

INNOVACIÓN SOCIAL, POBREZA Y
VULNERABILIDAD SOCIAL.
LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA
DE GIRONA Y LA CIUDAD DE OLOT ANTE EL
RETO DE LA COHESIÓN SOCIAL

Eduard Carrera Fossas

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.



TESIS DOCTORAL

Innovación social, pobreza y vulnerabilidad
Los pequeños municipios de la provincia de Girona y la ciudad
de Olot ante el reto de la cohesión social

Eduard Carrera Fossas

2023



TESIS DOCTORAL

Innovación social, pobreza y vulnerabilidad social
Los pequeños municipios de la provincia de Girona y la ciudad
de Olot ante el reto de la cohesión social

Eduard Carrera Fossas

2023

Programa de doctorado en Educación

Dirigida por:

Quim Brugué Torruella

Memoria presentada para optar al título de doctor por la Universitat de Girona

Editado por Clara López y Eduard Carrera Fossas

Fotografía contraportada por Eduard Carrera Fossas

Autor de los graffitis: RICE. Eduard Sacrest

“[...]”

Cada capa de l'atmosfera
em va deixant més i més nua
i potser vaig més lleugera
però la pena és tan severa
que l'arrossego com una cua
Busco una ombra d'esperança
vull un canvi de partitura
vull cantar una aliança
vull canviar la llei futura
ara tan tendra
i abans tan dura
perdo la meva armadura
i l'abraço tan fort com puc
com si fos la teva cintura”

Meteorit ferit. David Soler, Marcel Bagés i Maria Arnal

Agradecimientos

Hacer los agradecimientos de una tesis es como de repente darte un fuerte golpe. Sin esperarlo, te ves aturcido, desorientado, preguntándote ¿cómo he llegado hasta aquí? Permítanme que utilice estos agradecimientos en dos direcciones. Por un lado, para intentar dar respuesta a esta pregunta, dando las gracias a aquellas personas que han marcado no solo mi trayectoria sino mi vida. Por otro lado, agradeciendo a aquellas personas que me han acompañado en este magnífico y también complejo viaje, y añadiría: vital. Para los agradecimientos me expresaré en catalán pues para mí no solo es un reconocimiento a las personas a las que me quiero dirigir en la parte de ¿cómo he llegado hasta aquí? sino también una especie de diálogo con ellas.

Amb aquesta tesi tanco una etapa i obro de nou una porta. No hagués arribat aquí si un dia ja fa molts anys no hagués agafat el tren a l'estació de Campdevàrol, al Ripollès, en direcció a Barcelona o de tornada al poble. No m'entendria sense baixar del tren els divendres i el tornar-hi a pujar els diumenges. Abans o després sempre el teu somriure, sempre l'obrir dels teus ulls, sempre les mateixes paraules i després sempre els teus ulls negats per les llàgrimes, *“Eduard, estic molt orgullós de tu (...) Quina alegria tinc en veure com estudies”*. Avi, recordaré sempre com tot i estar dormit, entrava a l'habitació i de cop et despertaves i els hi explicaves a les infermeres que era el teu net i que estudiava Economia a Barcelona. Et veia somriure una vegada i una altra. I m'estrenyies ben fort la mà. De nou, el teu últim somriure. Qui sabia si l'últim. Avi, em vas ensenyar la fortalesa de l'amor, del creure en les persones per damunt de totes les coses, la importància del sentir-se acollit, estimat. També la importància de tancar, de l'adeu. Malgrat la distància, estem més propers que mai. Gràcies per mirar-me sempre amb els ulls brillants, per obrir-me sempre la porta quan ho necessitava, per confiar amb mi i per la teva generositat infinita per damunt de totes les coses. Ara tanco una etapa que tenia pendent i m'imagino baixant del tren, caminant fins l'hospital, entrant a la teva habitació i explicant-te que la primera persona de la família que va anar a la Universitat – el teu somni- també ha acabat la tesis. Imagino que com sempre, obres els ulls i em somrius. La porta mai ha estat tant oberta.

Mare, gràcies a tu puc dir que estic aquí. Dempeus. Ets el meu orgull i el meu caràcter. T'havies pensat i construït a partir del cuidar. Amb la generositat de qui ho dona tot i no demana res a canvi. Que es buida. Ara et trobo molt a faltar. De fet, em trenca no tenir-te al costat i que no puguis llegir

aquesta tesi. Tot i així, et tinc present amb tot allò que faig. Et penso contínuament i et faig estar present en tot el que em passa. Em fa molt feliç pensar e imaginar què em diries si ens poguéssim tornar a mirar els ulls. Si haguessis pogut veure tot el que he fet aquests anys. Com sempre: tu i jo, jo i tu.

Àvia Conxita. Et recordo explicant-me la teva vida i el que vas patir durant la teva infància. El temps et va separar d'Alpens, el teu lloc. Com te l'estimaves, com ens el feies estimar. De tu he après la importància de saber d'on ets tot i no estar mai al mateix lloc, tot i canviar, tot i moure't d'un lloc a l'altre. El nostre Alpens sempre ens ha acompanyat. Gràcies per la teva lluita i per la identitat que vas donar a la nostra família. Sense el teu sacrifici no hauria arribat fins aquí. La teva generositat sempre et feia estar al darrera i ens posaves sempre per damunt de tot. Potser no hi he estat a temps, però he arribat. Aquesta tesi és el meu orgull, el meu lloc. Segurament és el nostre Alpens.

Pare, el que més feliç em fa és que hakis pogut ser pràcticament el primer en llegir aquesta tesi. Amb tot el que has passat, i estàs aquí. Sempre present. Esperant. Acompanyant des del respecte absolut, sense imposar-te. Pel camí hem perdut a l'àvia Lourdes i a la Sandra, la teva filla, la meva germana. Malgrat tot, tu sempre m'hi fas pensar i cuides de que formin part de la nostra memòria, el nostre record. Durant la tesis ens han passat moltes coses i tenia el meus dubtes de que la poguessis llegir. No només em fa feliç haver arribat a temps i que puguis estar a casa veient créixer la teva neta i el teu net sinó que per mi sempre seràs la resistència. El respecte. Amb tu he après a esperar i a cuidar quan se'm necessita. Gràcies per fer de pare i ser el millor avi que puguin tenir en Pol i la Ivet. Ara que ja he acabat la tesi haurem d'anar més sovint per Ripoll. Havia escrit aquestes línies amb l'esperança de que les poguessis llegir però el teu cor va dir prou el 7 de març. Just uns dies després de dir-vos als i a les de casa que ja la tenia acabada. No l'hauràs pogut llegir però si que l'has viscut. No podràs estar a la defensa però en el meu cor hi seràs present. Quan entri a casa sempre hi seràs. Quan vagi a Ripoll sempre m'hi acompanyaràs. Ara i sempre et porto amb mi. Hem anat perdent les persones que més estimàvem de la nostra família, però sempre viuran perquè mai les deixarem d'anomenar. El meu orgull és veure com et brillaven els ulls quan et deia que havia acabat d'escriure la tesi. La meva vida, tancar aquesta etapa al teu costat. Pare, m'espera el futur. Ens espera la VIDA.

Finalment, vull tancar aquesta primera part del com he arribat fins aquí amb tu: Sònia, la meua família. Ens vàrem conèixer fa uns quants anys a Tossa de Mar, a la platja. Assentat a la sorra al teu costat i mirant al cel vaig tenir el meu primer moment de pau després de molts anys. Et mirava i el silenci m'omplia de música. Des de llavors no hem parat d'escriure la partitura de la nostra pròpia banda sonora. Gràcies per estar al meu costat i acompanyar-me, però sobretot gràcies per fer possible que puguem construir la nostra pròpia família. Aquests anys de tesis no han estat fàcils però tenir-te al meu costat ho ha fet més especial. Per fi tanco aquesta etapa i podré dir a en Pol i a la Ivet que la tesi ja està. Ivet, la teua creativitat i energia m'han donat empena per intentar fer la tesi més especial. La teua màgia sempre em fa pensar en fer lo impossible, en intentar investigar per fer d'aquest món un lloc més just. Pol, la teua alegria se m'ha encomanat en els pitjors moments i m'ha fet veure la part de llum que necessitava quan m'havia de desbloquejar. Gràcies família, sense la vostra comprensió aquestes línies no haurien estat possibles.

Arribats a aquest punt, m'agradaria donar les gràcies a totes aquelles persones que m'han acompanyat i recolzat durant tots els anys dedicats a la meua tesi.

Quim, que hagi estat el meu director ha estat del millor que m'ha passat. Descobrir-te com a persona i aprendre de la teua generositat m'ha permès estimar encara més la docència i la investigació. Podria dir que a l'inici d'aquesta tesi vaig trobar-me un director i n'he sortit amb un company i amic. Mil gràcies per cuidar-me, acompanyar-me, ajudar-me i sobretot per tot l'aprenentatge que n'he tret. Escoltar-te sovint, parlar amb tu i fer investigació m'ha canviat la manera en com veig el món: he passat de voler-lo a entendre a perseguir el transformar-lo. Fer-lo més just i habitable. Amb el teu exemple ets capaç d'obrir noves mirades i fer possibles nous horitzons. Fas possible el que moltes vegades sembla impossible i sempre des de la serenitat i la calma.

Xevi, no et podré agrair mai l'ajuda que m'has ofert tot aquest temps. Per mi és un orgull enorme ser el teu amic i company. Mil gràcies per tots els moments, les converses i les trobades, però sobretot gràcies per els cafès virtuals que em varen fer sentir menys tancat i que em van ajudar a suportar una mica millor la pandèmia. Ets un mirall i un exemple a seguir. M'agrada estar al teu

costat no només per aprendre i observar la teva manera de fer, sinó també per agafar aquesta essència de posar llum a les necessitats socials des del respecte i la voluntat de revisar-nos constantment.

Moltes gràcies Anna per estar sempre al meu costat. Per recordar-me i repetir-me una i altra vegada que acabés i em centrés en la tesi. En els mals moments he pogut comptar amb tu i sempre has confiat en què seria capaç d'arribar a escriure aquestes línies. M'has obert les portes de bat a bat a la investigació i a millorar la meva docència. La teva il·lusió, creativitat i perseverança s'encomana. Espero que en el futur puguem continuar investigant, fent propostes per sortir de l'aula i trencar lo establert i fer de les educadores i educadors socials agents de canvi i transformació social.

Maria, mil gràcies per sempre estar disponible i per resoldre qualsevol dubte que tingués. He coincidit amb tu com a directora del doctorat en educació fins pràcticament al final de la meva tesi i m'has facilitat moltíssim la feina. Espero que en el futur puguem coincidir i em pugui impregnar encara més del teu fer, sempre posant l'accent en la diversitat. De tu he après l'escollar i deixar peu a que les altres persones parlin. Sempre amb la delicadesa de qui confia amb l'altra persona.

Mon, encara recordo el dia que vaig coincidir amb tu per primera vegada. Vas venir a una xerrada que vaig organitzar amb la Merçona Puig Antich i al escoltar-te parlar de l'exili vaig pensar: l'any vinent la farem amb les estudiants. Des de llavors, quantes en portem? cinc?. És un regal que la vida t'hagi portat fins a mi. No només per fer-me adonar de la importància de la memòria sinó de fer-me veure que l'educació ha de ser revolució. Mil gràcies per el teu etern combat de la memòria i per les frases de Paulo Freire i Josep Pallach que m'han servit per posar paraules importants en aquesta tesi. Mon, mai més exili!!!

Gràcies al Consorci d'Acció Social de la Garrotxa. A la Teia Fabrega, a tot l'equip de l'àrea d'atenció a la comunitat, a l'Anna Casamitjana, a l'Elena Masanas i a totes les professionals del consorci. Treballar i fer una tesi no és fàcil i formar part d'aquesta institució no només m'ho ha facilitat sinó que m'ha ajudat a construir una perspectiva crítica del món que ens envolta. També, perquè no dir-ho, ha posat al centre de la meva vida el com els serveis socials poden i haurien de

ser un agent clau en el canvi i la transformació social. Clara, moltes gràcies pel suport informàtic i en l'edició del document que m'han permès tancar la tesi aquests últims dies. Estic convençut que Olot i la Garrotxa té una gran sort de comptar amb tu com a tècnica comunitària. Anna Arrebola, això ja ho tinc. Tocarà fer el cafè per celebrar-ho. Gràcies per aquests últims temps en els que conversar amb tu sobre el treball social i els reptes d'aquesta magnífica professió m'han connectat de nou amb perquè vaig decidir obrir aquesta porta fa temps.

Míriam Paredes, treballar al teu costat m'ha fet créixer com a professional i també com a persona. Les converses fent el cafè i parlant de tot han estat el meu espai de cura durant tots aquests anys. No podria haver fet la tesi sense aquests moments. Mil gràcies per estar sempre al meu costat. A les bones i a les males. Si alguna cosa m'emporto d'Olot és haver conegut una gran professional i millor persona. Sempre al meu equip.

Un investigador no neix ensenyat sinó que aprèn a partir de l'observar, fer-se preguntes i acostar-se a la realitat. Això no seria possible sense haver col·laborat amb el grup de recerca en ciències socials aplicades (SISA) i formar part del grup de recerca en infància, joventut i comunitat de la Universitat de Girona (LIBERI). Quim, Xevi, que més dir-vos. El vostre acompanyament en aquesta tesi m'ha donat ales. Pere, Anna, Carme i Edgar, mil gràcies per les reflexions, els aprenentatges i el fer-me sentir d'un equip com el vostre. Per mi no només sou referents sinó tot un exemple a seguir. Pere, el teu rigor i manera de fer sempre al servei de l'empoderament de les persones joves és tot un exemple. Et mou una energia infinita que no s'acaba i que en moments difícils sempre empeny. Carme, la teva experiència i trajectòria passant del món professional a l'acadèmic és tot un exemple a seguir. A més la teva naturalitat i entusiasme s'encomana. Edgar, el teu humor i complicitat m'han ajudat molt en moments en els que em costava centrar-me i acabar. Companyes i companys del grup de recerca, gràcies per recolzar-me durant la meva tesi. Gràcies, Carme, Mireia, Lara, Caye, Rosa, Marta, Coral, Berta, Myrte, Joan, Narcís. Pere, Anna, em vàreu obrir les portes al projecte HEBE del que no només aprenc sinó que m'hi heu fet sentir com a casa. Gràcies Juan, Xavier, Paloma, Pilar, Asun, Manel, Alan, Núria, Laura i a tot l'equip.

Xavier, fer aquell curs d'estiu de resolució de conflictes i després el postgrau em va permetre assentar les bases per poder fer aquesta tesi. Moltes gràcies per el teu suport i la teva amistat durant

tots aquests anys. La teva mirada en la gestió de conflictes m'ha permès poder enfocar part d'aquesta tesi des d'una perspectiva crítica. Espero que aviat puguis tancar la teva tesi.

M'agradaria també donar les gràcies a totes aquelles companyes i companys que s'han preocupat per mi i per la meva tesi durant aquests anys. Jordi, per la confiança i obrir-me la porta a la Universitat. La teva lluita per la renovació pedagògica és tota una inspiració. Òscar, per pensar sempre en mi i confiar, però també per tenir sempre les portes obertes. Carol, per tots els teus somriures i moments en els què de cop veia més llum. Josan, què dir de tu. Un company magnífic del que intento aprendre dia a dia. El teu rigor per donar veu a les persones i les minories des del treball social m'han permès estimar aquesta professió i aprofundir en la seva mirada crítica. Juan, "copadrí", quina sort haver-te conegut. Ets tot un exemple per com estimes l'ofici d'educar i com des del provocar el pensament actiu fas el canvi en qui t'escolta. Carles, la teva mirada crítica i de lluita m'han fet pensar en la importància per canviar les coses des del carrer, des de l'activisme. Judit, pel teu suport a l'inici en els cursos de doctorat. Els articles que presento en aquesta tesi beuen dels aprenentatges que vaig fer al curs de com redactar articles científics.

Gràcies a l'escola de doctorat per organitzar anualment activitats, formacions, espais de relació i unes jornades per a joves investigadors que m'han ajudat a sentir-me part d'una ESCOLA. També agrair a la seva directora actual del programa en educació, Rosa Maria, per acompanyar-me quan estava tancant la tesi i resoldre'm aquells dubtes de gestió que sovint veig llunyans.

Mil gràcies a l'equip magnífic de l'IRTS (Institute régionale du travail sociale de Perpignan) i a la seva directora, Fred Roca, per fer-me sentir com a casa durant aquests últims mesos. Per permetre'm també anar al meu ritme i centrar-me en la tesi. Marion, de tot cor, mil gràcies per obrir-me les portes. És tot un luxe aprendre al teu costat. Encomanes el teu entusiasme i fas possible qualsevol intercanvi, sempre des del sumar. Elsa, gràcies per donar llum a les persones amb l'experiència de la pobresa. El teu treball ha estat tota una inspiració. Mònica, gràcies per les teves reflexions i estima cap al treball social. La teva necessitat de sempre anar un pas endavant, de connectar la Catalunya nord i la sud han estat tota una motivació. Ara que us conec no podria passar sense vosaltres.

Finalment, m'agradaria tancar els agraïments d'aquesta tesi, donant les gràcies a totes aquelles persones que d'alguna manera s'han creuat amb mi durant aquests anys. Als veïns i veïnes que he conegut en la meva feina diària a Olot aquests últims catorze anys. Un mes de març de 2009 vaig començar a treballar com a tècnic comunitari i un mes de març acabo d'escriure aquestes línies. A les estudiants d'educació social i treball social. M'heu ensenyat a *cridar i resistir* i a enfortir-me a partir del fer-me preguntes. Ha estat un repte i m'omple d'orgull haver pogut formar part d'un moment de la vostra vida. El vostre compromís, la vostra lluita, l'estima cap als altres, el ser crític, el buscar sempre l'intercanvi i el vostre viure amb majúscules m'ha fet sentir molt especial. Aquesta tesi vol ser precisament això, un crit de resistència, una finestra a la reflexió, un petit espai de canvi. Espero que a qui la llegeixi se li puguin despertar algunes preguntes. En un món cada vegada més ric però també cada vegada més desigual necessitem persones amb la fermesa i la voluntat per configurar noves respostes.

“Aquí als afores, la gènesi i la degeneració, la vida i la mort, l'humà i l'inhumà – car només l'humà pot ser inhumà-, la proximitat i la indiferència. Aquí als afores, el mal és molt profund, però la bondat encara ho és més. Aquí, als afores, res té més sentit que l'empara i la generositat. Aquí, als afores, no només vivim, sinó que som capaços de vida”

Josep Maria Esquirol. La penúltima bondat: assaig sobre la vida humana



Crida i resisteix. Quadres elaborats per l'artista urbana RICE amb la col·laboració dels i de les estudiants de 2n d'educació social. Curs 2019-2020.

Publicaciones derivadas de la tesis

Los resultados de ésta tesis doctoral han sido publicados o enviados a revistas científicas incluidas en el Journal Citation Report (JCR).

Artículos aceptados y publicados:

Carrera, E.; Brugué, Q.; Casademont, X. & Serra, M. (2019). El potencial innovador de los pequeños municipios: de la teoría a la práctica. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 168: 3-20. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.168.3>)

Carrera, E., Brugué, Q., & Casademont, X. (2021). Vulnerabilidad y cronificación de la pobreza: estudio de caso de la exclusión social en Olot (Girona). *Revista Española De Ciencia Política*, (57), 219–242. <https://doi.org/10.21308/recp.57.08>

Artículo enviado y pendiente de revisión, aceptación y publicación:

Carrera, E. & Brugué, Q. Neighbourhood organization as a way of addressing vulnerability: a case study of a community mediation programme in Olot (Spain)

Enviado el 23 de febrero a la revista *Space and Polity*

La *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)* tiene un factor de impacto de 1.438 y está en el tercer cuartil (Q3) en la categoría de Sociología con un JCI 101/150 (© 2021 Journal Citation Reports Science Edition, published by Thomas Reuters).

La *Revista Española de Ciencia Política (RECP)* está en el tercer cuartil (Q3) en la categoría de Ciencia Política con un JCI Rank 210/307 (© 2021 Journal Citation Reports Science Edition, published by Thomas Reuters).

Listado de abreviaciones

ACGAX	Archivo comarcal de la Garrotxa
AROPE	At risk of poverty and/or exclusion
CASG	Consorti d'Acció Social de la Garrotxa
CISA	Grupo de investigación en ciencias sociales aplicades de la Universidad de Girona
IRTS	Institute régionale du travail sociale
LIBERI	Grupo de investigación en infancia, juventud y comunidad de la Universidad de Girona
OCDE	Organización para la cooperación y el desarrollo económico
UdG	Universitat de Girona
UE	Unión Europea

Contenido

Resumen.....	16
Resum	17
Abstract	18
1. INTRODUCCIÓN	19
1.1. Trayectoria personal.....	20
1.2. Las preguntas de investigación y los objetivos	27
1.3. Exposición de la problemática	30
2. Antecedentes conceptuales	31
2.1. La innovación: ¿respuesta o reacción en momentos de crisis?	32
2.2. De la pobreza a la exclusión social: el riesgo de caer en la vulnerabilidad	34
2.3. La mediación comunitaria ante el reto de la cohesión social: de comunidades fragmentadas a comunidades organizadas	36
3. Metodología: aspectos generales de los tres artículos que componen la tesis	39
3.1. Diseño y ámbitos de estudio	40
3.2. La aproximación cuantitativa: el cuestionario y la revisión de documentos oficiales	44
3.3. La aproximación cualitativa: grupos de discusión, entrevistas y observación participante	46
3.4. Limitaciones de la investigación.....	48
3.5. Consideraciones éticas	50
4. Resultados	51
4.1. Estudio de caso 1. El potencial innovador de los pequeños municipios: de la teoría a la práctica.....	53
4.2. Estudio de caso 2. Vulnerabilidad y cronificación de la pobreza: estudio de caso de la exclusión social en Olot (Girona).	88
4.3. Estudio de caso 3. Neighbourhood organization as a way of addressing vulnerability: a case study of a community mediation programme in Olot (Spain)	113
5. Discusión y conclusiones	135
6. Futuras líneas de investigación	141
6.1. Perspectivas de futuro. Próximos pasos.....	142
6.2. El cierre	146
7. Bibliografía	147
8. Anexos	158

8.1. Anexo 1. Cálculo de la muestra para el estudio 2. Cronificación de la pobreza y vulnerabilidad.....	159
8.2. Anexo 2. Encuesta estudio 2. Cronificación de la pobreza y vulnerabilidad.....	167
8.3. Anexo 3. Difusión de los resultados en Congresos, Jornadas y Seminarios.....	177
8.4. Anexo 4. Certificado de dirección de tesis y certificados de conformidad de coautores	179

Resumen

El estallido de la burbuja inmobiliaria de 2008 provocó una crisis socioeconómica generalizada que afectó especialmente a los municipios y ciudades españolas. Se trataba de una crisis que se extendía por los países de todo el mundo pero de forma especial en los países europeos donde precisamente había altos niveles de protección social. Aumentó la desigualdad, el riesgo de exclusión social y la pobreza y se percibía una generalización de la vulnerabilidad. Podríamos decir que, por primera vez en años, la crisis se había extendido a una parte de la población que parecía inmune hasta el momento.

Precisamente, esta es una tesis doctoral por compendio de publicaciones que tiene por objeto conocer como reaccionaron los entornos no metropolitanos a la crisis socioeconómica de 2008. Para ello, a través de tres artículos académicos, se ofrece una lectura que cómo la innovación, la pobreza y la vulnerabilidad ayudan a entender su realidad social, pero también nos permite hacer una interpretación de cuáles pueden ser los desafíos de futuro en términos de cohesión social. Mas aún, si tenemos en cuenta que recientemente nos encontramos saliendo de una de las mayores crisis que hemos visto en los últimos tiempos: la de la COVID-19. A partir de estas premisas, los diferentes estudios de caso analizan empíricamente, el potencial innovador de seis pequeños municipios de la provincia de Girona, cómo se han traducido las consecuencias de la crisis en términos de pobreza y vulnerabilidad en un territorio concreto (la ciudad de Olot), y cómo un programa de mediación comunitaria puede ayudar a fortalecer la organización de los grupos de vivienda y si eso es suficiente para abordar la vulnerabilidad.

Los resultados, a partir de los casos analizados, muestran la necesidad de nuevas respuestas frente a la creciente fragilidad y vulnerabilidad. Respuestas que pongan el acento en lo colectivo. Al mismo tiempo, los entornos no metropolitanos pueden ejercer de motor para configurar nuevas realidades y fraternidades. Pero no es una tarea fácil, pues ante el aumento de la vulnerabilidad, la cohesión social tiende a resentirse.

Palabras clave: innovación social, pobreza, vulnerabilidad, cohesión social, mediación comunitaria, políticas urbanas, políticas de vivienda

Resum

L'esclat de la bombolla immobiliària de 2008 va provocar una crisi socioeconòmica generalitzada que va afectar especialment als municipis i ciutats espanyoles. Es tractava d'una crisi que s'estenia per tots els països del món però de forma especial als països europeus a on precisament hi havia alts nivells de protecció social. Ens trobem doncs, amb un augment considerable de la desigualtat, del risc d'exclusió social i de pobresa, i es percebia una generalització de la vulnerabilitat. Podríem dir que, per primera vegada en anys, la crisi s'havia estès a una part de la població que semblava que tenia certa immunitat fins el moment.

