments per elaborar estadístiques a partir de dades pròpies de les que disposa.

A manera de suggeriments efectuem les següents propostes:

- Establir una metodologia comuna de cara a facilitar els diagnòstics de la situació econòmica, social i mediambiental de cadascun dels municipis de les Illes. Aquesta base comuna metodològica és fonamental per a poder avaluar les singularitats territorials i per a facilitar les bases per a una planificació estratègica multi-nivell i les possibilitats d'actuacions específiques en cada municipi. Aquesta metodologia s'hauria d'establir de manera coordinada amb els Consells insulars i els propis Ajuntaments.
- Identificar una base mínima d'indicadors estadístics que s'haurien de treballar i aconseguir des de cada municipi. Els Consells insulars podrien ajudar en la coordinació i en el suport de com establir-los i com treballar-los conjuntament amb els ajuntaments. També podrien fer la intermediació en el tractament i l'obtenció de les dades amb l'IBESTAT.

---

<sup>2</sup> A la plana web oficial del Consell de Mallorca, s'identifiquen com a funcions específiques del Departament de Desenvolupament Local, entre d'altres:

- Elaborar el projecte de Pla Insular d'Obres i Serveis, plans especials i altres instruments específics de col·laboració amb els municipis.
- Donar suport als municipis per tramitar ajudes europees i l'Agenda local 21.

<sup>3</sup> No pareix haver-se complir un dels objectius instrumentals al que fa referència el segon Pla d'Estadística de les Illes Balears 2014-2017, a l'apartat a de l'article 5, en el sentit de "*impulsar la col·laboració i la coordinació entre les administracions autonòmica, insulars i municipals per obtenir dades amb la màxima desagregació territorial possible*"

- Reactivar els principis i les metodologies de treball de les Agendes Locals 21.
- Restaurar el programa i la figura dels Agents de Desenvolupament Local i procurar la seva formació continuada d'acord amb les funcions pròpies de la seva activitat. Promoure la constitució d'una xarxa insular d'ADL.
- Potenciar els Pactes Locals per a l'Ocupació. Anar inserint les propostes d'actuació en el marc del planejament econòmic i territorial estratègic del municipi.
- Incentivar la recerca a escala municipal per tal de descobrir nous nínxols d'ocupació i la capacitat d'innovació i implementació de noves estratègies de desenvolupament en les activitats productives ja existents.
- En la mesura de les possibilitats financeres municipals, planificar les inversions públiques per dinamitzar l'economia dels municipis amb criteris d'equitat i sostenibilitat.
- Ampliar i dotar de més recursos als ajuntaments adherits al Pacte de Batles i Batlleses per a l'aplicació de l'Agenda 20-20-20 mediambiental europea.

A Palma, Novembre de 2016.