Precisament, aquesta és una tesi doctoral per compendi de publicacions que té per objectiu conèixer com van reaccionar els entorns no metropolitans a la crisi socioeconòmica del 2008. Per això, a través de tres articles acadèmics, s'ofereix una lectura a com la innovació, la pobresa i la vulnerabilitat ajuden a entendre la seva realitat social, però també ens permet fer una interpretació de quins poden ser els reptes de futur en termes de cohesió social. Més, si tenim en compte que recentment ens trobem sortint d'una de les crisis més grans que hem vist en els últims temps: la de la COVID-19. A partir d'aquestes premisses, els diferents estudis de cas analitzen de manera empírica, el potencial innovador de sis municipis petits de la província de Girona, com s'han traduït les conseqüències de la crisi en termes de pobresa i vulnerabilitat en un territori concret (la ciutat d'Olot), i com un programa de mediació comunitària pot ajudar a enfortir l'organització en els grups d'habitatges i si això és suficient per abordar la vulnerabilitat.

Els resultats, a partir dels casos analitzats, mostren la necessitat de buscar noves respostes davant de la creixent fragilitat i vulnerabilitat. Respostes que posin l'accent en allò col·lectiu. Alhora, els entorns no metropolitans poden exercir de motor per configurar noves realitats i fraternitats. Però no és una tasca fàcil, ja que davant de l'augment de la vulnerabilitat, la cohesió social tendeix a ressentir-se.

Paraules clau: innovació social, pobresa, vulnerabilitat, cohesió social, mediació comunitària, polítiques urbanes, polítiques d'habitatge

Abstract

The bursting of the real estate bubble in 2008 triggered a widespread socio-economic crisis that particularly affected Spanish cities and towns. It was a crisis that spread to countries all over the world, but especially to European countries with high levels of social protection. Inequality, the risk of social exclusion and poverty increased and vulnerability was perceived to be widespread. We could say that, for the first time in years, the crisis had spread to a part of the population that seemed immune until now.

This is a doctoral thesis by compendium of publications that aims to find out how non-metropolitan environments reacted to the socio-economic crisis of 2008. To this end, through three academic articles, it offers a reading of how innovation, poverty and vulnerability help to understand their social reality, but also allows us to make an interpretation of what the future challenges may be in terms of social cohesion. Even more so, if we take into account that we are recently emerging from one of the biggest crises we have seen in recent times: that of COVID-19. Based on these premises, the different case studies analyse empirically the innovative potential of six small municipalities in the province of Girona, how the consequences of the crisis have translated in terms of poverty and vulnerability in a specific territory (the city of Olot), and how a community mediation programme can help to strengthen the organisation of housing groups and whether this is sufficient to address vulnerability.

The results, based on the cases analysed, show the need for new responses to increasing fragility and vulnerability that emphasise the collective. At the same time, non-metropolitan settings can act as an engine for shaping new realities and fraternities. But this is not an easy task, as social cohesion tends to suffer as vulnerability increases.

Keywords: social innovation, poverty, vulnerability, social cohesion, community mediation, urban policies, housing policies.

1. INTRODUCCIÓN

“La práctica político-pedagógica de los educadores progresistas tiene lugar en una sociedad desafiada por la globalización de la economía, el hambre, la pobreza, la tradición, la modernidad y hasta la postmodernidad, el autoritarismo, la democracia, la violencia, la impunidad, el cinismo, la apatía, la desesperanza, pero también la esperanza. (...) Es necesario mantener la esperanza incluso cuando la áspera realidad sugiere todo lo contrario. En esta situación, la lucha por la esperanza significa la denuncia, sin medias palabras, de los desmanes, de los fraudes y las omisiones. Denunciándolos, despertamos en los otros y en nosotros mismos la necesidad y también el gusto por la esperanza. (...) Los educadores sin esperanza contradicen su práctica. Son hombres y mujeres sin rumbo. Perdidos en la historia”

Paulo Freire

1.1. Trayectoria personal

Todo empezó un 23 de marzo de 2009. Por aquel entonces, me encontraba en la ciudad de Olot buscando empleo. En la prensa comarcal apareció una oferta de mediador comunitario para los servicios sociales de la Garrotxa que dirigía Teia Fabrega, una gran referente de los servicios sociales en Cataluña. Decidí probar suerte y unas semanas después el que sería no sólo mi jefe sino amigo y colega, Xavier Casademont, me llamaba para decirme que había pasado el proceso de selección. En aquel entonces ni por asomo tenía pensado en hacer una tesis doctoral sino que solo tenía la firme voluntad de trabajar en un sitio dónde pudiera cambiar, transformar, un mundo que bajo mi punto de vista cada vez era más desigual. Como si supiera qué cambiar o transformar. El primer día me encontré con una hoja en blanco. Sabíamos cuál era el problema: un aumento de los conflictos en 37 bloques de viviendas de la ciudad y una creciente preocupación de vecinas, vecinos, servicios municipales, cargos políticos y administradores de fincas. Pero en cambio, no teníamos ni idea de cómo hacerle frente. Así empezó todo. Comencé a hacerme preguntas y con la ayuda de Xavier Casademont y Elena Masanas, empezamos a cuestionarnos si sólo con mediación comunitaria sería suficiente. Por suerte, en aquellos tiempos teníamos más preguntas que respuestas y, a partir de entrar en cada vivienda de aquellos 37 bloques, de estar presente a diario en los barrios, descubrimos el trabajo comunitario.

De aquella época, nunca podré olvidar las largas entrevistas en las casas de las vecinas y los vecinos. En muchos casos, no se podían creer que un profesional de la administración pública les visitara en su domicilio a altas horas de la tarde, algunas veces de noche, para escucharles y con la intención de acompañarles a organizar la comunidad. Menos aún se podían imaginar lo que serían capaces de hacer. De hecho, nosotros tampoco. Las visitas interminables y las reuniones para organizarse terminaron en acciones como pintar la escalera, limpiarla, organizar una fiesta o cena vecinal, organizar actividades de barrio, hacer actividades con los niños y niñas, etc. Allí aprendí la importancia de la escucha pero también la de dar protagonismo a las personas. No sólo para dar respuesta a las necesidades sino para generar cohesión. Ayudarles a organizarse y empoderarse para hacer acciones cotidianas que acercaban a los vecinos y que, al mismo tiempo, dignificaban sus escaleras, el lugar donde vivían y que hasta entonces no reconocían como comunitario, como colectivo, como suyo.

Me acuerdo como en 2010, después de un año de intervención en los bloques de viviendas, un periódico local puso de título a un artículo *Manobres socials*¹. Un título lleno de intenciones y que solo años más tarde, sentado en mi escritorio y escribiendo estas líneas, puedo entender lo complejo e importante que ha sido para mí. La comunidad, la vecindad, no se construye solo para ser sino sobre todo para hacer. Nos unimos cuando somos capaces de crear algo que nos vincula, que nos identifica. La importancia de construir infraestructuras sociales, de emprender acciones que van más allá de intereses particulares y que buscan el bien común, que priorizan el colectivo. No es nada fácil, porqué ahí también surgen liderazgos y roles de poder. Tal y como expresaban algunos vecinos en las visitas y en las reuniones vecinales de aquel entonces,

“Siempre somos los mismos, no te preocupes que no vendrá nadie más”

“[...] en este piso no sabemos quién vive, son muchos y siempre van cambiando [...] no se implican en nada y lo ensucian todo [...]”

Aún y así, el resultado siempre era el mismo. *Los que siempre somos los mismos* veían como aparecían aquellos a los que no esperaban porqué decían que nunca iban a reuniones y *los que no sabemos quiénes son* nos contaban que hacía más de diez años que vivían en aquel bloque de viviendas. Un ejemplo paradigmático y sorprendente fue cuando en una vivienda, que aparentemente escondía camas calientes, los vecinos y vecinas descubrieron que vivía una familia desde hacía más de veinte años. En ese momento apareció mi preocupación por la falta de reconocimiento, que no solo alejaba el sentirse comunidad sino que en algunas ocasiones ocasionaba miedo hacía el otro y, en contadas ocasiones, racismo. Para combatir la falta de reconocimiento usábamos la presencia y promovíamos encuentros improbables. El poder que da llamar a todos los timbres, que te conozcan, invertir tiempo en hablar y escuchar, en volver y volver. Sonreír. Confiar. Preocuparse por lo escuchado. Implicarse. La de veces que habré hecho éste círculo maravilloso, que habré entrado en el domicilio de cada vecina y vecino. Pero sobre

¹ El 30 de junio de 2010 después de más de un año interviniendo en las comunidades vecinales, El Punt Diari hizo una noticia que explicaba algunas de las acciones que habían organizado los vecinos en sus bloques de viviendas con el acompañamiento del programa *Vecindario y convivència* en el que trabajaba. Ver noticia: <https://www.elpuntavui.cat/article/188686-manobres-socials.html>

todo, que afortunado he sido de poder aprender, de poder empapararme de los saberes y experiencias de las vecinas y vecinos. La de historias que esconden las cuatro paredes de una vivienda. Me acuerdo que la primera vez que pintamos una escalera no teníamos ni idea de cómo hacerlo y, casualmente, conocimos a un pintor y todo cobró sentido. No se trataba de mí, sino de nosotros. Estábamos juntos cuando las cosas salían bien y cuando salían mal. Pasábamos del miedo y el desconocimiento al reconocimiento, a sentirse comunidad. Tal y como expresaba por aquel entonces una vecina,

“no me pensaba que lo haríamos y menos que todo el mundo bajase a pintar [...] estoy muy feliz porque la gente se ha implicado”

Esta misma vecina la primera vez que vino a una reunión no solo se mostró reacia sino que se negó a pintar la escalera. Lo que agradecieron los vecinos y vecinas las pastas y el té que les ofreció mientras cogían fuerzas para volver al tajo los días que pintaron la escalera. Pero sobre todo, aún recuerdo su sonrisa y sus ojos vidriosos al ver el cambio que una acción tan sencilla había tenido en su edificio. Hacía 20 años que no se hacía nada en la escalera y de repente: el cambio. La transformación. Precisamente de esta y de otras muchas experiencias similares he adquirido el mayor aprendizaje posible. El vecindario tiende a cohesionarse cuando se comparten cotidianidades y preocupaciones. Por muy sorprendente que parezca, los vecinos y vecinas se interesan, en general, no sólo por los demás sino también por dignificar el lugar donde viven. A veces las resistencias no tienen que ver con las personas sino con las dificultades estructurales, relacionales, de trayectorias vitales, de problemas de salud, etc.

Al mismo tiempo, por aquel entonces, tuve el privilegio de compartir despacho con un equipo fantástico. Me ayudaron a reflexionar, a cuestionarme cada paso que hacía y plantear acciones que no sólo daban respuesta a los conflictos sino que tenían una clara intención de hacer acción comunitaria. Me acordaré siempre de mis compañeras, Teixi y Estel, que insistían en salir del bloque y hacer acciones para y con el barrio. Siempre decíamos que el primer espacio público era el rellano de la esclarea y queríamos conseguir que las dinámicas positivas que pudiéramos generar traspasaran los edificios y pasaran al barrio y a la ciudad. Gracias al equipo de ciudadanía e inmigración y al de acción comunitaria, que años más tarde se convertiría en el área de acción

comunitaria, pude aprender la importancia del trabajo en los barrios. De la necesidad de estar cerca de las personas. No entendería mi trabajo por aquel entonces sin Teixi, Anna, Estel, Queralt y Mireia².

Volviendo a los inicios de mi trayectoria personal. En Septiembre de 2009 me apunté al postgrado en resolución de conflictos públicos y mediación comunitaria de la Fundació Universitat de Girona. Allí conocí a su director, actual compañero y amigo, Xavier Pastor. En marzo había empezado a trabajar y aunque tenía conocimientos de resolución de conflictos tenía la necesidad de formarme, de aprender y sobre todo de adquirir herramientas para el día a día. Xavier me brindó no sólo la oportunidad de sumergirme en el apasionado mundo de la resolución de conflictos sino que me dio la oportunidad de empezar a hacerme preguntas, investigar. Pero sobre todo, fue un apoyo muy importante para la reflexión, el análisis y el conocimiento de los conflictos. Cada vez empezaba a detectar conflictos más complejos dónde variables como la salud mental, la pobreza, la vulnerabilidad y el aislamiento social se mezclaban con historias de vida con muchas roturas. De esa época, vinieron dos desafíos. El primero, ver qué relación podían tener el trabajo comunitario y los servicios sociales. Aparentemente estábamos en el mismo edificio pero leíamos los conflictos a partir de dos idiomas distintos que, aunque se parecían, necesitaban entenderse un poco más. Por suerte, he tenido compañeras estupendas, Zaida, Ester, Anna, Queralt, Magalí, Roser y más tarde Irene, Sandra, Laura y Eva con las que he compartido muchas situaciones complejas. El segundo desafío, vino de la mano de Xavier Pastor, cuando me propuso ser coordinador del postgrado. En otras palabras, intentar conectar mi conocimiento práctico con el teórico.

Así fue como a lo largo de los años empecé no sólo a estar a pie de calle visitando comunidades sino también a dar clases y a coordinar una formación especializada en gestión de conflictos y mediación comunitaria. Durante esos años, conocí a una persona que en mi posterior trayectoria

² Años más tarde éste equipo experimentaría cambios importantes. Pasamos de estar muy presentes en los barrios y vincularnos muchos las unas a las otras a entrar en una época de construcción de los servicios del área de atención a la comunidad. No entendería esa época de transición y cambio constante, sin la voz de Tina y su necesaria crítica a mi visión del género, de los derechos civiles. Pocas veces mi manera de pensar se ha visto cuestionada como entonces, hecho que me hizo dar cuenta de la importancia de abrir la mirada constantemente para dejar entrar a la diversidad. También la incorporación de Marta Ayats, Elena Sorribas, Marta Ayala, Jordi López, *la Mari*, David Benito, Numi y recientemente Clara López han hecho que las reflexiones y nuestra mirada a la acción comunitaria se haya ido transformando.

resultaría clave, Quim Brugué, mi director de tesis. Empecé a reflexionar sobre la importancia de la participación. A no obsesionarme en escuchar a todo el mundo. A plantearme la necesidad de trabajar para que todas las voces, todas las sensibilidades, estén representadas. Años más tarde conversando sobre mi doctorado me recomendaría dos libros, *Fragilidades vecinas* de Joan Subirats y *Corrosión del carácter* de Richard Sennett, que serían clave no sólo para mi actividad como investigador sino también para mi forma de pensar. Cambiaron mi forma de mirar los lugares, de entender la vecindad, de comprender como la fragilidad y la vulnerabilidad forman parte de nuestra trayectoria vital. En pocas palabras, cambie mi perspectiva a la vulnerabilidad, aprendí a comprender la importancia de revalorizar las historias de cada vecina y vecino. Transformaron mi práctica profesional y me marcaron un horizonte claro. Quería ofrecer mi propia lectura de cómo veía el mundo, las relaciones, los vecindarios. Me reforzaron en mi idea de estar dónde ocurren las cosas, en la calle, en los vecindarios.

Unos años más tarde, y de repente ya estábamos en 2016, las eternas conversaciones con Anna Casamitjana sobre cómo la acción comunitaria podía contribuir a cambiar la configuración de los barrios y cómo la creciente vulnerabilidad nos hacía responsables de intentar repensar nuestro trabajo con las comunidades fueron especialmente reveladoras. Al mismo tiempo, en esos años, me di cuenta que no sólo no salimos de la crisis de 2008 sino que encadenamos situaciones que no harían más que acrecentar las vulnerabilidades de las personas que atendíamos des del servicio: crisis inmobiliaria, políticas restrictivas ante la crisis, el Gloria y la COVID-19.

Empecé a observar un empeoramiento vertiginoso de las condiciones de vida de las vecinas y los vecinos, así como una degradación en las condiciones materiales de los bloques de viviendas. Esto repercutió en la aparición de grupos de viviendas donde crecía cada vez más el porcentaje de personas beneficiarias de los servicios sociales. Grupos de viviendas que antes de la crisis habían estado ocupadas por gente joven o personas mayores y que, en pocos años, había cambiado por completo el perfil del vecindario. La gente joven se había ido, quedaban pocas personas mayores y entró un perfil mucho más vulnerable. Vivir esta situación me ayudó especialmente a entender el malestar y la importancia del trabajo de calle, pero también me ofreció la oportunidad de reflexionar sobre la importancia de la dimensión estructural en las condiciones de vida de las personas. Las viviendas se habían ido degradado, sin inversión pública ni privada, y esto afectaba

a la dignidad del vecindario. Empezó, entonces, una época de bloqueo importante pues había muchas situaciones que terminaban por cronificarse. En otras palabras, comprendí más que nunca la necesidad de entender como las condiciones y la estructura de las viviendas y la configuración urbana de los barrios explica la vulnerabilidad de las personas. Además, al mismo tiempo, puede ser una posible explicación al aislamiento y a la cronificación de las situaciones de conflicto. Llegué a un punto en el que sentía que no sabíamos nada sobre cómo funcionan las relaciones y cómo la estructura de los bloques de viviendas y los barrios incidían en las situaciones de vulnerabilidad (pobreza, aislamiento relacional, problemas de salud mental, problemas de salud, etc.). ¿Cómo podía haber trabajado tantos años y no saber exactamente como intervenir para cambiar estas situaciones?

Recordando mis inicios, había pasado en pocos años del paro, del bloqueo personal y de un momento oscuro a abrirme a un mundo que cambiaría mi manera no sólo de ver las cosas sino también de hacerlas. No me había dado cuenta en su momento, pero entré a trabajar en el momento álgido de la crisis inmobiliaria de 2008. Había visto en primera persona la proliferación de los planes de barrio, de proyectos y/o servicios en los barrios, pero también el declive de las comunidades. Cada vez más se acentuaba la complejidad. Detectábamos bloqueos que iban asociados a un aumento de la pobreza y la vulnerabilidad. Esto hizo que para mí fuera indispensable salir de la práctica. Tenía la necesidad de entender como salían las personas de las crisis. En momentos difíciles la cohesión, la capacidad de organizarse, nos fortalece pero también surgen bloqueos, se rompen relaciones, emergen aquellas vulnerabilidades que se cronifican con el paso del tiempo. Y de repente, se me abrieron las puertas de la Universidad de Girona. En 2016, otra vez se cruzó en el camino mi amigo Xavier Casademont. Dejaba una asignatura, políticas sociales, del grado en Educación Social. Aun recuerdo, como si fuera ayer, cuando Jordi Feu, director en aquel entonces del área de teoría e historia de la facultad del departamento de pedagogía de la UdG, me comunicó que había sido la persona escogida para sustituirle.

En la facultad, conocí a personas que acabarían siendo muy importantes para mí. Una de ellas, Anna Planas, que no sólo me acogió en los estudios sino que su amistad ha hecho sentirme muy cuidado y acompañado en momentos difíciles. Gracias a ella se me abrieron las puertas a actividades del grado y a la investigación. En esos años cobran importancia las conversaciones

sobre el trabajo comunitario en los pequeños municipios y en los barrios, así como la importancia de la docencia como una forma de extender mis aprendizajes realizados durante 14 años. Se me metió entre ceja y ceja que podría cambiar esas realidades que hacía años observaba a pie de calle formando a las futuras educadoras sociales y trabajadoras sociales.

En definitiva, mi recorrido, que ha terminado con esta tesis, ha sido largo y empezó cuando menos lo esperaba. En una época caracterizada por una creciente vulnerabilidad, en mi peor momento, se me abrió una ventana que ha terminado por configurar mi trayectoria. Esta tesis, pues, es el resultado no sólo de un camino sino que explica como las fragilidades, aquellas cosas que nos rompen pero que al mismo tiempo nos dan la vida, son las que al final nos permiten hacer cambios o transformaciones en nuestra cotidianidad. Me he sentido muy frágil y vulnerable durante estos años, pero he aprendido que precisamente eso es lo que nos permite vivir con mayúsculas. Ser capaces de abordar el malestar, la vulnerabilidad, nuestra fragilidad en comunidad es lo que nos permite cambiar y transformar las cosas. Pasar de lo individual a lo colectivo. Hacer y ser comunidad. Esto ha hecho que en los últimos años me haya surgido la necesidad de encontrar respuestas a preguntas diversas: ¿Cómo podemos dar respuesta a la creciente vulnerabilidad? ¿Cómo afectan las crisis a las personas? ¿Qué explica la cronificación de las situaciones de pobreza y precariedad? ¿Cómo las historias de vida, los bloqueos en el aspecto relacional, el aislamiento, incide en como afrontan los conflictos las personas? ¿En qué medida la dimensión estructural, la configuración de los entornos, de las viviendas, inciden en la vida cotidiana de las personas y en las vulnerabilidades?

Precisamente, de la búsqueda de respuestas a éstas preguntas, surgen los contenidos de esta tesis. En los siguientes apartados trataré de contextualizar la investigación y de exponer sus preguntas y objetivos.

1.2. Las preguntas de investigación y los objetivos

La presente tesis doctoral es una **tesis por compendio de artículos, dos de ellos aceptados y publicados y uno enviado**, que intenta dar respuesta a una gran preocupación o pregunta de investigación: ¿Cómo afectan las crisis que viven los pequeños municipios de la provincia de Girona y la ciudad de Olot en el día a día de las personas?

De hecho, empecé a hacer la tesis en el año 2016, un año en el que el índice de riesgo de exclusión social (tasa AROPE) empezaba a mejorar respecto a los años anteriores. En este sentido, la pregunta de investigación, mi gran preocupación por aquel entonces, era estudiar como la crisis de 2008 afectó a los pequeños municipios de la provincia de Girona y a la ciudad de Olot. Unos entornos que quizás podíamos intuir como privilegiados. Por un lado, los pequeños municipios de la provincia de Girona, entornos caracterizados por su proximidad a las personas y a sus necesidades. Por otro lado, la ciudad de Olot, una ciudad con una industria muy potente y con bajas tasas de paro.

Al mismo tiempo, de esta preocupación genérica surgen otras preguntas más concretas:

- ¿Qué tipo de respuestas pueden darse en un contexto de crisis y qué capacidad de innovación tienen los pequeños municipios?
- ¿Qué consecuencias tiene para los pequeños municipios y para la ciudad de Olot el aumento de la pobreza, de las desigualdades y la creciente vulnerabilidad social?
- ¿Pueden las comunidades organizadas, con la ayuda de la mediación comunitaria, dar mejor respuesta a situaciones de vulnerabilidad?

Teniendo en cuenta estas preocupaciones y preguntas y de investigación, **esta tesis plantea tres objetivos:**

- Investigar cómo han reaccionado los pequeños municipios de la provincia de Girona frente a la crisis de la burbuja inmobiliaria de 2008, y su capacidad de encontrar respuestas desde una perspectiva innovadora.
- Proponer un marco conceptual sobre la cronificación de la pobreza y la creciente vulnerabilidad social que nos permita contextualizar cómo las crisis repercuten en la vida cotidiana de las personas.
- Estudiar como desde la mediación comunitaria se puede dar respuesta a la creciente vulnerabilidad, fortaleciendo la organización de las comunidades y la cohesión social.

Entonces, esta tesis se ha configurado a partir de estos tres casos de estudio:

Estudio de caso 1. “El potencial innovador de los pequeños municipios: de la teoría a la práctica”. En este artículo, se ofrece una lectura a las respuestas que dieron 6 pequeños municipios de la provincia de Girona frente a la crisis socioeconómica de 2008 para poder analizar cuáles son los motores y palancas de la innovación social.

Estudio de caso 2. “Vulnerabilidad y cronificación de la pobreza: estudio de caso de la exclusión social en Olot (Girona)”. En este artículo, se pretende realizar una propuesta de marco conceptual sobre la cronificación de la pobreza y ofrecer una panorámica sobre cómo la crisis socioeconómica de 2008 provocó un aumento de la vulnerabilidad social y la exclusión social.

Estudio de caso 3. “Neighbourhood organization as a way of addressing vulnerability: a case study of a community mediation programme in Olot (Spain)”. En este artículo, me pregunto hasta qué punto la mediación comunitaria puede ser de utilidad para organizar los vecindarios y abordar la creciente vulnerabilidad.

Finalmente, para cerrar este apartado planteo las hipótesis que han centrado esta investigación:

- El tamaño de los municipios influye en la capacidad de innovación frente al aumento de los problemas sociales.
- El aumento de la cronificación de las situaciones de pobreza y el aumento de la vulnerabilidad social repercuten la cohesión social de los territorios.
- La mediación comunitaria puede ser el engranaje que permita fortalecer la organización de los vecindarios hecho que facilita poder abordar la vulnerabilidad.

1.3. Exposición de la problemática

El hilo conductor de esta tesis se centra en la necesidad de investigar cómo podemos dignificar determinadas situaciones que con el paso de los años se han ido cronificando. Como apuntan Blanco & Gomà (2022), el aumento de la desigualdad en nuestras sociedades ha provocado que los territorios de la cotidianidad se fracturen. De hecho, la segregación, la desigualdad y la crisis de la vivienda están afectando a las condiciones sociales y económicas de los hogares, transforman los barrios urbanos y periféricos y agudizan las situaciones de vulnerabilidad (Madden & Marcuse, 2018; Nel·lo, 2015). En este sentido, cobran cada vez más importancia las capacidades institucionales y de acción colectiva para ofrecer respuestas ante el aumento de las necesidades sociales. Necesitamos, entonces, de nuevas respuestas frente a la creciente fragilidad y vulnerabilidad que pongan el acento en lo colectivo. Precisamente, los municipios pequeños y los territorios pueden ser espacios privilegiados para promover políticas públicas innovadoras (Brugué et al., 2012; Oosterlynck et al., 2013; Nel·lo 2015). Pueden ejercer de motor para configurar nuevas realidades y fraternidades. Pero no es una tarea fácil, pues, como apuntaba Putnam (2002), ante el aumento de la vulnerabilidad, la cohesión social tiende a resentirse.

Llegados a este punto, en esta investigación se ofrece una lectura sobre cómo la innovación, la pobreza y la vulnerabilidad ayudan a entender las realidades de los pequeños municipios de la provincia de Girona y la ciudad de Olot, pero también nos permite identificar los desafíos de futuro en términos de cohesión social. Mas aún, si tenemos en cuenta que recientemente nos encontramos saliendo de una de las mayores crisis que hemos visto en los últimos tiempos: la de la COVID-19.

Finalmente, este compendio está estructurado en cinco grandes apartados. En el primer apartado se presentan los antecedentes conceptuales con la intención de poner de relieve las preocupaciones teóricas alrededor de los tres casos de estudio. En el segundo se explican los principales aspectos metodológicos. En el tercero se exponen los resultados conformados por los tres artículos académicos presentados para este compendio. En el cuarto encontramos la discusión final y las conclusiones. Finalmente, en el quinto apartado se exponen las futuras líneas de investigación con la finalidad de exponer cuales pueden ser las líneas de trabajo a seguir a partir de ahora.

2. Antecedentes conceptuales

En este apartado, se presentan los antecedentes conceptuales presentes en cada uno de los artículos que configuran cada caso de estudio. ¿Cuál es la relación entre innovación social, pobreza y la vulnerabilidad? ¿De qué hablamos cuando nos referimos a innovación social? ¿Qué papel tienen las instituciones públicas y el ámbito local? ¿Cómo ha afectado la crisis al ámbito local? ¿Podemos hablar de entornos cohesionados?

2.1. La innovación: ¿respuesta o reacción en momentos de crisis?

En el contexto de crisis económica y financiera que ha caracterizado el reciente cambio de década se ha acelerado la necesidad de encontrar nuevas respuestas a viejos problemas. Ante la dificultad de encontrar soluciones al aumento de las desigualdades y a la vulnerabilidad, surge la necesidad de impulsar lo que se ha denominado como “prácticas de innovación social”. En otras palabras, frente a la creciente incertidumbre que se ha instalado en nuestras sociedades parece ser que la respuesta es o debe ser más innovación. Precisamente, la Real Academia Española de la Lengua define la innovación como acción y efecto de innovar. Creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado. Ni rastro de innovación social. En cambio, la Unión Europea define la innovación social como aquellas nuevas ideas que satisfacen necesidades sociales, crean relaciones sociales y forman nuevas colaboraciones (Nicholls & Edmiston, 2018). Estas innovaciones pueden ser productos, servicios o modelos que aborden necesidades no satisfechas de forma más eficaz. Añade, pero, una intención: estimular el empleo.

Fue, pero, a partir de los años 70 del siglo pasado cuando el modelo social europeo del estado del bienestar entró en crisis. Una crisis que supuso la aparición de nuevos riesgos sociales como consecuencia de los cambios en el mercado de trabajo, la familia y la protección social (Oosterlynck et al., 2013). La innovación social surge, entonces, como respuesta de la sociedad civil y las instituciones públicas frente a este aumento de la desigualdad y los procesos cada vez más visibles de exclusión social. En este sentido, a partir de esos años los estudios e investigaciones sobre innovación social empezaron a ser frecuentes, aumentándose de forma significativa a partir de la crisis de 2008. Ante el aumento de la complejidad de las problemáticas sociales se necesitaban otro tipo de respuestas (Ayob, Teasdale & Fagan, 2016).

Precisamente esto nos lleva a preguntarnos ¿por qué la innovación social aparece en momentos de crisis?. Ante momentos de crisis se considera que se necesita de la innovación, pero en cambio hay un entorno, las instituciones públicas, que se considera poco proclive a innovar (Baumol, 2002). Aún y así, la integración económica y la interdependencia a escala global ha llevado al “renacimiento del lugar”, lo que sitúa al municipio como un agente necesario para la transformación social (Gomà & Nel-lo, 2016). En otras palabras, son precisamente los municipios los que precisan de innovación, de la capacidad de hacer las cosas de forma diferente:

“Necesitamos innovar porque hoy todo es tan complicado que ha desbordado a las capacidades de respuesta ya conocidas y probadas. Necesitamos aprender a buscar nuevas y complejas respuestas por asuntos que no sólo son nuevos, sino también irreductiblemente complejos. El porqué de la innovación, en definitiva, no es instrumental sino sustantivo. Es decir, no se trata de aprender a hacer mejor lo que ya hacíamos, sino hacerlo de forma diferente”. (Brugué et al., 2012).

La innovación social, pues, puede ser una forma de poner en el centro del debate la necesidad de hacer las cosas de forma diferente. Se trata de buscar nuevas respuestas y, además, pensar nuevas maneras de configurarlas. En este sentido, debe tenerse en cuenta que en la actualidad el concepto de innovación social se aborda desde una necesidad concreta: transformar la realidad existente en el territorio (Blanco et al., 2016; Brugué et al., 2012; Moulaert, 2013; Oosterlynck et al., 2013). En consecuencia, aunque aparentemente las instituciones públicas puedan ser poco proclives a la innovación, la dimensión municipal cada vez será más importante.

En definitiva, en momentos de crisis parece ser que la innovación social ha servido como una forma de reaccionar ante al aumento de las necesidades sociales y no tanto como una forma de configurar nuevas respuestas. En esta tesis se presenta, precisamente, una conceptualización que ha de permitirnos profundizar en cómo el entorno puede activar los motores y las palancas que predisponen a la innovación social.

2.2. De la pobreza a la exclusión social: el riesgo de caer en la vulnerabilidad

Siguiendo el hilo del apartado anterior, en el actual contexto de cambio de época aparecen nuevas dinámicas de exclusión que se sitúan en los cruces entre la precariedad material y las fracturas relacionales. En otras palabras, la crisis actual ha visibilizado una enorme herida social (Gomà & Ubasart, 2021). Esto nos lleva a un cambio en la forma de entender la pobreza y la vulnerabilidad social.

El Banco Mundial define la pobreza extrema cuando una persona dispone de 1,90\$ o menos al día y la OCDE considera que una persona es pobre cuando dispone de la mitad de la renta familiar media. Es decir, la pobreza está estrechamente vinculada a los ingresos de las personas. En cambio, Sen (1984) se opone a estas definiciones que utilizan la renta como única medida y la define como la privación de capacidades que obstaculizan las posibilidades de las personas de mejorar su posición en la vida. Puede haber, entonces, factores geográficos, biológicos y sociales que explican las situaciones de pobreza.

Townsend (2010), además, nos habla del carácter multidimensional de la pobreza y nos ayuda a entenderla como una situación dinámica. Es decir, existe el riesgo de caer en una situación de pobreza. Precisamente este carácter dinámico lleva a situar el debate entorno al concepto de exclusión social; un término que permite incluir el origen estructural de la pobreza (la falta de ingresos), el carácter multidimensional (se explica por múltiples razones no solo por la falta de ingresos) y su naturaleza dinámica (una persona puede caer en una situación de exclusión social). De hecho, la UE define la exclusión social como la consecuencia de una serie de problemas que afectan a un individuo o a un grupo, como pueden ser el desempleo, la discriminación, la falta de cualificación, los bajos ingresos, las viviendas precarias, la elevada delincuencia, la mala salud o la desintegración familiar. Añade, además, que cuando estos problemas se combinan pueden crear un círculo vicioso del cual será muy difícil salir.

En este sentido, Beck (1992) apuntaba el término “sociedad del riesgo” para destacar como en un contexto donde aumenta la desigualdad y la pobreza se acaba por generalizar la vulnerabilidad. Es decir, existe un colectivo cada vez más amplio de personas que se encuentran en riesgo de exclusión social o que en un momento dado pueden terminar cayendo. Nos encontramos, entonces,

ante una sociedad fragmentada dónde cada vez crecen más las personas sin hogar, sin familia y sin recursos (Gorz, 1998; Bauman 2005).

Precisamente, se hace indispensable ver como las situaciones de cronificación de la pobreza y la generalización de la vulnerabilidad social terminan por repercutir en el ámbito local. En este sentido, la desatención de las vulnerabilidades cotidianas y de las necesidades básicas de habitabilidad, casas dignas y aire limpio, han puesto el acento en la necesidad de repensar las políticas locales y reconstruir la ciudadanía social (Gomà & Ubasart, 2021). En otras palabras, ya no solo trata de buscar respuestas innovadoras sino de promover la acción colectiva. Frente al aparente colapso de las políticas sociales impulsadas por el estado de bienestar, es la acción colectiva la que ha tomado cierto protagonismo en la búsqueda de respuestas. Pero ¿se puede dar respuesta a la pobreza y la vulnerabilidad social des de la acción colectiva?

Las investigaciones en acción colectiva urbana muestran como las respuestas colectivas tienden a concentrarse en barrios dónde los niveles de pobreza son bajos y apenas hay segregación urbana (Blanco & Nel·lo, 2018). En este sentido, el debate se ha enfocado en la cuestión sobre cómo la segregación se convierte en un mecanismo retroalimentador de la pobreza por medio de su impacto en el bienestar y en el desempeño socioeconómico del individuo, desde la hipótesis del efecto-territorio. Al mismo tiempo, se destaca la importancia de las políticas urbanas multidimensionales (Treuke, 2018). En otras palabras, cuando hablamos de pobreza y vulnerabilidad, el territorio tiene un papel muy importante.

En definitiva, entendemos que estudiar y comprender las nuevas formas de exclusión social nos puede ayudar a comprender cuáles son los retos de futuro que deben atender los municipios. Precisamente, la vulnerabilidad afecta cada vez más a sectores más amplios de la sociedad y eso no sólo incide en la probabilidad de caer en una situación de exclusión social, sino que probablemente también termina repercutiendo en la cohesión social.

2.3. La mediación comunitaria ante el reto de la cohesión social: de comunidades fragmentadas a comunidades organizadas

Llegados a este punto, y como se ha comentado anteriormente, en esta investigación se pretendía poner el foco en el territorio, en la comunidad. Pero ¿qué es la comunidad? Godàs (2022) apunta que sin un “nosotros” es muy difícil que se pueda aspirar a la “individualidad”. Es decir, las personas nos caracterizamos por las relaciones con los otros. No puede haber un nosotros sin un conjunto de individualidades. Entonces, comunidad la podemos definir de la siguiente manera:

“ [...] se trata de una forma básica de estructuración social donde prevalecen los lazos primarios - afectivos- de conexión interpersonal, el autorreconocimiento de grupo y el valor de la relación social en sí misma. Conforman un espacio de cohesión social sostenido en el tiempo.” (Godàs, 2022, p. 3)

La Real Academia Española define comunidad como cualidad de común. Conjunto de personas de un pueblo, región o nación. Conjunto de naciones unidas por acuerdos políticos y económicos. Conjunto de personas vinculadas por características o intereses comunes. Entonces, podemos hablar de una comunidad vecinal, de un barrio, de un pueblo, de una nación, de un grupo de personas con intereses comunes, etc. Las comunidades pueden estar cohesionadas cuando el vínculo y la relación entre las personas que la conforman son fuertes, o bien pueden estar fragmentadas cuando las relaciones y los vínculos son débiles. En este sentido, destacar que en la actualidad vivimos en una época donde tienden a debilitarse los marcos compartidos de encuentro e interacción social y los lazos comunitarios (Putnam, 2002; Blanco & Gomà, 2022).

Al mismo tiempo, el lugar donde vive la comunidad, el medio construido, no es solo un mero reflejo de la economía o la política sino que también es una expresión de cómo vive la gente (Sennett, 2019). Un espacio público es bueno cuando en él ocurren muchas actividades no indispensables, cuando la gente sale al espacio público como un fin en sí mismo (Gehl, 2006). En este sentido, el barrio, la comunidad, pueden ayudar a la cohesión. Además, cobra un especial significado en un momento en el que precisamente se necesita de la proximidad, de la escala local. Pero las ciudades plantean un problema: el de gestionar una complejidad cada vez más organizada. Es más, la arquitectura ha generado espacios fragmentados, formalmente arrogantes, extraños

entre sí e inservibles a las necesidades de sus habitantes (Jacobs, 1973). En este sentido, la ciudad debe tener características que faciliten el contacto con otras personas (Gehl, 2006; Putnam, 2000). En otras palabras, las comunidades no solo se cohesionan si sus relaciones son más o menos fuertes, sino que las estructuras, lo construido, influye también en la cohesión.

“El barrio vivido, el lugar del encuentro cotidiano, de relaciones de ayuda mutua, a la vez que de conflicto; de refugio y resistencia, a la vez que de control, ha venido debilitándose en su capacidad de producir la ciudad. En su lugar se ha impuesto un barrio concebido y abstracto, objeto de la planificación y del urbanismo. Se trata de un espacio diagramado y delimitado que segmenta y segrega la ciudad, y la prepara para ser intervenida y consumida no como totalidad, sino como una sumatoria de partes” (Letelier Troncoso, 2020, p. 201)

Entonces, la ciudad debe abrirse a su dimensión socializante poniendo el foco en la importancia que el diseño del espacio urbano tiene en la aparición de la vida social. Las políticas urbanas y de planificación en España se han caracterizado por una escasa intervención de la administración pública. De hecho, los barrios periféricos del desarrollismo franquista, aquellos construidos entre los años 60 y 80, atraviesan procesos de diversificación y precarización que se han ido agravando con el paso de los años (Ortín & Monterde, 2021). En este sentido, nos encontramos ante vecindarios totalmente fragmentados que arrastran dinámicas históricas que han condicionado el perfil de los vecinos que los habitan.

Una cuestión relevante, pues, es la siguiente: ¿Cómo se puede fomentar la articulación de las comunidades? ¿Pueden cohesionarse comunidades fragmentadas? ¿Puede la organización de las comunidades ayudar a abordar la creciente vulnerabilidad social?

La carta social europea en su artículo 30 expone que toda persona tiene derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social. Añadiríamos además la importancia de la vinculación que tienen los equipamientos colectivos como garantes para la construcción de capital social, siendo este último un activo que se ve gravemente afectado en un contexto que tiende hacia la segregación (Henaó, 2012). De hecho, Klinenberg (2021) apunta la necesidad de crear infraestructuras sociales

como una forma de fortalecer la organización de las comunidades y de favorecer su cohesión. Sin espacios compartidos es muy difícil que puedan surgir acciones colectivas.

“La cohesión social implica construir valores compartidos y comunidades de interpretación, reducir las disparidades de riqueza e ingresos y, en general, hacer que las personas tengan la sensación que están comprometidas con un objetivo común, que se enfrenten a retos compartidos y que sean miembros de una misma comunidad” (Maxwell, 1996)

Precisamente, la cohesión social no se entiende sin el ser comunidad, pero tampoco sin la reducción de la segregación, la pobreza y la vulnerabilidad. En este sentido, la mediación comunitaria puede hacer de engranaje para fortalecer las relaciones, para hacer comunidad. En la mediación, como en la democracia, la participación es un atributo esencial, una condición sine qua non, un requisito que está en la base todo. Es una forma de dar voz a las personas, de hacerles partícipes en sus conflictos (Giménez, 2019b). En otras palabras, de responsabilizarlas. La mediación comunitaria da respuesta a otra dificultad: organizar comunidades que en algunas ocasiones no quieren escucharse. En un contexto de creciente diversidad y aumento de las desigualdades sociales, el consenso debería pensarse como un artefacto altamente complejo y delicado (Rebollo, 2012). Cada vez estamos más distanciados de nuestros vecinos. Como si de un artesano se tratara, el mediador puede permitirse el tiempo de pasar de la idea de ellos y nosotros, como apunta Richard Sennett, a la cooperación. De la *coexistencia a la convivencia* (Giménez, 2019a). Reconfigurar un nosotros. Acompañar en el hacer y ser comunidad.

En definitiva, en esta tesis se pretende conceptualizar como las relaciones y las estructuras, infraestructuras sociales, pueden contribuir a abordar la vulnerabilidad de los vecindarios. Es por ello que en el tercer artículo se intenta desarrollar un marco conceptual que apunte posibles pautas de trabajo y ofrezca una mirada panorámica sobre cómo la mediación puede contribuir a las políticas urbanas y de planificación.

3. Metodología: aspectos generales de los tres artículos que componen la tesis

3.1. Diseño y ámbitos de estudio

Hacer frente a una tesis por compendio de artículos no es una tarea fácil. Publicar artículos académicos y combinarlos con investigaciones empíricas requiere el trabajar no solo la coherencia sino también la conexión temporal. Precisamente, un reto importante ha sido el de pensar cómo elaborar un conjunto de investigaciones que tuvieran cierta relación entre ellas. En este sentido, un valor añadido, que me ha permitido abordar esta dificultad, aunque con ciertas limitaciones como se verá más adelante, ha sido aprovechar el conocimiento y el bagaje profesional que he adquirido a lo largo de los años como técnico comunitario en el Consorci d'Acció Social de la Garrotxa (CASG)¹.

Por esos motivos hemos centrado los ámbitos de estudio en la provincia de Girona, como es el caso de la investigación de los pequeños municipios, y en la ciudad de Olot. En este sentido, hemos trazado la conexión entre los tres artículos a partir del ámbito de estudio escogido, aunque en la primera investigación intentamos abarcar un ámbito más amplio introduciendo un municipio pequeño de la Garrotxa, que no aparece en las otras investigaciones, y otros pequeños municipios de la provincia de Girona.

En esta tesis, hemos combinado metodologías cuantitativas y cualitativas, y hemos centrado las investigaciones en tres ámbitos de estudio:

- Seis pequeños municipios de la provincia de Girona, entre ellos un pequeño municipio de la comarca de la Garrotxa, que se sitúan entre los 1.000 y los 6.000 habitantes².
- Una ciudad mediana de 34.000 habitantes, Olot, de la comarca de la Garrotxa (provincia de Girona).

¹ El Consorci d'Acció Social de la Garrotxa es la institución pública encargada de los servicios sociales de la comarca de la Garrotxa y la ciudad de Olot (provincia de Girona).

² Los municipios de la provincia de Girona participantes en la investigación han sido La Jonquera, Ribes de Freser, Sant Joan les Fonts, Sant Pere Pescador, Sils y Verges.

- Tres agrupaciones de viviendas conformados por 22 bloques de viviendas en 3 barrios distintos de la ciudad de Olot, donde viven 394 familias.

Llegados a éste punto, ¿Cómo se han escogido los casos de estudio? ¿Cómo ha sido la selección?

En primer lugar, en el primer estudio, dónde hemos puesto el foco en el potencial innovador de los pequeños municipios de la provincia de Girona, se ha considerado tener en cuenta que:

- En la provincia de Girona hay un 80% de municipios con una población inferior a 6.000 habitantes.
- Los casos escogidos se sitúan entre los 1.000 y 6.000 habitantes.
- Los diferentes casos pretenden representar la enorme diversidad de realidades que se reflejan en los pequeños municipios. Se han tenido en cuenta la configuración y perfil de las distintas comarcas, la diversidad en las dinámicas socioeconómicas y que estén los distintos territorios representados.

En segundo lugar, en el segundo estudio centrado en la cronificación de la pobreza y la vulnerabilidad en la ciudad de Olot se ha tenido en cuenta:

- El conocimiento y la proximidad con el territorio a investigar. En este caso, conocer la realidad de la comarca de la Garrotxa y la ciudad de Olot nos permitía poder abordar una investigación más amplia.
- Que la mesa de pobreza de la comarca, liderada por los servicios sociales, hizo una demanda a la Universidad para estudiar el nivel de pobreza en la comarca de la Garrotxa. Existía la percepción que había incrementado la pobreza y la vulnerabilidad, pero no se disponía de conocimiento empírico. Existen datos acerca de la pobreza y la vulnerabilidad a nivel autonómico y estatal, pero en cambio si queremos enfocar a nivel municipal o regional no se dispone de la suficiente información.

- Aparentemente la comarca de la Garrotxa y la ciudad de Olot están en una situación privilegiada. Hay mucha industria y una tasa de paro inferior a la media de Cataluña y queríamos analizar si esto se trasladaba también a las situaciones de pobreza y vulnerabilidad.

En tercer lugar, en el tercer estudio de caso pusimos el foco en el programa de mediación comunitaria de la ciudad de Olot destinado a fortalecer la organización de las comunidades y a abordar la vulnerabilidad. Es importante destacar que:

- El programa de mediación comunitaria ha intervenido de forma continuada en las tres grupos de viviendas escogidas entre 2009 y 2020.
- Los grupos de viviendas presentan indicadores de riesgo en relación al conflicto y la vulnerabilidad. En el apartado metodologías del artículo se apuntan cuáles son, precisamente, estos indicadores de riesgo.
- La selección de los bloques donde intervino el programa es representativo de las políticas urbanas de los años 60 y 80, cuando se impulsaron grupos de viviendas aislados del centro urbano, con materiales de baja calidad y receptores de los principales procesos migratorios que ha tenido la ciudad de Olot.

Un valor añadido de esta tesis, que hay que destacar, es que se presentan tres estudios de caso con metodologías muy diversas. En este sentido, se han realizado entrevistas en profundidad, grupos de discusión, observación participante, análisis documental y una encuesta a 400 personas. Esta combinación de metodologías ha enriquecido enormemente mi etapa de formación como doctorando y me ha hecho aproximarme a la investigación desde la importancia que tiene enfocar no solo el ámbito de estudio sino también la manera de confrontar las hipótesis establecidas. Para hacerlo ha sido indispensable el trabajo con otros investigadores que han participado en los artículos presentados y que han contribuido en cierto modo en el producto final. En este sentido,

una parte de la producción científica ha sido esta tesis, pero otra parte es que el estrecho vínculo creado con los territorios ha permitido tener un impacto directo. Dos aspectos a destacar:

- Se ha presentado la investigación del potencial innovador de los pequeños municipios en distintas jornadas en la provincia de Girona y Barcelona, y la investigación ha contribuido a que los pequeños municipios participantes dispongan de un informe con posibles líneas a trabajar.
- La mesa de la pobreza de la Garrotxa ha cambiado su nombre y ha pasado a ser la mesa de la cohesión social. Recientemente se ha vuelto a realizar la encuesta y la intención es repetirla cada 2-4 años para ir obteniendo datos longitudinales sobre la pobreza y la vulnerabilidad. Al mismo tiempo, se ha realizado un estudio sobre trabajadores pobres, un aspecto que surgía con fuerza en la comarca.

3.2. La aproximación cuantitativa: el cuestionario y la revisión de documentos oficiales

Para los estudios de caso presentados en esta tesis se ha utilizado el cuestionario y la revisión de documentos oficiales para la recogida de datos cuantitativos.

En primer lugar, y en relación al cuestionario, en el segundo estudio de caso acerca de la cronificación de la pobreza y la vulnerabilidad se realizó una encuesta adaptada a los indicadores que conforman la tasa AROPE¹, una tasa utilizada a nivel europeo para medir el riesgo de exclusión social. Esta encuesta que se puede consultar en el anexo 8.1 se realizó para una muestra de 402 personas con cuotas de edad, sexo y nacionalidad y presenta un nivel de confianza del 95% y un margen de error de +/- 5%².

A los indicadores de la tasa AROPE, pobreza, privación de material severa y baja intensidad de trabajo del hogar le añadimos otras variables en relación a la discriminación, las formas de familia, información sobre los recursos disponibles en la comarca, el nivel de ayuda a las personas, las relaciones sociales y comunitarias y la percepción de la convivencia y la situación de la comarca. Es decir, intentamos realizar una encuesta que no sólo nos permitiera analizar el nivel de exclusión social sino que nos ofreciera pistas alrededor de la vulnerabilidad. En este sentido, la encuesta permite ofrecer una panorámica no solo de la pobreza sino también de la cohesión social en la ciudad de Olot.

Destacar que en un primer momento la intención era hacer la encuesta a toda la comarca de la Garrotxa, pero ante la dificultad de acceder a los datos del padrón de los distintos municipios que la conforman tuvimos que tomar una decisión: hacerla solo en Olot.

En segundo lugar, en los tres estudios de caso hemos utilizado el análisis documental como una forma de recoger datos que nos sirvieran para contextualizar los ámbitos de estudio. En este

¹ La Unión Europea propuso el indicador AROPE (At risk of poverty and/or exclusion) para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de inclusión social propuestos en la Estrategia EU2020 y que hace referencia al porcentaje de población que se encuentra en riesgo de pobreza y/o exclusión social. Los indicadores de la tasa AROPE son el nivel de pobreza, privación de material severa y la baja intensidad de trabajo del hogar.

² Para consultar como se calculó la muestra de la encuesta ver el anexo 8.1.

sentido, se ha accedido a memorias de distintos programas y servicios municipales, a informes realizados alrededor del ámbito de estudio en los distintos municipios de la provincia de Girona y de la ciudad de Olot, a expedientes del archivo comarcal de la Garrotxa y a documentación sobre la situación de los municipios y las actuaciones desplegadas por los gobiernos locales.

3.3. La aproximación cualitativa: grupos de discusión, entrevistas y observación participante

Una de las metodologías utilizadas en los distintos casos de estudio ha sido la cualitativa. El conocimiento que he tenido de la realidad de los municipios de la comarca de la Garrotxa y de la ciudad de Olot, pero también la cercanía territorial con los pequeños municipios de la provincia de Girona han sido de mucha utilidad en la realización de las distintas investigaciones.

En primer lugar, se han utilizado los grupos de discusión en el estudio de caso centrado en la cronificación de la pobreza y la vulnerabilidad. Se realizaron 3 grupos de discusión a perfiles profesionales, entidades, voluntariado y políticos con una doble intención: poner en común un marco conceptual alrededor de la exclusión social y la pobreza y ampliar el conocimiento acerca de las políticas impulsadas a nivel local y posibles acciones de futuro.

En segundo lugar, las entrevistas han sido un recurso utilizado en dos de los tres casos de estudio. A destacar:

- En el estudio de caso centrado en el potencial innovador de los pequeños municipios se realizaron 31 entrevistas semi-estructuradas a perfiles políticos y técnicos, a entidades y ciudadanía.
- En el estudio de caso centrado en la cronificación de la pobreza y la vulnerabilidad se realizaron 17 entrevistas semi-estructuradas a perfiles políticos, técnicos, entidades y a personas usuarias de los servicios sociales.

En tercer lugar, se ha aprovechado que he trabajado durante 14 años en los tres grupos de viviendas seleccionados para el estudio de caso centrado en cómo la mediación comunitaria puede contribuir a reforzar la organización de las comunidades y a abordar la vulnerabilidad para hacer de la observación participante la manera de acercarse al ámbito de estudio. La observación participante es una técnica de investigación social que parte de la involucración del investigador (Guasch, 1997; Pedreño & Fernández, 2015). En este sentido, el análisis de los cuadernos de campo, de las fichas realizadas a partir de la intervención en los grupos de vivienda y las conversaciones establecidas

con las vecinas y los vecinos a lo largo de los años me ha permitido hacer una aproximación cualitativa que salía de la praxis profesional y que me posibilitaba hacer un análisis empírico.

3.4. Limitaciones de la investigación

Como se ha dicho anteriormente, esta tesis se ha realizado a partir de tres casos de estudio en distintos momentos temporales. Aunque había cierta planificación en la propuesta inicial de tesis, el hecho de hacerla en años distintos conlleva que surjan limitaciones a tener en cuenta:

- La conexión entre investigaciones. Los tres casos de estudio se han realizado en momentos y años distintos, a pesar de que los tres analizan y profundizan en los efectos de la crisis de 2008. El primer estudio se realiza a finales de 2015, el segundo entre 2016 y 2018, y el tercero entre 2015 y 2021. El realizarlo en momentos diferentes hace que algunas de las consideraciones que se puedan extraer de los distintos casos de estudio puedan cambiar. De hecho, quizás si hoy hiciéramos el estudio sobre el potencial innovador de los pequeños municipios el resultado podría ser distinto.
- La limitación en la explotación de los datos obtenidos en los distintos casos de estudio. Al presentar una tesis por compendio de artículos me he encontrado ante el tener que seleccionar la información o los datos explotados en cada uno de los estudios de caso. En este sentido, los artículos científicos tienen un límite de palabras y esto ha provocado que se hayan tenido que descartar en algunos casos datos interesantes. Ante esta dificultad, cabe destacar que en los dos primeros estudios de caso se han realizado informes más amplios de las investigaciones realizadas.
- La variabilidad de la muestra, o los ámbitos de estudio, especialmente entre el primer artículo y los siguientes. En la primera investigación queríamos ver como afectó la crisis de 2008 a los pequeños municipios. Escogimos un municipio de la comarca de la Garrotxa, porque luego queríamos poner el foco en esa comarca pero la dificultad en la selección de la muestra de la encuesta del segundo estudio hizo que esta conexión quedara desdibujada en parte.
- Los problemas que implica la toma de decisiones en pleno desarrollo de las investigaciones. En el segundo estudio de caso acerca de la cronificación de la pobreza y la vulnerabilidad quisimos hacer la encuesta para la comarca de la Garrotxa pero las

dificultades en el acceso al padrón hizo que tuviéramos que centrarnos solo en Olot. Esto implicó tomar una decisión: dejar de lado la visión más comarcal. En cualquier investigación se deben tomar decisiones que a veces implican tomar otras direcciones. Ante un compendio por artículos esas decisiones pueden afectar a la conexión entre investigaciones.

Estas son las principales limitaciones que me he encontrado en el desarrollo de esta tesis por compendio de artículos. Quizás haya afectado al resultado final, pero mi intención siempre ha sido la de mantener la pregunta original de la investigación: ¿Cómo afectan las crisis en los pequeños municipios de la provincia de Girona y la ciudad de Olot en el día a día de las personas?

Para mí ha sido un reto importante abordar no solo los estudios de caso sino, como cualquier investigador, dar respuesta a los dilemas que se presentan en el día a día. Tomar decisiones pero no perder de vista los objetivos y las hipótesis de partida han hecho que en cierto modo pudiera encontrar otras posibilidades que quizás no hubiera tenido en cuenta si no fuera por las limitaciones que he tenido que abordar.

3.5. Consideraciones éticas

La confidencialidad y el anonimato de los datos han sido respetados de acuerdo con la ley española 15/1999 de confidencialidad de los datos en todas las fases de la investigación. Esta investigación ha sido aprobada por los equipos de gobierno de los seis municipios de la provincia de Girona y el CASG. Al mismo tiempo, para la selección de los participantes en el estudio sobre la cronificación de la pobreza y la vulnerabilidad en la ciudad de Olot se ha realizado conjuntamente con los profesionales de los servicios sociales de la Garrotxa y siempre respetando la voluntad de las personas y garantizando que entendían el objeto de investigación. Su participación ha sido voluntaria ofreciendo siempre la opción a retirarse de la investigación si lo considerasen oportuno.

4. Resultados

A continuación se presentan los tres artículos que conforman el apartado de resultados y el pilar en el que se sustenta esta tesis.

Estudio 1. En el primer artículo partimos de la premisa que en un contexto de transformación social y económica como el que se atravesó después de la crisis de 2008, la innovación no era una opción para las instituciones públicas sino un imperativo. Ante un aumento de las problemáticas sociales, la administración tenía que buscar nuevas respuestas. En este sentido, se planteaba una hipótesis: los pequeños municipios deberían ser espacios para promover políticas públicas. Para ello, se proponen dos objetivos. Por un lado, estudiar la capacidad de innovación de los pequeños municipios. Por otro lado, investigar la reacción frente a la crisis de 2008 de los pequeños municipios. Para realizar este estudio se escogieron seis pequeños municipios de la provincia de Girona de menos de 6.000 habitantes de los que se quería explorar su capacidad de respuesta ante el aumento de las necesidades en su localidad y analizar el carácter más o menos innovador de las mismas.

Estudio 2. En el segundo artículo, se plantean dos objetivos principales. Por un lado, se pretende proponer un marco conceptual sobre la cronificación de la pobreza y la creciente fragilidad de sectores cada vez más amplios de la población. En las últimas décadas la realidad social se ha transformado de forma muy intensa. Partíamos de la idea que la pobreza podía superarse con esfuerzo y trabajo pero éste círculo vicioso ya no se cumple. Hoy, hablamos de los riesgos de caer en la exclusión social y de la dificultad de superar las barreras. A veces incluso parecen insalvables. Por otro lado, se quiere contrastar el marco conceptual planteado con una realidad empírica en un territorio concreto con la intención de presentar los rasgos que definen su situación social. En otras palabras, comprobar hasta qué punto la cronificación de la pobreza y la vulnerabilidad son útiles para presentar la realidad social de un lugar concreto, y observar cómo se traduce en desafíos prácticos. Para realizar este estudio se escogió la ciudad de Olot, una ciudad con una industria muy fuerte y aparentemente con una situación económica privilegiada.

Estudio 3. En el tercer artículo, se plantean también dos objetivos. Por un lado, estudiar como la articulación del vecindario ayuda a fortalecer la organización de las comunidades. Por otro lado,

investigar si la mediación comunitaria puede contribuir a generar comunidades más cohesionadas y dar respuesta a la vulnerabilidad. En este sentido, se ofrece una lectura sobre cómo desde una política local concreta y en una ciudad concreta se puede dar respuesta a un creciente declive de los lazos comunitarios y a un auge de las situaciones de conflicto en los vecindarios con una intención: investigar hasta qué punto la mediación comunitaria puede ser de utilidad para organizar los vecindarios y abordar la creciente vulnerabilidad.

4.1. Estudio de caso 1. El potencial innovador de los pequeños municipios: de la teoría a la práctica.

Artículo publicado en abierto (Open Access).

Carrera, Eduard; Brugué, Quim; Casademont, Xavier y Serra, Macià (2019). «El potencial innovador de los pequeños municipios: de la teoría a la práctica». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 168: 3-20. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.168.3>)

Recibido el 24 de abril de 2018, revisado el 18 de diciembre de 2018 y publicado 25 de marzo de 2019

El potencial innovador de los pequeños municipios: de la teoría a la práctica

*The Innovative Potential of Small Municipalities:
From Theory to Practice*

Eduard Carrera, Quim Brugué, Xavier Casademont y Macià Serra

Palabras clave

- Gestión pública
- Gobernanza local
- Innovación

Key words

- Public Management
- Local Governance
- Innovation

Resumen

Situados en un contexto de creciente complejidad, los pequeños municipios se ven sometidos a la necesidad de aprovechar su potencial innovador. A partir de estas premisas, el artículo analiza empíricamente seis municipios de la provincia de Girona, y se pregunta hasta qué punto los pequeños municipios, a pesar de su fragilidad ejecutiva, deberían ser espacios privilegiados para promover políticas públicas innovadoras. Los casos analizados muestran la voluntad de los pequeños municipios de responder a los retos de la crisis, pero sus respuestas tienen un perfil bajo desde la óptica de la innovación. Un potencial que no acaba de materializarse.

Abstract

Located in a context of increasing complexity, small municipalities must take advantage of their innovative potential. Starting from this premise, this article provides an empirical analysis of 6 municipalities in the Spanish province of Girona, and asks up to what point small municipalities, despite the fragility of their executive powers, can be privileged spaces for fostering innovative public policies. The cases analysed reveal the desire of small municipalities to respond to the challenges of the recent economic crisis, but from the perspective of innovation their responses were limited, this potential unreached.

Cómo citar

Carrera, Eduard; Brugué, Quim; Casademont, Xavier y Serra, Macià (2019). «El potencial innovador de los pequeños municipios: de la teoría a la práctica». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 168: 3-20. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.168.3>)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

Eduard Carrera, Quim Brugué, Xavier Casademont y Macià Serra: Equipo de investigación CISA de la Universitat de Girona | eduard.carrerafossas@udg.edu | q.brugue@udg.edu | xavier.casademont@udg.edu | macia.serra@udg.edu

INTRODUCCIÓN¹

El concepto de innovación aparece de forma prolífica en la literatura académica, adoptando formas y definiciones muy diversas. Politt y Hupe (2011) definen la innovación como un *concepto mágico*. Un término que utilizan tanto aquellos que creen en la capacidad salvadora de las nuevas tecnologías como los emprendedores que buscan nuevos nichos de negocio o los activistas que apuestan por la transformación social.

Además, ha sido frecuente considerar que el ámbito privado es más proclive a la innovación que el ámbito público (Baumol, 2002). Se ha impuesto la percepción de que las ideas innovadoras siempre nacen en entornos empresariales marcados por la competencia, mientras que las burocracias públicas se muestran resistentes al cambio y a la innovación (Mulgan, 2007). Esta percepción, sin embargo, no siempre se corresponde con la realidad. Considerar las instituciones públicas como espacios impermeables a la innovación a menudo no es más que un prejuicio. Una caricatura que esconde la constante necesidad de todas las instituciones de adaptarse a un entorno cambiante (Subirats y García, 2015).

En este artículo nos ocuparemos precisamente de la capacidad de innovación de las instituciones públicas, asumiendo que, en un contexto de transformación social y económica como el que estamos atravesando, la innovación no es una opción para las instituciones públicas, es un imperativo. Tanto para las grandes organizaciones públicas como para las pequeñas instituciones locales que deben hacer frente de manera cotidiana a las

demandas y las expectativas de la ciudadanía (Borins, 2001). Es más, en este artículo pretendemos contrastar una hipótesis según la cual los pequeños municipios, a pesar de su fragilidad ejecutiva, deberían ser espacios privilegiados para promover políticas públicas innovadoras.

Por lo tanto, con relación a nuestra investigación precedente (Brugué *et al.*, 2012), este artículo incorpora dos novedades. En primer lugar, situamos el análisis empírico en seis pequeños municipios de la provincia de Girona: menos de 6.000 habitantes. En segundo lugar, nos preguntamos cómo estos pequeños municipios han reaccionado frente a la crisis de 2008, explorando su capacidad de respuesta y analizando el carácter más o menos innovador de las mismas.

A partir de estos objetivos, el artículo se estructura en tres apartados. En el primero presentamos el marco teórico. En el segundo abordamos los estudios de caso realizados en seis municipios de la provincia de Girona, ofreciendo tanto una aproximación descriptiva como una lectura analítica. Finalmente, cerraremos el artículo con algunas conclusiones y recomendaciones destinadas a favorecer la capacidad innovadora en los pequeños municipios.

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Los cambios sociales, los desajustes del Estado de bienestar, las transformaciones tecnológicas y las dinámicas económicas de un capitalismo desbocado han generado un colapso de las políticas públicas más tradicionales y una intensa incertidumbre sobre cómo sustituirlas por planteamientos más innovadores y adaptados a la nueva situación.

En la literatura académica sobre innovación se reconoce la polisemia y la ambigüedad del término, así como la pluralidad de enfoques existentes a la hora de analizarla. El debate, además, se ha vinculado tanto a consideraciones predominantemente tecnológicas

¹ Este artículo es el resultado de una investigación más amplia desarrollada durante el año 2016 por el equipo de investigación CISA de la Universitat de Girona en el marco de una ayuda competitiva a la investigación de la Escuela de Administración Pública de Cataluña (referencia 2014EAPC00011). El informe completo del trabajo está disponible en http://eapc.gencat.cat/ca/detalls/Article/politiques_municipals_innovadores.

cas (Stirling, 2014) como a reflexiones que tienen su origen en las estrategias de modernización gerencial (Mandell y Steelman, 2003) o a la necesidad de hacer frente a nuevas problemáticas sociales (Oosterlynck *et al.*, 2013). También ha encontrado una fructífera línea centrada en la capacidad de la propia comunidad para empoderarse y abordar, de este modo, sus propios problemas (Goldenberg *et al.*, 2009; Howaldt y Schwarz, 2010; European Commission, 2010). En nuestras volátiles sociedades actuales, la innovación se ha convertido, pues, en una retórica omnipresente (Moore *et al.*, 1997; Osborne y Brown, 2005; Ayob *et al.*, 2016).

Podríamos, sin embargo, distinguir entre dos aproximaciones básicas a la innovación: la instrumental y la sustantiva. Desde una aproximación instrumental, la innovación se produce a partir de la introducción de técnicas que permiten mejorar la eficiencia de determinadas acciones. La innovación, en consecuencia, no transforma el contenido de lo que hacemos sino la forma operativa de realizarlo. En cambio, desde una perspectiva sustantiva, la innovación implica hacer cosas distintas; es decir, no solo mejorar las respuestas ya dadas sino cambiar las preguntas y encontrar respuestas hasta entonces desconocidas. Aunque ambos tipos de innovación pueden —y deben— complementarse, nuestra aproximación pondrá el acento en la dimensión sustantiva.

Instituciones innovadoras: de la teoría a la práctica

Las instituciones públicas no viven aisladas de su entorno. Son, más bien, organizaciones que reflejan la realidad y que, al mismo tiempo, interactúan con ella con la aspiración de transformarla. Este estrecho vínculo con su entorno socioeconómico explica por qué la innovación les resulta ineludible. Una necesidad que, sin embargo, no es fácil de concretar en prácticas innovadoras efectivas. Las inercias administrativas dificultan la ca-

pacidad innovadora de las instituciones públicas, reflejando una contradicción entre sus obligaciones garantistas y la necesidad de dar respuestas a situaciones de cambio; una contradicción que explica tanto lo que algunos han denominado el fracaso de las políticas públicas (Bovens y Hart, 1998) como tensiones organizativas que nos conducen hacia nuevos paradigmas como la gobernanza o la administración relacional (Brugué *et al.*, 2012; Weber y Khademian, 2008).

Estos nuevos paradigmas se construyen sobre la necesidad de asumir la complejidad tanto de los asuntos a tratar como de las respuestas a articular. Más concretamente, la literatura especializada sugiere trasladarnos de la *racionalidad tecnocrática* a la *racionalidad deliberativa* (Axelrod y Cohen, 2000; Wagenaar, 2007). También se propone aprovechar los conocimientos de proximidad y la capacidad de interactuar en entornos locales que permiten la creación de espacios de aprendizaje (Gurrutxaga y Echeverría, 2013; Moulart *et al.*, 2010; Oosterlynck y González, 2013). Tanto la deliberación como la proximidad son factores que permiten articular la complejidad y, por lo tanto, ofrecer respuestas adaptables a un contexto que se encuentra en profunda transformación (Brugué, 2009).

Para superar este desafío y movernos desde la teoría a la práctica, proponemos usar dos variables: el *entorno* que promueve la capacidad innovadora y los *motores* que convierten este potencial en prácticas innovadoras efectivas. Consideramos, por tanto, que la innovación no depende de procesos o protocolos que la determinan, sino de contextos (entornos) y de estímulos (motores) que la favorecen (Brugué *et al.*, 2012).

Por un lado, nos referimos al *entorno* para entender qué características del contexto pueden hacernos más proclives a la innovación. El entorno no determina la innovación, pero puede ser un factor que la facilite si dispone de algunas características peculiares:

- i. En primer lugar, *aceptar el error*. Un entorno innovador debe permitir que tanto la ignorancia como el error sean reconocidos y utilizados como fuente de conocimiento. En la sociedad del conocimiento, tal como afirma Innerarity (2011), una organización que no sea capaz de poner en duda aquello que hace y de asumir que no obtiene unos resultados satisfactorios, nunca podrá ser innovadora. En este sentido, los pequeños ayuntamientos españoles han sufrido desde 2008 una situación crítica que ha combinado la emergencia de nuevos problemas con la incapacidad para abordarlos. Reconocer este punto de partida nos permite dotar al entorno local de un primer rasgo favorecedor de la innovación.
- ii. En segundo lugar, *trabajar desde la inexactitud*. Un entorno innovador debe tolerar que se trabaje desde una «inexactitud creativa». Estar excesivamente centrado en los detalles del trabajo cotidiano y no permitir una mirada abierta y panorámica es un claro inhibidor de la innovación. En la práctica, trabajar con metáforas es una forma de favorecer la creatividad (Morgan, 1992). También los entornos informales y poco estructurados (Waterman, 1989) o las estructuras organizativas transversales (Fundación Kaleidos, 2011) favorecen la aparición de miradas innovadoras. En este sentido, los pequeños municipios tienen una comprensión más panorámica e integral de su realidad y, por lo tanto, pueden estar mejor posicionados para iniciar un viaje reflexivo que genere nuevo conocimiento.
- iii. En tercer lugar, *facilitar la hibridación*. Un entorno innovador ha de asumir la pluralidad de perspectivas. Necesita aceptar la no exclusividad en la producción del conocimiento, incorporando el disenso, el conflicto y la diversidad como fuerzas transformadoras y generadoras de innovación. Este es uno de los puntos clave que recogen las teorías de la complejidad, las cuales demuestran la posibilidad de un orden que emerge del desorden fruto de procesos de relaciones espontáneas (Axelrod y Cohen, 2000; Wagenaar, 2007). De nuevo, las proximidades locales podrían favorecer este tipo de entornos.
- Por otro lado, más allá del potencial facilitador de un entorno innovador, se necesitan estímulos que conviertan el potencial en realidad. Nos referiremos a estos estímulos —a estas palancas— como los *motores de la innovación*:
- i. El *motor superior* se caracteriza por su capacidad para impulsar la innovación desde una situación que permita tomar distancia y trabajar con una visión holística y panorámica. Nos referimos a este cuando el estímulo innovador proviene de instituciones «superiores», como pueden ser las diputaciones, la comunidad autónoma, la universidad, el Estado o la UE. Estas entidades disponen de atalayas y recursos que pueden ser muy útiles para inspirar innovaciones de carácter más local (Blanco y Gomà, 2016; Subirats, 2016).
- ii. El *motor lateral* se basa en el conocimiento, la comparación y el posterior traslado de aquellas experiencias que han sido protagonizadas por otros municipios. Favorece la innovación a partir del aprendizaje entre iguales o similares. Se trata de un motor que funciona no solo a partir de la transferibilidad que facilita la similitud, sino también por la cultura del «a ver si yo seré menos». La innovación por comparación puede resultar estimulante, mientras que la imitación puede provocar intervenciones descontextualizadas y poco relevantes (Mingione y Oberti, 2003; Sarraceno, 2002).
- iii. El *motor interno* se refiere al potencial innovador de la propia organización, de las personas que forman parte de ella. Las instituciones públicas disponen de un amplio conocimiento, tanto de ellas mis-

mas como del entorno donde operan. Un conocimiento que, adecuadamente canalizado, puede suponer un enorme caudal innovador.

- iv. El *motor externo* actúa a partir del potencial innovador que una institución puede absorber de las personas y de la comunidad con la que interactúa. En el caso de los pequeños municipios, se aprovecharía de la proximidad y del contacto cotidiano. Existe una amplia literatura académica ligada al concepto de «innovación social» que subraya el potencial innovador de la comunidad y de la ciudadanía (Friedman, 1992; Putnam, 1993; Silverman, 2004; Fung, 2005; Swynbgedouw, 2005; de Souza, 2008; Moulaert *et al.*, 2010).

La capacidad de innovación en los pequeños municipios

Los pequeños municipios representan en España un porcentaje muy elevado de las más de 9.000 entidades locales². Se trata de instituciones muy próximas a la ciudadanía, aunque poco dotadas de capacidades, con una enorme incidencia en la calidad de vida de su población. Entornos que se caracterizan por un conocimiento profundo de los problemas de su comunidad, por una visión integral de los mismos y por un compromiso de acción que, al menos potencialmente, podría convertirlos en espacios propicios para la innovación.

Así, la hipótesis que pretendemos validar o refutar en nuestro estudio se refiere a si, efectivamente, los pequeños municipios, a pesar de sus debilidades operativas y de sus escasos recursos, son entornos que fa-

vorecen la innovación. Usando otros términos, nos preguntamos hasta qué punto los pequeños municipios, aunque infradotados de músculo ejecutivo, disponen de capacidad para pensar y diseñar respuestas innovadoras a los retos que deben afrontar sus comunidades. Una hipótesis que ya ha sido apuntada por otros autores, pero que ha sido escasamente contrastada empíricamente (OCDE, 2006; Esquirol, 2015; Neumeier, 2016).

Ya nos hemos referido a las dificultades de combinar la cultura de nuestras instituciones públicas con las demandas de innovación (O'Leary y Blomgren, 2009; O'Leary *et al.*, 2010). Sin embargo, quizá estas podrían superarse en entornos suficientemente reducidos; entornos donde las lógicas segmentadoras, tecnocráticas y especializadoras no han logrado imponerse. El conocimiento cotidiano de la realidad y la informalidad del funcionamiento de unas estructuras muy frágiles podrían ser acicates para la innovación. Los pequeños municipios podrían conformar así un espacio con potencial de aprendizaje y con posibilidades de repensar sus inercias de funcionamiento. En palabras de Blanco y Gomà:

El ámbito local es un espacio relevante para la participación política de la ciudadanía. En un mundo crecientemente globalizado e interconectado, podría parecer que la esfera local va perdiendo significado en el día a día de las personas. Pero lo cierto es que buena parte de nuestras experiencias vitales siguen produciéndose en las coordenadas de la cotidianidad, de nuestros barrios, municipios y ciudades. En el espacio local, los problemas nos resultan más cercanos y comprensibles que en otras escalas territoriales. Las aspiraciones y luchas también (2016: 31).

Siguiendo la estela de la hipótesis que estamos proponiendo, nuestro estudio empírico se centrará en tres aspectos: identificar la situación y los retos de una muestra de pequeños municipios sometidos a las pre-

² No está nada claro dónde situar la línea divisoria entre municipios pequeños, medianos o grandes. Se trata de una decisión arbitraria, de manera que a efectos de nuestro estudio nos hemos situado en la franja de los municipios con menos de 6.000 habitantes. Estos representan un porcentaje superior al 80% de los municipios españoles (Parés, 2006; Brugué *et al.*, 2013).

siones de la grave crisis económica de 2008, valorar hasta qué punto han sido estos municipios capaces de articular respuestas innovadoras a esta situación y, en términos ya más claramente analíticos, estudiar las características del entorno local y el estímulo que pueden haber obtenido de los distintos motores para la innovación.

ESTUDIOS DE CASO: ¿PEQUEÑOS MUNICIPIOS INNOVADORES?

Una vez delimitado el marco teórico, hemos de aportar las evidencias empíricas que han validado o refutado las hipótesis de nuestro trabajo. Con este objetivo en mente, en el primer epígrafe presentaremos los aspectos metodológicos de nuestra investigación, explicando cómo se identificaron los casos de estudio y qué tipo de exploración cualitativa

realizamos. En el segundo ofreceremos una mirada descriptiva a los seis municipios de nuestra muestra. Finalmente, nos trasladaremos de la descripción al análisis para, de este modo, interpretar los casos usando las categorías elaboradas en los apartados anteriores. De esta forma, podremos contrastar nuestras hipótesis y alcanzar las conclusiones del artículo.

Selección de casos y trabajo de campo

Para seleccionar los casos de estudio nos hemos situado en el contexto de la provincia de Girona, un territorio donde —al igual que sucede para el conjunto de España— nos encontramos con un porcentaje superior al 80% de municipios con una población inferior a los 6.000 habitantes. Los casos escogidos se situarán entre los 1.000 y los 6.000

TABLA 1. El perfil de los municipios de la muestra

	La Jonquera	Ribes de Freser	Sant Joan les Fonts	Sant Pere Pescador	Sils	Verges	Total provincia
Población total	3.115	1.859	2.919	2.138	5.851	1.195	756.156
Variación anual (%)	-0,64	-1,69	0,90	-1,70	2,92	-1,24	-0,72
Variación 2010-2014 (%)	0,29	-3,68	3,11	5,16	9,24	2,49	0,41
Hombres	1.576	916	1.442	1.142	2.968	572	379.175
Mujeres	1.539	943	1.477	996	2.883	623	376.981
Jóvenes (%)	18,39	11,03	13,70	16,88	19,02	15,56	17,48
Adultos (%)	67,35	60,41	63,00	67,77	65,53	62,18	65,81
Gente mayor (%)	14,25	28,56	23,30	15,34	15,45	22,26	16,71
Índice envejecimiento	77,49	259,02	170	90,86	81,22	143,01	95,63
Edad mediana	38,99	49,2	45,84	40,12	39,94	44,99	41,1
Tasa de extranjería (%)	33,61	6,02	7,91	39,10	11,13	16,32	19,88
Deuda por habitante	269	801	1.535	280	242	364	661
Tasa de paro registrado (2015) (%)	13,30	9,33	9,11	8,91	12,59	7,93	10,96
Variación paro 2011-2015 (%)	-10,25	-24,24	-4,79	-24,31	-7,26	-18,33	-15,69

Fuente: Elaboración propia a partir de IDESCAT (todos los datos hacen referencia al año 2014, excepto la tasa de paro, que corresponde a enero del 2015).

habitantes. También hemos considerado la importancia de representar la enorme diversidad de realidades que se reflejan en el micromunicipalismo. Así pues, los municipios elegidos representan tanto las diferentes comarcas de la provincia de Girona como las diversas dinámicas socioeconómicas presentes en el territorio (tabla 1).

No podemos presentar una lectura exhaustiva de los datos, pero sí destacar las principales características de los seis municipios escogidos. Observamos, en primer lugar, en relación con el número de habitantes, que los municipios escogidos oscilan entre los 1.195 habitantes de Verges y los 5.851 de Sils. En segundo lugar, se incorporan dinámicas demográficas diversas, sobre todo respecto a los ritmos de crecimiento (del -1,69% de Ribes de Freser al +2,92% de Sils) y a la pirámide de edad (entre el intenso envejecimiento de Ribes de Freser y la juventud de La Jonquera). Un tercer aspecto relevante es la población inmigrante, donde son reseñables las distancias entre el 6,02% de Ribes de Freser y el 39,10% de Sant Pere Pescador. Finalmente, hemos considerado los índices de riqueza y las dinámicas ocupacionales, aunque en estos ámbitos las diferencias son menos significativas (entre el 8% de paro en Verges y el 13% en La Jonquera).

Al combinar las diferentes variables hemos intentado que cada uno de los seis municipios disponga de un perfil específico, de manera que sus particularidades puedan ser utilizadas como variables independientes a la hora de explicar variaciones en la capacidad de innovación. En la tabla 2 recogemos de manera sintética, a través de palabras clave, estos perfiles.

El trabajo de campo ha consistido, en primer lugar, en acceder a la documentación básica sobre la situación de cada municipio y de las actuaciones desplegadas por el gobierno local en respuesta a la crisis de 2008 durante el mandato 2011-2015. En segundo lugar, hemos generado información cualitati-

va a través de 31 entrevistas semiestructuradas a perfiles políticos, técnicos y ciudadanos³. Las entrevistas buscaban más un relato que una información detallada, intentando no condicionar a los entrevistados con conceptos y categorías analíticas⁴.

Pequeños municipios frente a la crisis: situación vivida y respuestas articuladas

El objetivo de este epígrafe es aproximarnos descriptivamente a la realidad de cada uno de nuestros casos de estudio. En el informe de investigación disponemos de una información detallada, mientras que en este artículo nos limitaremos a exponer los principales rasgos de cada municipio.

La experiencia de la crisis: municipios diversos, impactos diferentes

Todos los municipios de la muestra tienen un recuerdo negativo de la crisis de 2008, aunque sus experiencias son muy diversas. Algunos sintieron sus efectos de manera inmediata e intensa, mientras que otros lo hicieron de una forma indirecta y progresiva. Para algunos la crisis supuso un punto de inflexión, mientras que para otros no fue más que una simple perturbación coyuntural. Vamos, pues, a sintetizar estas diferencias.

La Jonquera: éxitos económicos y peajes sociales. En este municipio fronterizo el

³ En concreto, las 31 entrevistas se distribuyeron de la manera siguiente: 3 en La Jonquera, 7 en Ribes de Freser, 3 en Sant Joan les Fonts, 3 en Sant Pere Pescador, 6 en Sils, 5 en Verges, 1 en el Consejo Comarcal del Ripollès y 3 en el Consejo Comarcal de la Selva.

⁴ Aunque sea de forma sumaria, la entrevista se desarrollaba a través de los siguientes puntos: 1) información básica sobre la persona entrevistada y su relación con el municipio; 2) recuerdo de los principales cambios producidos durante la última década en el municipio; 3) referencias específicas a la crisis de 2008 y cómo esta influyó en el municipio; 4) explicar cómo reaccionó el pueblo y, de manera más específica, el Ayuntamiento ante estos cambios y desafíos; y 5) relatar cómo imagina a su pueblo dentro de diez años y qué considera debería hacerse para promover un futuro de estabilidad económica y cohesión social.

TABLA 2. Principales rasgos distintivos de los municipios de la muestra

	La Jonquera	Ribes de Freser	Sant Joan les Fonts	Sant Pere Pescador	Sils	Verges
Ubicación	Frontera	Montaña	Montaña	Litoral	Estación ferroviaria	Prelitoral
Edades	Joven	Envejecimiento	Envejecimiento	Mediana	Mediana	Mediana
Extranjería	Alta	Baja	Baja	Alta	Media	Media
Sectores productivos	Servicios	Baja actividad	Industria	Turismo	Logística	Agricultura
Tasa de paro	Alta	Baja	Mediana	Mediana	Alta	Mediana

Fuente: Elaboración propia.

punto de inflexión no se produce en 2008, sino en 1993, año en el que se abren las fronteras y se altera totalmente su actividad económica y su estructura social. A partir de un hecho tan traumático, el pueblo tiene la necesidad de reinventarse y, tras un proceso de reflexión estratégica, apuesta por convertirse en un centro logístico y en un referente comercial. Este ha sido un modelo de éxito que le ha permitido superar la crisis sin excesivas dificultades económicas. Sin embargo, también destacan los impactos sociales de un peculiar modelo de desarrollo, donde actividades sumergidas e ilegales juegan un papel relevante. Unos impactos que se traducen en dinámicas como la fragilización de las estructuras asociativas, el aumento de comportamientos de riesgo entre los jóvenes, el acceso irregular al trabajo, los problemas relacionados con las adicciones y la salud mental o la creciente percepción de inseguridad.

Ribes de Freser: estancamiento y envejecimiento. Como en el caso anterior, la crisis de 2008 no fue determinante. La situación de Ribes se explica por la crisis industrial de los años ochenta y por el estancamiento que vive desde entonces. El municipio se mantiene con una actividad mínima, no genera nueva ocupación para los jóvenes y la población envejece. En términos sociales, la estabili-

dad y el estancamiento se imponen en una comunidad ya tradicionalmente cerrada, donde los problemas no emergen con facilidad y suelen abordarse de forma informal. Se percibe cierto fatalismo y desconfianza respecto el futuro.

Sant Joan les Fonts: estabilidad resignada. Municipio de montaña con una actividad industrial que, a diferencia del caso de Ribes, se ha consolidado y ha resistido casi sin inmutarse el impacto de la crisis. La ocupación se ha mantenido, pero sin atraer a personas de fuera ni ofrecer nuevas oportunidades. A pesar de que no se han cerrado negocios, se apunta que las condiciones han tendido a empeorar y se detecta un declive en el poder adquisitivo de la población. El impacto social de esta situación queda disimulado, pero aparecen dificultades hasta ahora desconocidas que combinan el optimismo económico con el desconcierto ante los nuevos retos sociales.

Sant Pere Pescador: entre el cielo y el infierno. Municipio donde conviven percepciones muy contrastadas sobre su situación económica y social. Para unos, los sectores económicos dominantes —el turismo de camping y la agricultura— no solo han resistido, sino que han crecido. Para otros, en cambio, la crisis ha tenido efectos devasta-

dores para los sectores sociales más frágiles, es decir, para aquellos que «no son del pueblo de toda la vida». El resultado es una intensa segregación social que afecta a la cohesión del municipio.

Sils: nueva población con nuevos problemas. Este municipio, durante el periodo de bonanza, experimentó una explosión en el sector de la construcción y la consecuente atracción de población, tanto inmigrantes como del entorno metropolitano de Barcelona. En paralelo, se vio desbordado por urbanizaciones ilegales, habitadas por personas que han sufrido con gran intensidad los efectos de la crisis; como, por ejemplo, la ocupación de viviendas, el aumento del absentismo escolar, las dificultades de la gente mayor aislada o la situación de aquellos que son etiquetados como «pobres con piscina». Han crecido, pues, las necesidades y las demandas sociales; aunque, como en los casos anteriores, se concentran en los sectores más vulnerables y menos arraigados en la comunidad.

Verges: la calma de la segunda línea. Situado en una zona agrícola muy cercana al litoral turístico, Verges disfruta de una segunda línea donde puede combinar equilibradamente actividades agrícolas, turísticas, culturales y comerciales. Adicionalmente, quedó al margen de la explosión de la época de mayor bonanza, de manera que, desde la estabilidad demográfica y económica, sin los descalabros inmobiliarios de sus vecinos más turísticos, ha podido resistir adecuadamente la crisis de 2008. Aun así, se detectan impactos sobre la población, aunque también con efectos muy desiguales entre la población más reciente y «los de toda la vida».

Las respuestas de los municipios: se impone el plural

La crisis, como acabamos de observar, es algo muy diverso y plural, como también lo son las respuestas que se articulan desde los diferentes municipios. Unas diferencias que

se explican por las peculiaridades de cada contexto, pero también por los liderazgos, la idiosincrasia o las tradiciones comunitarias de cada caso.

La Jonquera: recursos y retos. El Ayuntamiento considera que ha podido contar con recursos y capacidades suficientes para hacer frente a sus retos. Para ello ha tenido que subrayar su sensibilidad social, y los resultados obtenidos —articulados a través de un innovador arsenal de programas de intervención— son valorados positivamente. Destaca el papel de la *mesa de servicios sociales*, un espacio de colaboración que ha facilitado el trabajo en red de múltiples actores institucionales y sociales. Entre los aspectos más singulares también se mencionan el grupo de trabajo dedicado a la prostitución, las políticas dirigidas a los adolescentes en riesgo y el intento de fortalecer una identidad local muy debilitada.

Ribes de Freser: delegando las respuestas. A diferencia del caso anterior, Ribes no se plantea responder con sus propios recursos y capacidades a los retos sociales de su población. Este es un asunto que compete al Consejo Comarcal. Nos encontramos con un municipio sin músculo operativo, pero también sin discurso ni iniciativas específicas. Todo queda delegado en unas instituciones supralocales desde las cuales sí estarían abordando los problemas básicos de una comunidad que, como ya hemos mencionado, se caracteriza por el envejecimiento y el estancamiento. Dos características que, según parece, se trasladan también a un ayuntamiento poco proclive a la *innovación*.

Sant Joan les Fonts: reacción frente a las necesidades. Definido por su estabilidad, las respuestas a la crisis son también escasas y poco innovadoras. El énfasis se pone en el mantenimiento de la estructura económica vigente y en ir respondiendo reactivamente a unos problemas sociales que se perciben como puntuales. También recaban el soporte del Consejo Comarcal, instancia desde la

cual se identifican mejor los problemas y se introducen algunas ideas más *innovadoras* sobre cómo abordarlos.

Sant Pere Pescador: el impulso técnico y supralocal. En este caso, a la dualidad de percepciones sobre la situación de partida le corresponde también una interpretación dispar sobre las respuestas. Así, entre algunos políticos municipales aparece cierto desconocimiento de aquello que se está realizando, trasladando la responsabilidad al nivel comarcal. Las técnicas sociales, en cambio, concretan un conjunto de políticas sociales muy focalizadas en el trabajo comunitario y en red. Desde su perspectiva, la intensidad de los problemas estaría actuando como acicate para experimentar y proponer modelos *innovadores* de intervención.

Sils: austeridad y nuevas prioridades. Ante una crisis clara y asumida, el Ayuntamiento reaccionó con contundencia, asumiendo la necesidad de impulsar una revisión drástica de sus intervenciones. Ahorrando y centrándose en las necesidades más acuciantes, el Ayuntamiento se muestra satisfecho de los resultados alcanzados. Nos refieren un conjunto de iniciativas muy diversas e *innovadoras* y, sobre todo, destacan su capacidad de liderazgo y de trabajar desde la colaboración.

Verges: buscando respuestas en red. Tras identificar un conjunto amplio de iniciativas destinadas a la cohesión social, se subraya la importancia del trabajo colaborativo y de la participación ciudadana. Una lógica *innovadora* que permite introducir temas como la mancomunidad de servicios, las relaciones entre múltiples instituciones o una visión transversal que relaciona los aspectos sociales con los económicos.

En definitiva, la mirada panorámica esbozada nos obliga a pasar del singular al plural, de una única visión de la crisis a una gran disparidad de experiencias. Aunque trabajamos con una muestra reducida, proponemos identificar tres perfiles de municipios:

- i. Aquellos municipios a los cuales la crisis les resulta ajena (Ribes y Sant Joan). Se trata de municipios envejecidos y estancados, donde los impactos de la crisis son escasos, se concentran entre los más vulnerables y se mantienen bajo un manto comunitario que tiende a ocultarlos. También podría situarse en este grupo Verges, aunque desde una posición más dinámica.
- ii. Aquellos casos que se enmarcan en una crisis que es vista como algo muy específico. El caso paradigmático es La Jonquera, que vive un momento muy particular de bonanza económica, pero que, simultáneamente, se traduce en dificultades sociales.
- iii. Los casos de Sils y Sant Pere experimentan la crisis de una manera más ortodoxa; es decir, como el colapso de un período de crecimiento económico que ha tenido un fuerte impacto tanto en las estructuras productivas como en la cohesión social.

Frente a estos perfiles dispares, las respuestas también son diferentes. Una constatación que nos lleva a pensar que para explicar las respuestas municipales a la crisis tan importante es el *factor contexto* como el *factor agencia*. El primero se refiere a las circunstancias tanto globales como locales que definen cada entorno municipal, mientras que el segundo tiene que ver con aquello que hacen los diferentes agentes locales. También hemos identificado dos tipos de respuestas de agencia:

- i. Cuando los actores locales consideran que no les toca responder, pues las capacidades y las competencias se ubican en otras instituciones.
- ii. Cuando asumen el reto de responder, aunque reconociendo —de aquí las constantes referencias a la colaboración y al trabajo en red— que los recursos y las capacidades locales son limitadas.

Los actores locales, en definitiva, no responden cuando consideran que la crisis no

es algo que les afecte, mientras que sí lo hacen cuando la experimentan como algo propio. Una conclusión que nos permite vincular la percepción del contexto con las acciones y las posiciones de los actores locales.

En el marco teórico destacábamos la importancia de conocer y reconocer los problemas como punto de partida para la innovación. En nuestra exploración empírica observamos la coincidencia entre aquellos municipios que perciben con mayor claridad su situación de necesidad (de crisis) y aquellos que articulan respuestas (más o menos innovadoras). Identificar, asumir y definir los contextos de necesidad y las dificultades del momento se convierten en las condiciones previas para la innovación.

ANÁLISIS: ¿PEQUEÑOS MUNICIPIOS INNOVADORES?

Tras una primera aproximación descriptiva, en este apartado presentaremos una lectura analítica de los casos. En primer lugar, nos preguntaremos hasta qué punto los pequeños municipios podrían actuar como *microentornos innovadores*. En segundo lugar, observaremos si los municipios estudiados han utilizado los *motores para la innovación* como estímulo para favorecer respuestas innovadoras ante los retos de la crisis económica y social que estalla en 2008.

¿Son los pequeños municipios entornos potencialmente innovadores?

En la confección de nuestro aparato conceptual hemos considerado que la innovación no puede ser el resultado de aplicar un protocolo. La innovación, en cambio, aparece cuando disponemos de contextos que la favorecen. Así, nuestra hipótesis de partida planteaba la posibilidad de interpretar los pequeños municipios como entornos potencialmente favorecedores de la innovación. Una hipótesis que se apoyaba en la capacidad de los pequeños municipios para operar

de manera más horizontal y colaborativa, para generar espacios híbridos de encuentro y para disponer de mayor agilidad a la hora de plantear programas experimentales. Ante esta hipótesis de partida, los estudios de caso han ofrecido resultados ambivalentes. El pequeño municipio dispone efectivamente de algunos rasgos que lo convierten en un espacio potencialmente innovador, aunque también se identifican características que inhiben este potencial.

En primer lugar, en algunos de los municipios encontramos argumentos contundentes respecto de su capacidad de respuesta: «[...] hemos logrado, a pesar de nuestros escasos recursos, dar la vuelta a una situación muy difícil». Afirmaciones que constatan que la capacidad de respuesta microlocal no se explica por sus recursos tangibles, sino por algo que hemos denominado *capacidades dispersas*. Tal como lo expresaba una de las personas entrevistadas, «la sensación es que los municipios grandes pueden hacer más cosas, pero los pequeños nos espabilamos mejor». Unas capacidades dispersas que se articulan a partir de cuatro factores:

- i. La *proximidad* que facilita «un conocimiento profundo de la realidad local» y permite un diagnóstico integral de las dificultades. El primer estímulo para la innovación.
- ii. La *identidad* actúa como un cemento comunitario que facilita tanto el funcionamiento de redes y relaciones como el compromiso de los diferentes actores con el interés común.
- iii. Los pequeños municipios muestran una especial *capacidad de reacción*; una predisposición a la acción, a dar respuestas incluso cuando no disponen de las herramientas para hacerlo. «Quizá —decía un entrevistado— no tenemos recursos, pero nos metemos en el tema, aunque sea a la brava.»
- iv. La *capacidad de articulación*, como la proximidad y la identidad, también facilita

la suma y la cooperación. Tal como lo expresaba una entrevistada, «aquí la red no es un concepto, es una realidad», argumentando que las condiciones de conocimiento mutuo y de informalidad favorecen un estilo de trabajo muy difícil de lograr en organizaciones de mayor tamaño y más segmentadas.

En segundo lugar, frente a estos potenciales, los estudios de caso también nos han mostrado los límites y las dificultades de los pequeños municipios:

- i. Frente a la proximidad, el *personalismo* que a menudo aparece en los pequeños municipios y desactiva su potencial innovador. La innovación requiere liderazgo, pero un liderazgo más relacional y articulador que monopolista y mesiánico.
- ii. Frente a la identidad, el *control social*. La identidad une la comunidad, pero también puede cerrarla y hacerla impermeable a determinados colectivos —a «los que no son del municipio de toda la vida»—. Una comunidad cerrada favorece la exclusión y dificulta los proyectos innovadores.
- iii. Frente a la capacidad de reacción, el *amateurismo*. La predisposición a la acción es muy loable, pero puede esconder actuaciones poco profesionales. Los pequeños municipios necesitan trabajar con otras instituciones para conjurar este peligro y poder materializar su potencial innovador.
- iv. Frente a la capacidad de articulación, *relaciones deficientes*. Las relaciones son el factor crucial para explicar la innovación, de manera que un municipio desconectado nunca podrá explotar este potencial. Pero, además, hemos observado que los pequeños municipios también pueden padecer por estar inadecuadamente conectados. Esto se produce cuando las relaciones son unidireccionales, cuando se limitan a cuestiones instrumentales o, en definitiva, cuando la verticalidad se impone a la horizontalidad.

Para finalizar este epígrafe es imprescindible traducir esta combinación de puntos fuertes y puntos débiles, en términos de las características teóricas que hemos imputado a un entorno innovador:

- *La hibridación*. La innovación no depende de la posibilidad de disponer de los mejores especialistas, sino de favorecer los intercambios más enriquecedores entre actores diversos: espacios híbridos que ofrecen visiones holísticas y multidimensionales de la realidad (Cornella y Flores, 2007). En los estudios de caso detectamos la capacidad de los pequeños municipios para actuar menos desde el profesionalismo (sectorial) y más desde el sentido común (integral). Por ejemplo, a través de las mesas de trabajo conjunto.
- *Trabajar desde la inexactitud*. Nos referimos a la posibilidad de levantar la mirada por encima de las rutinas diarias y, de este modo, poder repensar el porqué, el qué y el cómo de nuestras acciones. En este sentido, los pequeños municipios disponen de una visión panorámica que les permite visualizar, aunque sea con trazos gruesos, su realidad de referencia. Esta mirada, compartida por los diversos actores institucionales y sociales, es crucial para concretar el potencial innovador de los pequeños municipios. Se trata, pues, de aprovecharla y de evitar que esta visión panorámica se convierta en imprecisa y desdibujada.
- *Errores y fracasos*. Esta tercera característica, quizá la más citada en la literatura, vincula la innovación a las posibilidades de experimentar y de aprender tanto de los éxitos como de los fracasos. La amplia multiplicidad y diversidad de pequeños municipios podría convertirlos en un laboratorio de pruebas y aprendizajes. Sin embargo, esta posibilidad no aparece en los casos, donde la posibilidad de equivocarse sigue sin encontrar espacio.

En definitiva, podemos concluir señalando tanto el potencial innovador de los pequeños municipios como también los frecuentes e importantes inhibidores de este potencial. Un potencial que existe, pero que únicamente será aprovechable si podemos activar los motores de la innovación.

¿Funcionan adecuadamente los motores para la innovación en los pequeños municipios?

Mientras que hemos usado el concepto «entorno» para valorar el potencial innovador de los pequeños municipios, ahora utilizaremos el concepto «motor» para valorar aquel impulso que permite convertir el potencial en realidad.

El motor superior: solo parcialmente activado. Hemos constatado la poca incidencia de las universidades, mientras que las referencias político-administrativas se concentran en el círculo más cercano, los consejos comarcales y, en menor medida, las diputaciones. El resto de instituciones aparecen como algo lejano y desconocido.

Las relaciones con el círculo más cercano son muy habituales y funcionan, básicamente, como una forma de pedir soporte: «[...] cuando tenemos algún problema, miramos hacia el Consejo Comarcal para que nos lo resuelva». No se trata, pues, de una relación basada en el diálogo y el aprendizaje, sino de una relación instrumental basada en la oferta y la demanda. Se concentra en el *hacer*, olvidando el *pensar*. La relación, por tanto, puede ser frecuente e intensa, pero difícilmente favorecerá la innovación.

En definitiva, el motor superior estaría funcionando, pero lo haría de manera parcial e insuficiente. Es decir, sería necesario extenderlo hacia un abanico más amplio de referentes (ampliando el círculo y acercándose a las universidades) y, sobre todo, reformular el tipo de relaciones que se estimulan. El objetivo no debería ser mirar *hacia arriba* esperando recursos y respuestas concretas,

sino generando un marco inspirador desde el cual pensar en alternativas innovadoras.

El motor lateral: prácticamente inexistente. Dada la fragmentación del mapa municipal, las relaciones horizontales y el aprendizaje entre pares deberían ser un motor especialmente activo y fructífero. Sin embargo, al menos a la luz de nuestros casos, se trata de un motor prácticamente paralizado. Los pequeños municipios suelen mirar hacia arriba para reclamar soporte, pero es excepcional que miren hacia los lados para intercambiar experiencias y articular redes de aprendizaje. Una situación que lastra de manera significativa su capacidad de aprendizaje.

Este motor lateral aparece, pues, desactivado en los pequeños municipios de nuestra muestra. Un motor que podría ser utilizado de manera sencilla y productiva, aunque los municipios no parecen interesados en ello. Según nuestros entrevistados, la lógica instrumental (destinada a las ayudas para *hacer*) se impone a la lógica innovadora (vinculada al *pensar juntos*) y, en estas circunstancias, las relaciones verticales parecen más interesantes que las horizontales.

El motor interno: ¿el principal impulso? Este tercer motor es el que obtiene más referencias durante las entrevistas realizadas. En el pequeño municipio se otorga una importancia crucial al equipo de trabajo —reducido, politécnico, rebosante de energía y muy cohesionado— que protagoniza la acción municipal y que, desde un fuerte compromiso, dotaría de imaginación a las respuestas que se articulan en períodos de especiales dificultades. El tamaño reducido de estos municipios facilitaría las capacidades que acabamos de reseñar: «[...] aquí —comenta uno de los entrevistados— el trabajo en equipo es algo real, que hacemos de verdad».

Sin embargo, frente a estos planteamientos optimistas, aparecen también algunas sombras con relación a un motor que depende de unas estructuras muy débiles y de

unos recursos muy escasos. Más allá de la defensa del grupo de personas que lidera las respuestas a la crisis, los entrevistados nos muestran también dinámicas informales, poco profesionales y donde la presión del día a día puede ser más una barrera que un estímulo a la innovación.

El motor externo: la comunidad sí, pero no tanto. Este cuarto motor es invocado habitualmente como la principal fuerza innovadora en nuestra sociedad. Conectando con la literatura sobre *innovación social*, este motor proporcionaría un conocimiento y una energía enraizados en la propia comunidad (Moulaert *et al.*, 2010). Esta literatura, sin embargo, se sitúa predominante en entornos urbanos, de manera que su traslado al contexto de los pequeños municipios puede resultar problemático. En estos entornos, como hemos visto en nuestros casos de estudio, encontramos poblaciones envejecidas y estructuras asociativas declinantes, de manera que el potencial innovador de este motor aparece seriamente mermado. También perjudica su potencial la tendencia a encontrar comunidades divididas entre «los de toda la vida» y «los recién llegados».

Se trata, pues, de un motor existente, valorado y activo en los pequeños municipios de nuestra muestra. Sin embargo, parece que nos encontramos con una proliferación de referencias retóricas que se matizan cuando entramos en detalles empíricos. Así, la comunidad en estos pequeños municipios se muestra frágil, dividida y muy condicionada por sus relaciones con la institución. El resultado es que la comunidad importa a la hora de generar innovación, pero quizá menos de lo que apunta la literatura dominante en entornos urbanos.

Concluíamos el epígrafe anterior subrayando el potencial innovador de los microentornos de los pequeños municipios, mientras que ahora añadimos que este potencial no está suficientemente estimulado por los motores de la innovación: el motor superior fun-

ciona con deficiencias, el lateral resulta inexistente, el interno es ambivalente y el externo excesivamente frágil. En estas condiciones, la capacidad de aprovechar el potencial es limitada y explica las también limitadas innovaciones que han sido desarrolladas desde los pequeños municipios.

CONCLUSIONES: POTENCIALES Y RESISTENCIAS DE LA INNOVACIÓN EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

Así pues, tras nuestra aproximación empírica podemos afirmar que los pequeños municipios disponen de un potencial innovador que no logran materializar de manera suficiente. Son espacios teóricamente propicios para la innovación, pero este potencial se ve frustrado por la poca potencia de los motores de la innovación. El resultado final en términos de innovación es modesto. Los casos analizados muestran la voluntad de los pequeños municipios de responder a los retos de la crisis, pero sus respuestas tienen un perfil bajo desde la óptica de la innovación. Usando la distinción de Cornella y Flores (2007), se detecta una innovación más *continuada* que *radical*; es decir, se apuesta por novedades generadas en el exterior, pero no se aportan innovaciones de producción interna.

El trabajo de campo realizado también nos ha permitido identificar posibilidades de mejora o, si se prefiere, intervenciones concretas que podrían contribuir a transformar el potencial en realidad innovadora. A modo de resumen nos referiremos a tres aspectos:

Ampliar y modificar la red de relaciones. El principal ingrediente para la innovación son las relaciones, los intercambios y los diálogos que generan ideas y aprendizajes. Los esfuerzos de los pequeños municipios por ampliar y articular adecuadamente estas relaciones pueden ser altamente fructíferos. Existe una extensa literatura académica que puede, desde el paraguas conceptual de la gestión de redes, ayudar a avanzar en esta dirección (Pie-

re, 2000; Hajer y Wagenaar, 1998; Kooiman, 2003; Sørensen y Torfing, 2008), aunque deberemos ser capaces de traducirla al lenguaje y a la realidad de los pequeños municipios.

Un aspecto que destaca a la hora de articular estas redes es el reconocimiento de la *interdependencia*; es decir, no se trata ni de ser autosuficientes (independientes) ni de esperar soportes y/o instrucciones verticales (dependientes), sino de reconocer relaciones de colaboración y complementariedad. La interdependencia nos traslada de un escenario donde domina el *hacer* (a través de la distribución de funciones) a otro donde se abren posibilidades de *pensar* (abriendo espacios de encuentro y diálogo). Las relaciones, de este modo, desbordarían los soportes instrumentales y facilitarían la generación de aportaciones sustantivas. Introducir la idea de interdependencia en el pequeño municipio debería ser sencillo, pues se trata de un simple reconocimiento de su realidad. El reto estaría más bien en cómo articular esta interdependencia desde el convencimiento no solo de los límites, sino sobre todo de los potenciales de estos microentornos.

Mejorar el liderazgo local. Para fomentar la innovación en los pequeños municipios, un segundo reto se encuentra en la capacidad y en el estilo del liderazgo local. Un liderazgo, claro está, menos orientado a funciones directivas y ejecutivas que a habilidades distributivas y relacionales. Un liderazgo que la literatura ha definido como aquel que articula, que escucha y que genera sinergias entre actores diversos (Heifetz, 1997; Moore, 1988; Pollit, 2004; Gardner, 2004). Un liderazgo que ha de ser simultáneamente potente (para impulsar espacios de encuentro y reflexión en organizaciones poco habituadas a hacerlo) y modesto (pues no ofrece instrucciones, sino que incorpora los conocimientos de otros).

Este estilo de liderazgo reclama «personas puente»; personas que ponen en contacto y logran, a través de las relaciones, multiplicar las ideas y generar innovación.

Personas con habilidades vinculadas a la empatía, al trabajo en equipo, la mediación, las dinámicas participativas o la negociación. Personas excepcionales que no es fácil que proliferen en los pequeños municipios y que, en consecuencia, nos llevan a plantear la posibilidad de pasar de personas a «instituciones puente». Se trata de instituciones que promueven la inteligencia a través de crear espacios de encuentro y estimular los diálogos. Un papel que podrían jugar los consejos comarcales si renunciaran a sus relaciones instrumentales y construyeran un nuevo modelo de relación con el mundo local, si actuaran como «instituciones puente» más que como proveedoras de servicios.

Favorecer la innovación. Un último aspecto —muy destacado en la literatura académica (Friedman, 1992; Silverman, 2004; Fung, 2005; Swynbgedouw, 2005)— pone el acento en la capacidad innovadora de la comunidad. Cuando trasladamos estos argumentos a un escenario como el de los pequeños municipios, nos encontramos con una realidad mucho más frágil de la esperada. Consecuentemente, un tercer reto consistiría en fortalecer estas capacidades sociales y, para ello, resultará clave tanto incentivar el sentido comunitario como estructurar las organizaciones cívicas y favorecer una comunidad más cohesionada y abierta a las personas de llegada más reciente.

Acabamos, pues, recuperando nuestros interrogantes y nuestras hipótesis iniciales. Los pequeños municipios son espacios capaces de generar innovación, aunque lo están realizando de una forma limitada y modesta. Las peculiaridades de su entorno les dotan de potencial innovador, pero debemos seguir trabajando para poner a punto los motores que nos han de permitir convertir el potencial en realidad. En cualquier caso, en una realidad como la española, plagada de pequeños municipios, esperar capacidad ejecutiva y operativa de los ayuntamientos puede ser algo absurdo. En cambio, sus condiciones de

proximidad e identidad generan un conocimiento de calidad desde el cual articular ideas innovadoras. Frente al viejo lema ambientalista de «pensar global, actuar local», propondríamos la idea de «pensar local, actuar global». Un pensar desde la proximidad que, si sabemos estimular, puede ser un foco de innovación en tiempos de crisis y desconciertos.

BIBLIOGRAFÍA

- Axelroad, Robert y Cohen, Michael D. (2000). *Harnessing Complexity: Organizational Implications of a Scientific Frontier*. New York: Basic Books.
- Ayob, Noorseha; Teasdale, Simon y Fagan, Kylie (2016). «How Social Innovation “Came to Be”: Tracing the Evolution of a Contested Concept». *Journal of Social Policy*, 45(4): 635-653.
- Baumol, William J. (2002). *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (2016). *El Municipalismo del Bé Comú*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Borins, Sandford (2001). «The Challenge of Innovation in Government». *IBM Center for the Business of Government*.
- Bovens, Mark y Hart, Paul (1998). *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick: Transaction Press.
- Brugué, Quim (2009). «Una Administración que Habla es una Administración que Piensa». En: Gobierno de Aragón (ed.). *Participación ciudadana para una Administración deliberativa*. Zaragoza: Departamento de Presidencia-Gobierno de Aragón.
- Brugué, Quim; Biosca, Silvia y Vilchez, David (2013). «Democràcia i Participació Ciutadana. Realitat i Futur als Petits Municipis de Catalunya». En: Canal, R. (ed.). *Ciudades y pueblos que puedan durar. Políticas locales para una nueva época*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Brugué, Quim; Blanco, Ismael y Boada, Julia (2012). «Els Motors de la Innovació a l'Administració Pública». *Escola d'Administració Pública de Catalunya*.
- Cornella, Alfons y Flores, Antoni (2007). *La Alquimia de la Innovación: Reloaded*. Barcelona: Deusto.
- Esquirol, Josep M. (2015). *La Resistència Intima: Assaig d'una Filosofia de Proximitat*. Barcelona: Acanalado.
- European Commission (2010). «Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union». *Bureau of European Policy Advisers*.
- Friedman, John (1992). *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Cambridge: Blackwell.
- Fundación Kaleidos (2011). *Transversalidad en los proyectos locales. De la teoría a la práctica*. Gijón: Ediciones Trea.
- Fung, Archon (2005). *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gardner, Howard (2004). *Mentes flexibles*. Barcelona: Paidós.
- Goldenberg, Mark et al. (2009). «Social Innovation in Canada: An Update». *CPRN Research Report*.
- Gurrutxaga, Ander y Echeverría, Javier (2013). *La Luz de la Luciérnaga*. Madrid: Moral, Ciencia y Sociedad en la Europa del Siglo XXI.
- Hajer, Maarten y Wagenaar, Hendrik (1998). *Deliberatives Policy Analysis. Understanding Governances in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heifetz, Ronald A. (1997). *Liderazgo sin respuestas fáciles. Propuestas para un nuevo diálogo en tiempos difíciles*. Barcelona: Paidós.
- Howaldt, Jürgen y Schwarz, Michael (2010). *Social Innovation. Concepts, Research Fields and International Trends*. International Monitoring.
- Innerarity, Daniel (2011). *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*. Barcelona: Paidós.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Mandell, Mirna y Steelman, Toddi (2003). «Understanding What Can Be Accomplished through Interorganizational Innovations. The Importance of Typologies, Context and Management Strategies». *Public Management Review*, 5(2): 197-224.
- Mingione, Enzo y Oberti, Marco (2003). «The Struggle against Social Exclusion at the Local Level. Diversity and Convergence in European Cities». *European Journal of Spatial Development*, 1: 1-23.
- Moore, Mark H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.

- Moore, Mark H.; Sparrow, Malcolm y Spelman, William (1997). «Innovation in Policing Production Line to Jobs Shops». En: Behn, R. D. y Altshuler, A. A. (eds.). *Innovation in American Government*. Washington: Brookings Institution Press.
- Morgan, Gareth (1992). *Imaginization. The Art of Creative Management*. London: Sage.
- Moulaert, Frank et al. (2010). *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation*. London: Routledge.
- Mulgan, Geoff (2007). *Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously*. Disponible en: https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/ready_or_not.pdf, acceso el 16 de marzo de 2018.
- Neumeier, Stefan (2016). «Social Innovation in Rural Development. Identifying the Key Factors of Success». *The Geographical Journal*, 183(1): 1-27.
- O'Leary, Rosemary y Blomgren, Lisa (2009). *The Collaborative Public Manager. New Ideas for the Twenty-First Century*. Washington: Georgetown University.
- O'Leary, Rosemary; Van Slyke, David y Soonhee, Kim (2010). *The Future of Public Administration Around the World*. Washington: Georgetown University.
- OCDE (2006). «The New Rural Paradigm. Policies and Governance». Paris: OECD Rural Policy Reviews.
- Oosterlynck, Stijn y González, Sara (2013). «Don't Waste a Crisis. Opening Up the City Yet Again for Neoliberal Experimentation». *International Journal of Urban and Regional Research*.
- Oosterlynck, Stijn et al. (2013). «The Butterfly and The Elephant: Local Social Innovation, the Welfare State and New Poverty Dynamics». *ImPRovE*.
- Osborne, Stephen P. y Brown, Kerry (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. London: Routledge.
- Parés, Marc (2006). «Participació, Administració i Ciutadania als Petits Municipis». Informe IGOP sin publicar (www.igop.uab.cat).
- Pierre, Jon (ed.) (2000). *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollit, Christopher (2004). *The Essential Public Manager*. Philadelphia: Open University Press.
- Pollit, Christopher y Hupe, Peter (2011). «Talking about Government». *Public Management Review*, 13(5): 641-658.
- Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Saraceno, Chiara (ed.) (2002). *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*. Bristol: The Policy Press.
- Silverman, Robert (ed.) (2004). *Community-Based Organizations. The Intersection of Social Capital and Local Context in Contemporary Urban Society*. Detroit: Wayne State University Press.
- Sørensen, Eva y Torfing, Jacob (2008). *Theories of Democratic Network Governance*. London: MacMillan.
- Souza, Xavier de (2008). *Democracy as Problem Solving. Civic Capacity in Communities Across the Globe*. Cambridge: The MIT Press.
- Stirling, Andy (2014). «Towards Innovation Democracy? Participación, Responsabilidad and Precaution in Innovations Governance». STEPS Working Paper, 78.
- Subirats, Joan (2016). *El Poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Catarata.
- Subirats, Joan y García, Angela (eds.) (2015). *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Barcelona: Icaria.
- Swyngedouw, Erik (2005). «Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State». *Urban Studies*, 42(11): 1991-2001.
- Wagenaar, Hendrik (2007). «Governance, Complexity, and Democratic Participation». *The American Review of Public Administration*, 37(1): 17-50.
- Waterman, Robert H. (1989). *Adhocracia*. Barcelona: Ariel.
- Weber, Edward P. y Khademan, Anne M. (2008). «Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings». *Public Administration Review*, 68(2): 334-349.

RECEPCIÓN: 24/04/2018

REVISIÓN: 18/12/2018

APROBACIÓN: 25/03/2019

The Innovative Potential of Small Municipalities: from Theory to Practice

*El potencial innovador de los pequeños municipios:
de la teoría a la práctica*

Eduard Carrera, Quim Brugué, Xavier Casademont and Macià Serra

Key words

- Public Management
- Local Governance
- Innovation

Palabras clave

- Gestión pública
- Gobernanza local
- Innovación

Abstract

Located in a context of increasing complexity, small municipalities must take advantage of their innovative potential. Starting from this premise, this article provides an empirical analysis of 6 municipalities in the Spanish province of Girona, and asks up to what point small municipalities, despite the fragility of their executive powers, can be privileged spaces for fostering innovative public policies. The cases analysed reveal the desire of small municipalities to respond to the challenges of the recent economic crisis, but from the perspective of innovation their responses were limited, this potential unreached.

Resumen

Situados en un contexto de creciente complejidad, los pequeños municipios se ven sometidos a la necesidad de aprovechar su potencial innovador. A partir de estas premisas, el artículo analiza empíricamente seis municipios de la provincia de Girona, y se pregunta hasta qué punto los pequeños municipios, a pesar de su fragilidad ejecutiva, deberían ser espacios privilegiados para promover políticas públicas innovadoras. Los casos analizados muestran la voluntad de los pequeños municipios de responder a los retos de la crisis, pero sus respuestas tienen un perfil bajo desde la óptica de la innovación. Un potencial que no acaba de materializarse.

Citation

Carrera, Eduard; Brugué, Quim; Casademont, Xavier and Serra, Macià (2019). "The Innovative Potential of Small Municipalities: from Theory to Practice". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 168: 3-20. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.168.3>)

Eduard Carrera, Quim Brugué, Xavier Casademont and Macià Serra: CISA research team at the University of Girona | eduard.carrerafossas@udg.edu | q.brugue@udg.edu | xavier.casademont@udg.edu | macia.serra@udg.edu

INTRODUCTION¹

The concept of innovation is widely discussed in academic literature, taking very diverse forms and definitions. Politt and Hupe (2011) define innovation as a *magical concept*; a term that is used by those that believe in the capacity of new technology to save us, entrepreneurs looking for new business niches and even activists seeking social transformation.

The private sector is often considered more prone to innovation than the public sector (Baumol, 2002). The common perception is that innovative ideas are always born in business environments marked by competition, while public bureaucracies are seen as being resistant to change and innovation (Mulgan, 2007). However, this perception does not always correspond to reality. Considering public institutions as spaces that are impermeable to innovation is often nothing more than a prejudice, a caricature that ignores the constant need of all institutions to adapt to their changing environment (Subirats and García, 2015).

In this article we specifically examine the capacity of public institutions to innovate; assuming that, in a period of social and economic transformation, such as the current one, innovation is not just a choice for public institutions but an imperative. This is true for both large public organisations as well as small local institutions that must face the demands and expectations of their local populations every day (Borins, 2001). In addition, we will also test our hypothesis that small municipalities, despite their fragile executive

functions, are privileged spaces for promoting innovative public policies.

Therefore, and in regard to our previous study (Brugué *et al.*, 2012), this article incorporates two new things. First, our empirical analysis is based on 6 small municipalities, each with less than 6 thousand inhabitants, in the province of Girona, in the Spanish region of Catalonia. Secondly, we look at how these small towns have reacted to the crisis of 2008, exploring their capacity to respond and analysing the more or less innovative character of their responses.

Based on these objectives, the article is structured in three sections. In the first, we present our theoretical framework. In the second, we examine our 6 case studies of small municipalities, offering both a descriptive approach and an analytical reading. Lastly, we close this article with our conclusions and some recommendations aimed at fostering the innovative capacities of small municipalities.

THEORETICAL AND CONCEPTUAL FRAMEWORK

Social changes, imbalances in the welfare state, technological transformations and the economic dynamics of runaway capitalism have all generated a collapse of traditional public policies and intense uncertainty about how to substitute them for more innovative and adaptable approaches to these new situation.

In the academic literature on innovation, the polysemy and ambiguity of the term is recognised, as well as the plurality of existing approaches to its analysis. In addition, debate is linked to both technological considerations (Stirling, 2014) and to reflections that have their origin in the modernisation of management strategies (Mandell and Steelman, 2003) and the need to address new social problems (Oosterlynck *et al.*, 2013). We also find a fruitful line of research fo-

¹ This article is the result of a broader study carried out during 2016 by the CISA research team at the University of Girona, within the framework of a competitive research grant from the School of Public Administration in Catalunya [Escuela de Administración Pública de Cataluña] (referencia 2014EAPC00011). The complete research report is available at: http://eapc.gencat.cat/ca/detalls/Article/politiques_municipals_nnovadores.

cused on the capacity of communities to empower themselves and address their own problems (Goldenberg *et al.*, 2009; Howaldt and Schwarz, 2010; European Commission, 2010). In our current volatile societies, innovation is ubiquitous in rhetoric (Moore *et al.*, 1997; Osborne and Brown, 2005; Ayob *et al.*, 2016).

We can, however, distinguish between two basic approaches to innovation: instrumental and substantive. From an instrumental perspective, innovation is produced based on the introduction of techniques that permit improved efficiency in specific actions. Innovation does not transform the content of what we do, but rather the operative form in which we do it. In contrast, from a substantive perspective, innovation involves doing things differently; that is, not only improving already given responses, but changing the questions and finding previously unknown responses. Although both types of innovation can —and should— be complementary, our approach emphasises the substantive dimension.

Innovative institutions: from theory to practice

Public institutions are not isolated from their environment. Rather, they are organisations that both reflect reality and interact with it, with the aim of transforming it. This close link with their socioeconomic environment explains why innovation is unavoidable for them. It is a necessity, however, that is not easy to concretise in effective practices. Administrative inertias negatively impact the innovative capacity of public institutions, reflecting a contradiction between their legal responsibilities and the need to provide responses in changing situations; a contradiction that explains what some have referred to as the failure of public policies (Bovens and Hart, 1998), as well as the organisational tensions that have led to new paradigms, such as relational governance or administra-

tion (Brugué *et al.*, 2012; Weber and Khademian, 2008).

These new paradigms are constructed based on the need to cope with complexity, both in regard to issues that must be addressed as well as in articulating responses. More concretely, the specialised literature suggests shifting from a *technocratic rationality* to a *deliberative rationality* (Axelrod and Cohen, 2000; Wagenaar, 2007). It also proposes taking advantage of local knowledge and the capacity to interact in local environments that permit the creation of spaces for learning (Gurrutxaga and Echeverría, 2013; Moulaert *et al.*, 2010; Oosterlynk and González, 2013). Both deliberation and proximity are factors that permit a response to complexity and are necessary for adaptation to a context that is undergoing deep transformation (Brugué, 2009).

To meet this challenge and to move from theory to practice, we propose using two variables: the *environment* that supports innovative capacity and the *motors* that convert this potential into effective innovative practices. We think, therefore, that innovation does not depend on processes or protocols that are determined outside of the contexts (environments) and stimuli (motors) that favour it (Brugué *et al.*, 2012).

On the one hand, we refer to the *environment* to understand which characteristics of a context can make us more open to innovation. The environment does not determine the innovation, but it can be a factor in facilitating it if there are certain specific characteristics:

- i. Firstly, *acceptance of error*. An innovative environment must permit both ignorance and mistakes to be recognised and used as a source of knowledge. In the knowledge society, as Innerarity argues (2011), an organisation that is not capable of placing in doubt what it does and of accepting that it may not obtain satisfactory results, can never be innovative. In this

- sense, small Spanish municipalities have faced a critical situation since 2008, which has combined the emergence of new problems with an incapacity to address them. Recognising this starting point endows the local environment with an initial important characteristic that favours innovation.
- ii. Secondly, *working from inaccuracy*. An innovative environment must tolerate working from “creative inaccuracy”. Being overly focused on the details of daily work and not permitting an open and broad perspective is a clear inhibitor of innovation. In practice, working with metaphors is a way of favouring creativity (Morgan, 1992). In addition, informal and less structured environments (Waterman, 1989) or transversal organisational structures (Fundación Kaleidos, 2011) favour the appearance of innovative perspectives. In this sense, small municipalities have a broader and more holistic understanding of their reality and therefore, can be in a better position to initiate a reflexive journey that generates new knowledge.
 - iii. Thirdly, *facilitating hybridisation*. An innovative environment must include multiple perspectives. It needs to accept non-exclusivity in the production of knowledge, incorporating dissent, conflict and diversity as transformative forces and generators of innovation. This is one of the key points in theories of complexity, which demonstrate the possibility of order emerging from disorder, the fruit of processes of spontaneous relationships (Axelrod and Cohen, 2000; Wagenaar, 2007). Again, the proximity of local environments may favour this.
- On the other hand, beyond the potential an innovative environment facilitates, stimuli that convert that potential into reality are necessary. We refer to these stimuli —these levers— as *motors of innovation*:
- i. The *upper motor* is characterised by its capacity to foster innovation from a situation that permits a certain distance and working from a broad and holistic perspective. We refer to this when the innovative stimulus comes from “higher” institutions, such as provincial and regional governments, the university, the central state or the European Union. These bodies have vantage points and resources that can be useful for inspiring innovations of a more local character (Blanco and Gomà, 2016; Subirats, 2016).
 - ii. The *lateral motor* is based on knowledge, comparison and the subsequent transfer of experiences from other municipalities. It favours innovation through learning among equals. This motor functions based not only on a transferability facilitated by similarities, but also by a culture of “let’s see if I can do more”. Innovation by comparison can be stimulating, although imitation can provoke decontextualised and irrelevant interventions (Mingione and Oberti, 2003; Saraceno, 2002).
 - iii. The *internal motor* refers to the innovative potential of the organisation, of the persons that form part of it. Public institutions have a wide knowledge of both themselves and the environment in which they operate. A knowledge that, adequately channelled, can be an enormous source of innovation.
 - iv. The *external motor* is the innovative potential that an institution can absorb from the persons and community with which it interacts. In the case of small municipalities, they can take advantage of proximity and daily contact. There is a broad academic literature tied to the concept of “social innovation” that emphasises the innovative potential of the community and citizenry (Friedman, 1992; Putnam, 1993; Silverman, 2004; Fung, 2005; Swynbgedouw, 2005; de Souza, 2008; Moulaert *et al.*, 2010).

The capacity of small municipalities for innovation

In Spain, small municipalities represent a high percentage of the country's more than 9,000 municipalities². Local governments are very close to the citizenry, and although with limited capacities, they have an enormous impact on the quality of life of their populations. They are characterised by a deep knowledge of the problems of their community, a comprehensive perspective and a commitment to action that, at least potentially, could convert them into spaces that foster innovation.

Thus, the hypothesis we intend to confirm or reject in our study is whether small municipalities, despite their operative weaknesses and limited resources, are environments that favour innovation. Using other terms, we ask up to what point do small municipalities, although under-equipped in terms of executive powers, have the capacity to think about and design innovative responses to the challenges their communities face. This hypothesis has already been raised by other authors, but it has been little tested empirically (OECD, 2006; Esquirol, 2015; Neumeier, 2016).

We have already referred to the difficulties of combining the culture of our public institutions with demands for innovation (O'Leary and Blomgren, 2009; O'Leary *et al.*, 2010). However, perhaps these could be overcome in sufficiently limited environments, environments where segmented, technocratic and specialist logics have not been imposed. Everyday knowledge of reality and the informality of the functioning of very fragile structures could be incentives for innovation. Small municipalities could, thus, form a

space with learning potential and the possibility to rethink functioning inertias. In the words of Blanco and Gomà (2016: 31):

The local sphere is an important space for the political participation of the citizenry. In an increasingly globalised and interconnected world, it may seem as if the local sphere is losing meaning in individuals' day to day lives. But it is clear that a good part of our life experiences continue to take place in the coordinates of day to day life, in our neighbourhoods, towns and cities. Problems are closer and more understandable in local space than at other geographic scales, aspirations and struggles as well.

Following the trail of the hypothesis that we are proposing, our empirical study focuses on three aspects: identify the situation and the challenges faced by our sample of small municipalities subject to the pressures of the grave 2008 economic crisis; evaluate up to what point these municipalities were capable of articulating innovative responses to this situation and, in more clearly analytical terms, study the characteristics of the local environment and the stimuli or motors for innovation that may exist.

CASE STUDIES: SMALL INNOVATIVE MUNICIPALITIES?

Once the theoretical framework is defined, we have to establish the empirical evidence that confirms or refutes our hypothesis. With this aim, in the first section below we present the methodology behind our research, explaining how we identified our case studies and what type of qualitative exploration we carried out. In the second section, we provide a description of the 6 municipalities that constitute our sample. Lastly, we move from description to analysis, interpreting the cases using the categories established in the previous sections. As a result, we test our hypothesis and draw conclusions.

² It is not clear where to draw the line between small, medium and large municipalities. This is an arbitrary decision, and regarding our study we have located the border for small municipalities as below 6 thousand inhabitants. These represent more than 80% of all Spanish municipalities.

Selection of cases and field work

To choose our cases we looked at the situation in the province of Girona, an area where — as is the case in Spain in general — we find more than 80% of municipalities have populations below 6,000 inhabitants. The municipalities chosen have populations between 1,000 and 6,000 inhabitants. We have also considered the importance of representing

the enormous diversity of realities that are reflected at the micro-municipal level. Thus, the towns chosen represent both the different counties in the province, as well as the diversity of socioeconomic dynamics present in this geographic area (Table 1).

We cannot provide an exhaustive presentation of the data, but we highlight the main characteristics of the 6 municipalities we have

TABLE 1. *Profile of the municipalities in the sample*

	La Jonquera	Ribes de Freser	Sant Joan les Fonts	Sant Pere Pescador	Sils	Verges	Total Provincial population
Total population	3,115	1,859	2,919	2,138	5,851	1,195	756,156
Annual variation	-0.64%	-1.69%	0.90%	-1.70%	2.92%	-1.24%	-0.72%
2010-2014 variation	0.29%	-3.68%	3.11%	5.16%	9.24%	2.49%	0.41%
Men	1,576	916	1,442	1,142	2,968	572	379,175
Women	1,539	943	1,477	996	2,883	623	376,981
% young people	18.39%	11.03%	13.70%	16.88%	19.02%	15.56%	17.48%
% adults	67.35%	60.41%	63.00%	67.77%	65.53%	62.18%	65.81%
% elderly	14.25%	28.56%	23.30%	15.34%	15.45%	22.26%	16.71%
Ageing index	77.49	259.02	170	90.86	81.22	143.01	95.63
Average age	38.99	49.2	45.84	40.12	39.94	44.99	41.1
Proportion of foreigners	33.61%	6.02%	7.91%	39.10%	11.13%	16.32%	19.88%
Debt per inhabitant	269	801	1,535	280	242	364	661
Official unemployment rate (2015)	13.30%	9.33%	9.11%	8.91%	12.59%	7.93%	10.96%
Variation in unemployment 2011-2015	-10.25%	-24.24%	-4.79%	-24.31%	-7.26%	-18.33%	-15.69%

Source: By authors based on data from IDESCAT (all data refers to the year 2014, except the unemployment rate, which corresponds to January 2015).

TABLE 2. *Distinctive features of the sample*

	La Jonquera	Ribes de Freser	Sant Joan les Fonts	Sant Pere Pescador	Sils	Verges
Location	Border	Mountain	Mountain	Coast	Railroad station	Pre-coastal
Ages	Young	Ageing	Ageing	Middle aged	Middle aged	Middle aged
Proportion of foreigners	High	Low	Low	High	Average	Average
Productive sectors	Services	Low activity	Industry	Tourism	Logistics	Agriculture
Unemployment rate	High	Low	Medium	Medium	High	Medium

Source: By authors.

chosen. We find, first, that in regard to the number of inhabitants, the municipalities range from 1,195 persons residing in Verges to 5,851 living in Sils. Secondly, we have incorporated municipalities with diverse demographic dynamics, above all in terms of rates of growth (from -1.69% in Ribes de Freser to +2.92% in Sils) and the age pyramid (ranging from the intense ageing of the population in Ribes de Freser to the more youthful population in La Jonquera). A third important aspect is the immigrant population, where the difference between the 6.02% of foreign born population in Ribes de Freser and the 39.1% in Sant Pere Pescador is noteworthy. Lastly, we have considered measures of wealth and employment dynamics, although in these spheres the differences are less significant (for example, ranging from an 8% unemployment rate in Verges to 13% in La Jonquera).

By combining the different variables we have attempted to establish a specific profile for each of the 6 municipalities, so that their particularities can be used as independent variables in explaining variations in their capacities for innovation. Table 2 summarises these profiles using key words.

Our field work consisted, first, in accessing the basic documentation on the situation of each municipality and the actions taken by

the local government in response to the 2008 crisis during the 2011-2015 mandate. Secondly, we generated qualitative information through 31 semi-structured interviews with politicians, government employees and citizens³. The interviews were aimed at more of a narrative account than at detailed information; we tried not to condition the interviews with analytical concepts and categories⁴.

Small municipalities facing the crisis: the lived situation and articulated responses

The aim of this section is to provide a descriptive reality of each one of our case stud-

³ In particular, the 31 interviews are distributed in the following manner: 3 in La Jonquera, 7 in Ribes de Freser, 3 in Sant Joan les Fonts, 3 in Sant Pere Pescador, 6 in Sils, 5 in Verges, 1 in the County Council of Ripolles and 3 in the County Council of la Selva.

⁴ Although this is a summary, the interviews were organised around the following points: (1) basic information about the person being interviewed and his/her relationship to the municipality; (2) recollection of the main changes that have taken place in the past decade in the municipality; (3) specific references to the 2008 crisis and how it has influenced the municipality; (4) explanation of how the town has reacted and, more specifically, the local government in the face of these changes and challenges; and (5) discuss how you imagine your town in 10 years and what do you think should be done to promote a future of economic stability and social cohesion.

ies. Our research report provides detailed information, but in this article we limit ourselves to an examination of the main characteristics of each municipality.

The experience of the crisis: diverse municipalities, different impacts

All the municipalities in the sample have negative recollections of the 2008 crisis, although their experiences were quite diverse. Some felt the effects immediately and intensely, while others felt it more indirectly and gradually. For some the crisis was a point of reflection, while for others it was nothing more than a simple short-term disturbance. In what follows we summarise these differences.

La Jonquera: economic successes and social tolls. In this municipality on the border with France, the turning point was not in 2008 but back in 1993, the year in which the border was opened and the town's economic activity and its social structure completely changed. With such a dramatic change, the town needed to reinvent itself and, after a process of strategic reflection, it opted to convert into a logistic centre and a commercial reference. This was a success and permitted the town to overcome the crisis without excessive economic difficulties. However, the social impacts of what is an unusual model of development, where unregulated and illegal activities have played an important role, stand out. These impacts translate into dynamics such as the fragility of associative structures, the increase in high-risk behaviours among the young, irregular access to work, problems related to addiction and mental health, and a growing perception of insecurity

Ribes de Freser: stagnation and ageing. As in the previous case, the 2008 crisis was not determining. The situation in Ribes is explained by the industrial crisis of the 1980s and by the stagnation experienced since then. The municipality survives with minimal activity, it does not generate new jobs for

young people and the population is ageing. In social terms, stability and stagnation dominate in a community that was, traditionally, already closed, in which problems do not emerge easily and tend to be addressed informally. A certain fatalism and distrust toward the future can be perceived.

Sant Joan les Fonts: resigned to stability. A mountain town with some industrial activity that, in contrast to Ribes, has undauntedly consolidated and resisted the impact of the crisis. Employment has been maintained, but without attracting people from outside or through offering new opportunities. Despite no businesses having closed, conditions have tended to worsen and a decline in the purchasing power of the population can be noted. The social impact of this situation remains hidden, but hitherto unknown difficulties appear that combine economic optimism with confusion in the face of new social challenges.

Sant Pere Pescador: between heaven and hell. This is a municipality where very different perceptions of its economic and social situation coexist. The dominant economic sectors —camping tourism and agriculture— have not only resisted but grown. In contrast, the crisis has had devastating effects on the more fragile social sectors, that is, for those who are not lifelong residents of the town. The result is an intense social segregation that affects the town's cohesion.

Sils: new population with new problems. This municipality experienced an explosion in the construction sector during the boom period, and a consequent growth in population of both foreign-born immigrants and persons from the Barcelona metropolitan area. At the same time, it was overwhelmed by illegal developments inhabited by those who had most suffered the effects of the crisis, with the town seeing, for example, the illegal occupation of housing, an increase in school absenteeism, the difficulties of elderly persons who are isolated and the appearance of those who have been labelled as

“poor people with swimming pools”. Thus, social needs and demands have grown; although, as in prior cases, these are concentrated in the most vulnerable and least rooted sectors of the community.

Verges: the calm of being near but not on the coast. Situated in an agricultural area very close to the tourist coastline, Verges enjoys being a bit away from the coast, where it can combine agricultural, touristic, cultural and commercial activities. Additionally, it was left out of the explosion of the boom period, so that, maintaining its demographic and economic stability, and without the real estate disasters of its more touristic neighbours, it has been able to adequately withstand the crisis of 2008. However, we can still detect the impact of the crisis on the population, although with very unequal effects on recent arrivals to the town in comparison to those who have been its lifelong residents.

The responses of these municipalities: multiple reactions

The impacts of the crisis, as we have just seen, are very diverse and multiple, as have also been the responses from the different municipalities. These differences are explained by the particularities of each context, but also by the leadership, idiosyncrasies and community traditions in each case.

La Jonquera: resources and challenges. The municipal government considered that it had sufficient resources and capacities to respond to the challenges it faced. To respond it had to emphasise its social sensitivity, and the results obtained —articulated through an *innovative* arsenal of intervention programmes— have been positively evaluated. The role of the *social services bureau* stands out, a space for collaboration that facilitated the networking of multiple institutional and social actors. Among the most unique aspects of the work mentioned were the working group on prostitution, policies aimed at adolescents at risk and attempts to strengthen a very weak local identity.

Ribes de Freser: delegating the response. In contrast to the previous case, Ribes did not respond with its own resources and capacities to the social challenges faced by its population. This was a matter considered to be for the County Council. We find a municipality without operative strength, but also without a discourse or specific initiatives. Everything is delegated to supra-local institutions, which find themselves addressing the basic problems of a community that, as we have mentioned, is characterised by ageing and stagnation. These two characteristics, it seems, also describe a city government with little desire to innovate.

Sant Joan les Fonts: reaction in the face of necessity. Defined by its stability, the municipality’s responses to the crisis were limited and not very innovative. The emphasis was on maintaining the existing economic structure and responding reactively to those social problems that were perceived as periodic or isolated. They also sought the support of the County Council, an authority considered better able to identify problems and to introduce more innovative ideas on how to address them.

Sant Pere Pescador: a technical and supra-local response. In this case, a duality of perceptions regarding the initial situation corresponded to different interpretations regarding responses. Thus, among some municipal politicians there was a certain ignorance regarding what was being done, as they shifted responsibility to the county level. At the same time, municipal employees gave shape to a set of social policies that were highly focused on working within the community and networking. From their perspective, the intensity of the problems were an incentive to experiment and propose innovative interventions.

Sils: austerity and new priorities. In the face of the crisis, the municipal government acted decisively, accepting the need to carry

out a drastic review of its interventions. Saving by focusing on the most urgent needs, the government is satisfied with the results achieved. We refer to a series of very diverse and innovative initiatives; above all, the government's leadership capacities and efforts to work collaboratively stand out.

Verges: looking for answers in networks. After identifying a broad series of initiatives aimed at social cohesion, the importance of working collaboratively and citizen participation were emphasised. This was based on an innovative logic that permitted the introduction of issues such as a pooling of services, the relationship among multiple institutions and a transversal perspective that connected social issues with economic ones.

In short, the broad overview sketched out here requires we jump from the singular to the plural, from a singular vision of the crisis to a great range of experiences. Although we have worked with a limited sample, we identify three municipal profiles:

- i. Those municipalities in which the crisis remained at a distance (Ribes and Sant Joan). These are ageing and stagnant towns, in which the impacts of the crisis were limited, concentrated among the most vulnerable and cloaked under a community mantle that largely kept them hidden. Verges could also be placed in this group, although from a more dynamic position.
- ii. Those cases in which the crisis was seen from a very specific perspective. The paradigmatic case is La Jonquera, which was experiencing its own very particular economic boom that, however, has simultaneously brought with it certain social difficulties.
- iii. The municipalities of Sils and Sant Pere experienced the crisis in a very orthodox manner; that is, as the collapse of a period of economic growth that has had a strong impact on both productive structures and social cohesion.

Given these different profiles, the responses have also been different. This suggests that to explain municipal responses to the crisis the contextual factor is as important as the factor of agency. The former refers to the circumstances, both global and local, that define each municipal environment, while the latter refers to what different local agents do. We have identified two types of responses from local agents:

- i. When local actors consider that it is not their responsibility to respond, as the capacities and competencies to do so are located in other institutions.
- ii. When local actors accept the challenge of responding, although recognising —hence the constant references to collaboration and networking— that local resources and capacities are limited.

In short and simply put, local actors do not respond when they believe the crisis does not affect them, while they do respond when they experience it as something that does, a conclusion that permits us to connect perceptions of the context with the actions and positions of local actors.

In our theoretical framework we highlighted the importance of understanding and recognising the problems as a starting point for innovation. In our empirical exploration we find a correlation between those municipalities that see their situation and needs (resulting from the crisis) with greater clarity and those that articulate (more or less innovative) responses. Identifying, accepting and defining the context of need and the difficulties of the moment become the prior conditions for innovation.

ANALYSIS: SMALL INNOVATIVE MUNICIPALITIES?

After our initial descriptive approach, in this section we present an analytical reading of the cases. First, we ask up to what point can small municipalities act as *micro-innovative*

environments. Secondly, we look at whether the municipalities studied have used *motors for innovation* as stimuli to favour innovative responses to the challenges of the economic and social crisis that erupted in 2008.

Are small municipalities potentially innovative environments?

In developing our conceptual apparatus we believe that innovation cannot be the result of the application of a protocol. On the contrary, innovation appears when there are contexts which favour it. Thus, our starting hypothesis suggested the possibility of interpreting small municipalities as environments that are potentially favourable to innovation. This hypothesis is supported by the capacity of small towns to operate in a more horizontal and collaborative manner, to generate hybrid spaces for interaction and to have greater agility in planning experimental programmes. However, case studies show ambivalent results. The small town does essentially have certain traits that convert it into a potentially innovative space, although we can also identify characteristics that inhibit this potential.

First, in some of the municipalities we find strong arguments regarding their capacity to respond: *“we managed, despite our lack of resources, to turn a very difficult situation around”*. Such statements confirm that the micro-local capacity to respond is not explained by tangible resources, but by something we refer to as disperse capacities. As expressed by one of the persons interviewed, *“the sensation is that large municipalities can do more things, but in small towns we react better”*. These disperse capacities are articulated around 4 factors:

- i. A *proximity* that facilitates a deep knowledge of the local reality and permits a comprehensive diagnosis of difficulties, which is the first stimulus for innovation.
- ii. *Identity* acts as a community glue that facilitates both the functioning of networks

and relations as well as the commitment of different actors to a common interest.

- iii. Small municipalities reveal a particular *capacity to react*; a predisposition for action, to provide responses even when the tools to do so are not available. *“Perhaps —said one of our interviewees— we don’t have resources, but we get involved in the issue, if only through brashness”*.
- iv. A *capacity for articulation*, like proximity and identity, also facilitates accumulation of human resources and cooperation. As one of our interviewees said, *“here a network is not a concept but a reality”*; arguing that the conditions of mutual knowledge and informality favour a working style that is very difficult to achieve in larger and more segmented organisations.

Secondly, along with these potentialities, the case studies have also shown us the limits and difficulties small municipalities face:

- i. In a context of proximity, a *personality-driven leadership* often appears in small towns and deactivates innovative potential. Innovation requires leadership, but a leadership that is relational and connecting rather than monopolistic and messianic.
- ii. As part of identity, there can be *social control*. Identity unites a community, but it can also make it closed and impermeable to certain groups – to *“those that are not from the town”*. A closed community favours exclusion and makes innovative projects more difficult.
- iii. The capacity to react may lead to *amateurism*. A predisposition to take action is commendable, but it may hide actions that are not very professional. Small municipalities need to work with other institutions to avert this danger and to be able to materialise their innovative potential.
- iv. In contrast to the capacity for articulation there may be *deficient relations*. Relationships are the crucial factor for ex-

plaining innovation, to the extent that a disconnected municipality can never exploit this potential. In addition, we have seen that small municipalities can also suffer because they are inadequately connected. This happens when the relationships are uni-directional, when they are limited to instrumental issues and, in short, when verticality is imposed over horizontality.

To end this section it is essential to translate this combination of strong and weak factors into the terms of the theoretical characteristics we have suggested an innovative environment has:

- *Hybridisation.* Innovation does not depend on the possibility of having the best specialists, but rather, is favoured by enriching exchanges among diverse actors: hybrid spaces that offer holistic and multi-dimensional perspectives of reality (Cornella and Flores, 2007). In our case studies we find that the capacity of small municipalities to act has less to do with a certain (sectorial) professionalism and more to do with a (comprehensive) common sense, for example, through joint working groups.
- *Working with a certain imprecision.* We refer to the possibility of seeing things from a perspective beyond daily routines and, in this way, of rethinking the why, what and how of our actions. In this sense, small towns may have a panoramic vision that allows them to visualise, although it may be in broad strokes, their reality of reference. This vision, shared by diverse institutional and social actors, is crucial for concretising the innovative potential of small towns. It becomes, then, a question of taking advantage of this and avoiding this panoramic vision becoming something imprecise and amorphous.
- *Errors and failures.* This third characteristic, perhaps the most often mentioned in the literature, links innovation to the pos-

sibility to experiment and learn from both successes and failures. The wide multiplicity and diversity of small municipalities could convert them into a testing and learning laboratory. However, this possibility does not appear in cases where there is no space for making errors.

In short, we can conclude pointing out both the innovative potential of small municipalities and the frequent and important obstacles to that potential. This potential exists but can only be taken advantage of if we can activate the motors of innovation.

Do motors of innovation function adequately in small municipalities?

Up until now we have focused on the “environment” to evaluate the innovative potential of small municipalities, now we will use the concept of “motor” to evaluate the impulse that permits converting potential into reality.

The upper motor: only partially activated. We have seen little involvement from universities, while the political-administrative references are concentrated in the closest circle, the County Councils and, to a lesser degree, provincial bodies. The rest of the institutions appear to be distant and uninvolved.

Relationships with the closest circle are very common and function, basically, as a way of asking for support: “*when we have a problem we look to the County Council to resolve it for us*”. This is not, then, a relationship based on dialogue and learning, but an instrumental relationship based on supply and demand. It is based on *doing*, not on *reflecting*. Contact can be frequent and intense, but it is not likely to favour innovation.

In short, the upper motor may function, but in a partial and insufficient manner. That is, it would be necessary to extend it toward a broader range of referents (broadening the circle and approaching the universities) and, above all, reformulating the types of relationships that it stimulates. The aim should not

be to look *upward*, expecting resources and concrete responses, but to generate a framework that inspires thinking about innovative alternatives.

The lateral motor: practically inexistent. Given the fragmentation of the municipal map, horizontal relationships and learning among peers should be a particularly active and fruitful motor. However, at least in regard to our cases, this motor is practically paralysed. Small municipalities tend to look upward to demand support; it is unusual that they look to the sides to exchange experiences and to develop networks for learning. This situation significantly hampers their learning capacity.

The lateral motor appears to be deactivated in the municipalities in our sample. Although the municipalities do not appear interested in it, this is a motor that could be simply and productively used. Based on our interviews, instrumental logic (aimed at help in doing things) is imposed over innovative logic (linked to thinking together) and, in these circumstances, vertical relationships appear to be more interesting than horizontal ones.

The internal motor: the main impulse? This third motor is the one that was most referenced in our interviews. In a small municipality, great importance is given to the teamwork that carries out municipal actions and that, with a strong commitment, provides imaginative responses in periods of particular difficulty. The reduced size of these municipalities facilitates the capacities we have looked at: one of the interviewees commented that "*here teamwork is real, we really do it*".

However, in contrast to this optimistic approach, certain limits also appear regarding this motor, which depend on very weak structures and very limited resources. Beyond defending the work done by the group that led responses to the crisis, the interviewees also revealed informal, unprofessional

dynamics and that day to day pressures could also be a barrier to stimulating innovation.

The external motor: yes to the community, but not so much. This fourth motor is commonly invoked as the main innovative force in our society. In the literature on *social innovation*, this motor contributes knowledge and energy rooted in the local community (Moulaert *et al.*, 2010). However, this literature refers predominantly to urban environments, so that its use in the context of small municipalities can be problematic. In these environments, as we have seen in our case studies, we find ageing populations and declining associative structures, so that the innovative potential of this motor is seriously impaired. The division that is often found between those "from the town" and those who more recently arrived also limits this potential.

This is an active and valued motor in the municipalities in our sample. However, it seems that while we find a proliferation of rhetorical references, they must be nuanced when we look at the empirical details from our case studies. Thus, the community in these small municipalities reveals itself to be fragile, divided and very conditioned by its relationships with the local government. The result is that the community is important in generating innovation, but perhaps less than the literature focused on urban environments suggests.

We concluded the previous section emphasising the innovative potential of the micro-environments of small municipalities, while here we add that this potential is not sufficiently stimulated by motors of innovation: the upper motor functions with problems, the lateral motor is inexistent, the internal motor is ambivalent and the external is excessively fragile. In these conditions the capacity to take advantage of innovative potential is limited and this explains the limited innovations that have been generated in small municipalities.

CONCLUSIONS: POTENTIAL FOR AND RESISTANCE TO INNOVATION IN SMALL MUNICIPALITIES

After our empirical examination we can state that the small municipalities in our sample do have innovative potential, but they were not able to sufficiently materialize this capacity. In theory, they are spaces that are conducive to innovation, but this potential was frustrated by the lack of power of the motors for innovation. The end result in terms of innovation was modest. The cases analysed show the desire of small municipalities to respond to the challenges of the crisis, but their responses were weak from the perspective of innovation. Using the distinction of Cornella and Flores (2007), we detect more *continual* innovation than *radical* innovation; in other words, they look for new responses generated outside, but they do not contribute innovations generated internally.

The field work we carried out also permits us to identify possibilities for improvement, or if preferred, concrete interventions that could contribute to transforming innovative potential into reality. Specifically, we refer to three aspects:

Broaden and modify network relations. The main ingredients in innovation are the relationships, exchanges and dialogue that generate ideas and learning. The efforts of small municipalities to broaden and adequately articulate these relationships can be very useful. There is an extensive academic literature that can, under the conceptual umbrella of network management, help in moving in this direction (Pierre, 2000; Haher and Wagenaar, 1998; Kooiman, 2003; Sørensen and Torfing, 2008), although we must translate it into the language and reality of small municipalities.

A factor to highlight in articulating these networks is recognition of interdependency; that is, it is not a question of being self-sufficient (independent), nor of expecting vertical support and/or instructions (dependent), but

of recognising collaborative and complementary relationships. Interdependence leads from a scenario where *doing* dominates (through the distribution of functions) to one with the possibility of *thinking* (opening up spaces for meeting and dialogue). Relationships, in this way, overcome instrumental supports and facilitate the generation of substantive contributions. Introducing the idea of interdependency in a small municipality should not be difficult, as it is a simple recognition of reality. The challenge is more how to articulate this interdependency from an understanding of not only the limits but the potentials of these micro-environments.

Improving local leadership. To foster innovation in small municipalities, a second challenge is that of the capacity and style of local leadership. What is needed is a leadership less oriented toward managerial and executive functions than toward distributive and relational capacities. This is a leadership that the literature defines as one which articulates, listens and generates synergies among diverse actors (Heifetz, 1997; Moore, 1988; Pollit, 2004; Gardner, 2004). This leadership has to be both strong (to foster spaces for meeting and reflection in organisations not accustomed to doing this) and modest (not offering instructions, but incorporating the knowledge of others).

This style of leaderships demands persons who can act as “bridges”, persons who, through their relationships, can achieve the multiplication of ideas and generate innovation. These are persons with the capacity to empathize, to work in teams, to mediate, able to generate participatory dynamics and to negotiate. They are exceptional persons that are not easy to find in small municipalities and, as a consequence, lead us to suggest the possibility of shifting from persons to “bridging institutions”. These are institutions that promote intelligence through creating spaces for meeting and stimulating dialogue. This could be a role played by County Councils if they would renounce their instrumental

relationships and construct a new model of relationship with the local, if they acted as bridges more than as service providers.

Favouring innovation. A last aspect — much emphasised in academic literature (Friedman, 1992; Silverman, 2004; Fung, 2005; Swynbedouw, 2005)— places the accent on the innovative capacity of the community. When we shift these arguments to the setting of small municipalities, we find a much more fragile reality than expected. As a consequence, a third challenge is strengthening these social capacities and, to do this, the keys are to both strengthen community feeling and structure civic organisations in favour of a more cohesive community open to its more recent arrivals.

We end then returning to our initial questions and hypothesis. Small municipalities are spaces capable of generating innovation, although they do so in limited and modest ways. The peculiarities of their environment grants them innovative potential, but we should continue working to strengthen the motors that permit them to convert potential into reality. In any case, in a reality such as Spain, plagued by small municipalities, relying on the executive and operative capacities of local governments would be absurd. Instead, their conditions of proximity and identity generate quality knowledge from which to articulate innovative ideas. In reverse of the environmental slogan “think globally, act locally” we propose the idea to “think locally, act globally”, an idea that, if we know how to stimulate it, can be a focus of innovation in times of crisis and upheaval.

BIBLIOGRAPHY

- Axelroad, Robert and Cohen, Michael D. (2000). *Harnessing Complexity: Organizational Implications of a Scientific Frontier*. New York: Basic Books.
- Ayob, Noorseha; Teasdale, Simon and Fagan, Kylie (2016). “How Social Innovation ‘Came to Be’: Tracing the Evolution of a Contested Concept”. *Journal of Social Policy*, 45(4): 635-653.
- Baumol, William J. (2002). *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Blanco, Ismael and Gomà, Ricard (2016). *El Municipalisme del Bé Comú*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Borins, Sandford (2001). “The Challenge of Innovation in Government”. *IBM Center for the Business of Government*.
- Bovens, Mark and Hart, Paul (1998). *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick: Transaction Press.
- Brugué, Quim (2009). “Una Administración que Habla es una Administración que Piensa”. In: Gobierno de Aragón (ed.). *Participación ciudadana para una Administración deliberativa*. Zaragoza: Departamento de Presidencia-Gobierno de Aragón.
- Brugué, Quim; Biosca, Silvia and Vilchez, David (2013). “Democràcia i Participació Ciutadana. Realitat i Futur als Petits Municipis de Catalunya”. In: Canal, R. (ed.). *Ciudades y pueblos que pueden durar. Políticas locales para una nueva época*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Brugué, Quim; Blanco, Ismael and Boada, Julia (2012). “Els Motors de la Innovació a l’Administració Pública”. *Escola d’Administració Pública de Catalunya*.
- Cornella, Alfons and Flores, Antoni (2007). *La Alquimia de la Innovación: Reloaded*. Barcelona: Deusto.
- Esquirol, Josep M. (2015). *La Resistència Intima: Assaig d’una Filosofia de Proximitat*. Barcelona: Acantilado.
- European Commission (2010). “Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union”. *Bureau of European Policy Advisers*.
- Friedman, John (1992). *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Cambridge: Blackwell.
- Fundación Kaleidos (2011). *Transversalidad en los proyectos locales. De la teoría a la práctica*. Gijón: Ediciones Trea.
- Fung, Archon (2005). *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gardner, Howard (2004). *Mentes flexibles*. Barcelona: Paidós.

- Goldenberg, Mark *et al.* (2009). "Social Innovation in Canada: An Update". *CPRN Research Report*.
- Gurrutxaga, Ander and Echeverría, Javier (2013). *La Luz de la Luciérnaga*. Madrid: Moral, Ciencia y Sociedad en la Europa del Siglo XXI.
- Hajer, Maarten and Wagenaar, Hendrik (1998). *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heifetz, Ronald A. (1997). *Liderazgo sin respuestas fáciles. Propuestas para un nuevo diálogo en tiempos difíciles*. Barcelona: Paidós.
- Howaldt, Jürgen and Schwarz, Michael (2010). *Social Innovation. Concepts, Research Fields and International Trends*. International Monitoring.
- Innerarity, Daniel (2011). *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*. Barcelona: Paidós.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Mandell, Mirna and Steelman, Toddi (2003). "Understanding What Can Be Accomplished through Interorganizational Innovations. The Importance of Typologies, Context and Management Strategies". *Public Management Review*, 5(2): 197-224.
- Mingione, Enzo and Oberti, Marco (2003). "The Struggle against Social Exclusion at the Local Level. Diversity and Convergence in European Cities". *European Journal of Spatial Development*, 1: 1-23.
- Moore, Mark H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Moore, Mark H.; Sparrow, Malcolm and Spelman, William (1997). "Innovation in Policing Production Line to Jobs Shops". In: Behn, R. D. y Altshuler, A. A. (eds.). *Innovation in American Government*. Washington: Brookings Institution Press.
- Morgan, Gareth (1992). *Imagination. The Art of Creative Management*. London: Sage.
- Moulaert, Frank *et al.* (2010). *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation*. London: Routledge.
- Mulgan, Geoff (2007). *Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously*. Available at: https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/ready_or_not.pdf, access March 16, 2018.
- Neumeier, Stefan (2016). "Social Innovation in Rural Development. Identifying the Key Factors of Success". *The Geographical Journal*, 183(1): 1-27.
- O'Leary, Rosemary and Blomgren, Lisa (2009). *The Collaborative Public Manager. New Ideas for the Twenty-First Century*. Washington: Georgetown University.
- O'Leary, Rosemary; Van Slyke, David and Soonhee, Kim (2010). *The Future of Public Administration Around the World*. Washington: Georgetown University.
- OCDE (2006). "The New Rural Paradigm. Policies and Governance". Paris: OECD Rural Policy Reviews.
- Oosterlynck, Stijn and González, Sara (2013). "Don't Waste a Crisis. Opening Up the City Yet Again for Neoliberal Experimentation". *International Journal of Urban and Regional Research*.
- Oosterlynck, Stijn *et al.* (2013). "The Butterfly and The Elephant: Local Social Innovation, the Welfare State and New Poverty Dynamics". *IMPRovE*.
- Osborne, Stephen P. and Brown, Kerry (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. London: Routledge.
- Parés, Marc (2006). "Participació, Administració i Ciutadania als Petits Municipis". Informe IGOP sin publicar (www.igop.uab.cat).
- Pierre, Jon (ed.) (2000). *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollit, Christopher (2004). *The Essential Public Manager*. Philadelphia: Open University Press.
- Pollit, Christopher and Hupe, Peter (2011). "Talking about Government". *Public Management Review*, 13(5): 641-658.
- Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Saraceno, Chiara (ed.) (2002). *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*. Bristol: The Policy Press.
- Silverman, Robert (ed.) (2004). *Community-Based Organizations. The intersection of Social Capital and Local Context in Contemporary Urban Society*. Detroit: Wayne State University Press.
- Sørensen, Eva and Torfing, Jacob (2008). *Theories of Democratic Network Governance*. London: MacMillan.
- Souza, Xavier de (2008). *Democracy as Problem Solving. Civic Capacity in Communities Across the Globe*. Cambridge: The MIT Press.
- Stirling, Andy (2014). "Towards Innovation Democracy? Participacion, Responsibility and Precau-

- tion in Innovations Governance”. STEPS Working Paper, 78.
- Subirats, Joan (2016). *El Poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Catarata.
- Subirats, Joan and García, Angela (eds.) (2015). *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Barcelona: Icaria.
- Swyngedouw, Erik (2005). “Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State”. *Urban Studies*, 42(11): 1991-2001.
- Wagenaar, Hendrik (2007). “Governance, Complexity, and Democratic Participation”. *The American Review of Public Administration*, 37(1): 17-50.
- Waterman, Robert H. (1989). *Adhocracia*. Barcelona: Ariel.
- Weber, Edward P. and Khademian, Anne M. (2008). “Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings”. *Public Administration Review*, 68(2): 334-349.

RECEPTION: April 24, 2018

REVIEW: December 18, 2018

ACCEPTANCE: March 25, 2019

4.2. Estudio de caso 2. Vulnerabilidad y cronificación de la pobreza: estudio de caso de la exclusión social en Olot (Girona).

Artículo publicado en abierto (Open Access).

Carrera, E., Brugué, Q., & Casademont, X. (2021). Vulnerabilidad y cronificación de la pobreza: estudio de caso de la exclusión social en Olot (Girona). *Revista Española De Ciencia Política*, (57), 219–242. <https://doi.org/10.21308/recp.57.08>

Presentado para evaluación el 19 de septiembre de 2020, aceptado para publicación el 14 de julio de 2021.

Vulnerabilidad y cronificación de la pobreza: estudio de caso de la exclusión social en Olot (Girona)

*Vulnerability and chronification of poverty:
A case study of social exclusion in Olot (Girona)*

EDUARD CARRERA

Universitat de Girona

QUIM BRUGUÉ

Universitat de Girona

XAVIER CASADEMONT

Universitat de Girona

Cómo citar/Citation

Carrera, E., Brugué, Q. y Casademont, X. (2021). Vulnerabilidad y cronificación de la pobreza: estudio de caso de la exclusión social en Olot (Girona). *Revista Española de Ciencia Política*, 57, 219-242. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.57.08>

Resumen

Nos encontramos en un contexto donde se han extendido, intensificado y transformado las situaciones de pobreza y exclusión social. Este contexto muestra una realidad más compleja y diversa que la habitual y que, en consecuencia, desafía las formas tradicionales de construir e implementar las políticas sociales. Aunque el debate es amplio, este artículo se centra en la aparición de dos fenómenos centrales para definir la actual realidad social: la cronificación de la pobreza y el incremento de vulnerabilidad social. En primer lugar, situaremos estos dos fenómenos en un marco conceptual sobre la exclusión social; a continuación, examinaremos su manifestación empírica en un caso concreto: la ciudad de Olot, en la provincia de Girona. Esto servirá para valorar hasta qué punto estos nuevos conceptos (cronificación y vulnerabilidad) son útiles para presentar la realidad social de una comunidad concreta y, simultáneamente, observar cómo los debates conceptuales se traducen en desafíos prácticos.

Palabras clave: cronificación, pobreza, vulnerabilidad, exclusión social, políticas sociales, servicios sociales, política local.

Abstract

We are in a context where situations of poverty and social exclusion have spread, intensified and transformed. This context shows a more complex and diverse reality than the usual one; which,

in turn, challenges the traditional ways of defining and implementing social policies. Although the debate is extensive, this article focuses on the emergence of two central phenomena to define the current social reality: the chronification of poverty and an increase in social vulnerability. First, these two phenomena will be placed in a conceptual framework on social exclusion; next, their empirical manifestation will be examined in a specific case: the city of Olot in the province of Girona). This will serve to assess the extent to which these new concepts (chronification and vulnerability) are useful to present the social reality of a specific community and, simultaneously, to observe how conceptual debates translate into practical challenges.

Keywords: chronification, poverty, vulnerability, social exclusion, social policies, social services, local policy.

CONTEXTO, OBJETIVOS Y ESTRUCTURA

Los debates sobre la exclusión social han proliferado en un contexto socioeconómico donde no solo se han extendido e intensificado algunas situaciones de pobreza, sino que también se han transformado. Es decir, no solo disponemos de datos que acreditan un incremento de la exclusión social, sino que, además, observamos situaciones, perfiles y trayectorias de exclusión inéditas hasta hace pocos años (Eurostat, 2019). Conceptos como *vulnerabilidad* o *cronificación* sintetizan algunas de las novedades: por un lado, personas que trabajan, pero en unas condiciones tan precarias que los sitúan en una zona muy cercana al abismo de la exclusión (vulnerabilidad) y, por otro lado, personas que parecen ya condenadas, sin posibilidades de salida, a esta situación de exclusión (cronificación).

En este artículo pretendemos dotarnos de referencias empíricas que nos permitan contrastar las aportaciones teóricas sobre estas nuevas manifestaciones de la exclusión social. Para ello nos basaremos en un estudio de caso sobre la exclusión social, así como de las políticas desplegadas para hacerle frente, realizado en una comarca del nordeste de España. Así pues, los objetivos de este artículo pueden resumirse en dos:

- Por un lado, utilizaremos la extensa literatura sobre nuevas formas de exclusión social para proponer un marco conceptual sobre la cronificación de la pobreza y la creciente vulnerabilidad de sectores cada vez más amplios de la población. Se trata de conceptos que han aparecido con fuerza y que sirven para acercarse a una realidad social que se ha transformado intensamente durante las últimas décadas. Mientras la pobreza se percibía tradicionalmente como una situación que, con esfuerzo y trabajo, podía superarse, hoy hablamos de los riesgos de caer por la pendiente de la exclusión y de las barreras, a veces insalvables, para superarlos. Vulnerabilidad y cronicidad son dos términos que usamos para resumir estos profundos cambios.
- Por otro lado, utilizaremos el estudio de caso de la ciudad de Olot (La Garrotxa, Girona) para contrastar el marco conceptual con una realidad empírica en un

territorio concreto y, de este modo, profundizar en una realidad socioeconómica que hoy se expresa de maneras muy diversas y fragmentadas. En otros términos, el estudio de caso nos permitiría acercarnos a una realidad social específica, usando los conceptos de la cronificación y la vulnerabilidad. Podremos, de esta manera, valorar tanto la aplicabilidad como la relevancia de estos conceptos a un estudio empírico.

Así pues, nuestros objetivos son modestos. No pretendemos responder al porqué de estas nuevas dinámicas sociales ni, por lo tanto, disponemos de hipótesis sobre sus orígenes y sus consecuencias. Tan solo pretendemos presentar los rasgos que definen la situación social de un territorio concreto, usando nuevas herramientas conceptuales. Además, trascendiendo el estudio empírico, pretendemos comprobar la fortaleza de un nuevo marco conceptual que nos ayude a definir y comprender aquello que, a nuestro entender, es una realidad social emergente.

Para alcanzar los objetivos propuestos, hemos articulado el resto del texto en tres apartados. En primer lugar, presentamos un marco conceptual donde empezamos contextualizando el tránsito desde la pobreza hacia la exclusión para, a continuación, definir las tres dimensiones de la exclusión como situación, como riesgo y como proceso. Las dos primeras dimensiones nos permiten introducir y definir respectivamente los conceptos de cronicidad y vulnerabilidad. En segundo lugar, presentaremos el caso de estudio donde, usando los datos provenientes de una encuesta y de un amplio trabajo cualitativo, dotamos de contenido empírico a los conceptos de cronicidad y vulnerabilidad, al tiempo que los usamos para entender la realidad social de un territorio concreto. Finalmente, en las conclusiones valoramos hasta qué punto los conceptos nos han sido útiles para entender la realidad y, simultáneamente, identificamos algunos de los retos de futuro que se derivan de esta lectura conceptual y empírica.

DE LA POBREZA A LA VULNERABILIDAD Y CRONIFICACIÓN

De entrada, como apunta Bregman (2017), vivimos una época donde la riqueza y la superabundancia han generado, paradójicamente, un mundo inhóspito. Tras un período de crecimiento económico sin precedentes, observamos también cómo la pobreza y las desigualdades se mantienen o incluso se intensifican. Son muchos los estudios y los informes que nos ofrecen datos sobre esta realidad (Fernández Maíllo, 2019; Belzunegui y Valls, 2019). Se calcula que en España, con cifras de 2014, un 22% de la población vivía bajo el umbral de pobreza y 5 millones de personas en situaciones de exclusión social extrema, mientras que en la UE ya se contabilizaban 120 millones de personas pobres (Malgesini, 2014). Se trata de un problema que se agrava por los déficits redistributivos y por el consecuente incremento de la desigualdad social (Piketty, 2008).

La lucha contra la pobreza aparece en la agenda de prioridades de la Comisión Europea a través del programa 2020, aunque de momento su eficacia ha sido escasa. Lo que sí ha proliferado es un debate —académico y profesional— sobre el significado del término

pobreza y su evolución hacia el concepto de *exclusión social* (Madanipour *et al.*, 2015; Oosterlynck *et al.*, 2019; Béland, 2007; Daly, 2006). Sin ser un término de nuevo cuño, el uso que hoy le damos al término exclusión pretende ir más allá de la pobreza, definiéndose como la imposibilidad o la dificultad de acceder a unos mínimos de protección social, desarrollo personal e inserción comunitaria (Sen, 1984: 342). Podríamos destacar dos aspectos que permiten diferenciar ambos conceptos con un amplio nivel de acuerdo.

El concepto de pobreza tiende a centrarse en aspectos económicos (ingresos insuficientes), mientras la exclusión incorpora déficits en ámbitos tan variados como la educación, la salud, la vivienda, la situación administrativa o las relaciones con entornos familiares y comunitarios. De este modo, frente a la unidimensionalidad de la pobreza, la exclusión se presenta como un fenómeno complejo y multidimensional (Percy-Smith, 2000; Pierson, 2002) que presentan los problemas sociales y que complementa el análisis de las desigualdades y la falta de ingresos con otra perspectiva (Laparra y Pérez, 2008). Por otra parte, tendemos a entender la pobreza como una situación estática en la que se encuentran determinadas personas, mientras que el concepto de exclusión incorpora una visión dinámica; es decir, una perspectiva que, más allá de las situaciones individuales, incorpora tanto los procesos como los riesgos de caer en situaciones de pobreza (Townsend, 2010; Tezanos, 1999), y que permite incluir tres aspectos clave: el origen estructural, el carácter multidimensional y su naturaleza dinámica (Laparra y Pérez, 2008).

Así pues, en un contexto de creciente complejidad y heterogeneidad, la exclusión no se refiere únicamente a las tradicionales desigualdades unidimensionales y verticales de la sociedad industrial, sino que incorpora múltiples ejes que explican situaciones e itinerarios de exclusión diversos (Ginsburg, 1992; Hulme y Shepherd, 2003). Solíamos interpretar la desigualdad desde la lógica *arriba-abajo*; es decir, diferenciando las clases altas de las clases bajas en términos tanto de recursos materiales como de referentes político-simbólicos. Estas diferencias siguen siendo importantes, aunque las políticas clásicas del Estado de bienestar las han amortiguado a través de un conjunto de prestaciones que garantizan unos mínimos de seguridad material (Adelantado, 2000; Moreno, 2000). Sin embargo, esta situación de seguridad ha desaparecido con la llegada del nuevo milenio (Piketty, 2020). Las transformaciones que explican esta nueva situación son múltiples, pero destacamos dos aspectos de carácter estructural:

- Por un lado, la consolidación de las políticas redistributivas del Estado de bienestar provocaron la paulatina reducción de las tradicionales segmentaciones verticales en términos de clase social. La mayoría de la población dejó de identificarse según estas categorías clásicas y emergió una borrosa *nueva clase media* que, siguiendo los estudios de Inglehart (1991), una vez superadas sus necesidades materiales básicas, concentraba su atención en demandas y expectativas «posmaterialistas». Se trata de una población que ha alcanzado ciertos niveles de seguridad y que proyecta sus expectativas hacia unos servicios más personalizados y de mayor calidad; ya no se conforma con prestaciones universales, sino que reclama respuestas flexibles y adaptadas a sus situaciones personales. Pero también se trata

de una población que ha ido reconociendo de forma creciente su fragilidad, su vulnerabilidad. Afirmaba Beck (1992) que las viejas estabilidades habían dejado paso a una democratización de la exclusión social; una «sociedad del riesgo» donde emerge un colectivo cada vez más amplio e inédito para las políticas sociales de personas que, sin ser usuarias de servicios sociales en el presente, son potenciales usuarias en el futuro. Un colectivo desconcertante, tanto a la hora de valorar las situaciones sociales como de diseñar las políticas para abordarlas (Ranci, 2010).

- Por otro lado, frente a la paz social que proporcionó un Estado de bienestar capaz de extender unos mínimos de vida digna para el conjunto de la población, a principios de los años ochenta del pasado siglo se produjo lo que algunos autores llamaron «el redescubrimiento de la pobreza» (Gorz, 1998; Bauman, 2005). Las ricas sociedades occidentales, que parecían haber alcanzado el cielo, encontraron el infierno en las calles y las plazas de sus principales ciudades: un número creciente de personas deambulaban sin hogar, sin familia, sin recursos de ningún tipo. Eran personas que ya no estaban en la parte de debajo, sino que habían quedado fuera. Unos nuevos pobres —excluidos— que ya no tenían espacio en la sociedad, ni arriba ni abajo. Aparece así un nuevo eje de desigualdad entre los que forman parte y los excluidos, entre los *in* y los *out* (Percy-Smith, 2000; Bauman, 2004).

El breve relato esbozado hasta aquí nos permite construir el marco analítico que utilizaremos para estudiar e interpretar un caso concreto, un marco analítico donde se establecen las tres dimensiones necesarias para abordar la exclusión social en toda su complejidad.

La exclusión como situación

Desde esta perspectiva, una situación de exclusión se definiría como un estado de necesidad intensa y multifactorial (Hulme *et al.*, 2001). Tanto la intensidad como la multifactorialidad dificultan las respuestas tecnocráticas y sectorializadas típicas del Estado de bienestar y, por lo tanto, exigen respuestas que desbordan las clásicas intervenciones reactivas de sus políticas sociales. Las personas en situación de exclusión se encuentran en una especie de vía muerta; viven desconectadas y sin acceso a unas mínimas condiciones materiales de vida de manera crónica. Son, usando los términos de Bauman (2004), «residuos humanos».

El concepto de cronificación se relaciona con esta vía muerta de la que resultaría imposible salir. Frente a la lógica clásica de los itinerarios de inserción social, dominantes durante los años del Estado de bienestar, la cronificación implica quedar atrapado en la última red de protección social, sin posibilidades de incorporarse a una comunidad social de forma normalizada (Moreno, 2000). Las referencias conceptuales a este nuevo fenómeno han sido frecuentes durante los últimos años, aunque seguimos sin tener muy claro cómo medirla. En cualquier caso, basándonos en la literatura disponible, en la parte empírica observaremos diversas variables como la acumulación de necesidades, el

uso que realizan de los servicios sociales o las trayectorias y situaciones laborales (Hulme *et al.*, 2001; Hulme y Shepherd, 2003; Calvo y Dercon, 2009). También nos fijaremos en cómo estas situaciones cronificadas de pobreza severa se relacionan con los orígenes, la soledad o la situación habitacional de las personas que las padecen. Finalmente, en relación con las intervenciones sociales dirigidas a estos colectivos, incorporaremos algunos debates sobre la dignificación, la condicionalidad y el reconocimiento.

La exclusión como riesgo

La exclusión no es únicamente una intensificación y una acumulación de déficits, sino también un contexto donde se corre el riesgo de deslizarse hacia la exclusión social. Una fragilidad que se ha ido expandiendo y que afecta a un número creciente de personas. Muchas son las razones que explican el riesgo de exclusión, entre las que destacan la precariedad laboral, los déficits relacionales (la soledad) o los límites formativos (Oosterlynck *et al.*, 2019). En cualquier caso, mientras que las situaciones de exclusión se abordan con intervenciones reactivas, y centradas en ocasiones solo en la lucha contra el desempleo, la vulnerabilidad reclama políticas anticipativas —inéditas en el ámbito de las intervenciones sociales y orientadas a las múltiples dimensiones que entran en juego en los procesos de exclusión (Martínez Virto *et al.*, 2019)—.

Así pues, en el apartado empírico intentaremos calcular el grado de vulnerabilidad a partir de las necesidades selectivas, las situaciones laborales, la intensidad de las redes relacionales, los niveles formativos y la salud. Observamos, pues, la multidimensionalidad de la vulnerabilidad y la complejidad de identificarla en un territorio. Podemos anticipar, en cualquier caso, cómo esta complejidad se manifiesta en un territorio donde durante la última década ha visto cómo, simultáneamente, se reducían las tasas de paro y aumentaban las demandas de ayudas sociales.

La exclusión como proceso

La exclusión, como hemos visto, es una situación y un riesgo, pero también el resultado de un proceso, de unas dinámicas socioeconómicas que generan pautas de acumulación y desigualdad (Stiglitz, 2013). El modelo de crecimiento actúa como una locomotora y, según el ritmo que pretendamos imprimirle, estaremos alejando a los excluidos y generando inestabilidad en los que se encuentran en riesgo de exclusión (Piketty, 2014). De este modo, además de las políticas reactivas y anticipativas ya mencionadas, la exclusión también reclama planteamientos estratégicos que afectan al modelo de desarrollo de nuestras comunidades.

De las tres dimensiones de análisis propuestas, se deduce la necesidad de repensar el contenido tanto de nuestros diagnósticos como de nuestras intervenciones en el ámbito de la exclusión social. Una necesidad derivada de la propia complejidad que acompaña al término exclusión y que, para los efectos de este artículo, vamos a centrar

en la cronificación y la vulnerabilidad. Estas dos características nos ayudan a entender las problemáticas sociales actuales y, además, suponen un importante desafío tanto para la propia concepción de la política social como para las herramientas habituales de implementación de políticas de inclusión.

ESTUDIO DE CASO: EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA COMARCA DE LA GARROTXA

En este tercer apartado presentaremos el estudio de caso que nos ha de permitir dotar de contenido empírico al marco conceptual diseñado en el apartado anterior. Este estudio se realizó durante los años 2017 y 2018 en La Garrotxa, una región del nordeste de España, como resultado de un convenio de colaboración entre los servicios sociales y la Universidad de Girona (Brugué *et al.*, 2017).

Metodología

Disponer de un estudio empírico exhaustivo que pueda ofrecer un diagnóstico detallado de la situación de la exclusión social en un territorio concreto no es una tarea sencilla. Se requieren datos muy diversos, de distinta naturaleza y a menudo inexistentes a nivel desagregado. Frente a estas dificultades, se optó por combinar diferentes metodologías:

- En primer lugar, realizamos tres sesiones de trabajo previas a la investigación con una duración de cuatro horas cada una de ellas. En las dos primeras, las personas convocadas eran los miembros de la Mesa de la Pobreza de la Garrotxa¹, mientras que en la tercera participaron unos treinta profesionales de diferentes ámbitos de la intervención social.
- En segundo lugar, revisamos algunos documentos oficiales (memorias de actuación de instituciones y entidades, Observatorio del Trabajo de la Generalitat de Catalunya, Instituto de Estadística de Catalunya, etc.), con el fin de caracterizar la comarca en términos demográficos, sociales, económicos y laborales.
- En tercer lugar, para obtener datos estadísticamente significativos que no existían a nivel desagregado, diseñamos y ejecutamos una encuesta para el universo de 28 773 personas mayores de dieciséis años de la ciudad de Olot². Debido a

-
1. La Mesa de la Pobreza —un espacio de encuentro, debate y seguimiento de la exclusión social en la comarca— está formada por representantes de los servicios sociales (Consorci d'Acció Social de la Garrotxa), la Agencia de Innovación y Desarrollo Económico (DINAMIG), el Área de Salud Pública, el Instituto Municipal de Educación y Juventud (IME), del DIPSALUT (Diputación de Girona), Caritas, Cruz Roja y la entidad social Mans per a l'Acció Solidària.
 2. La encuesta, con un nivel de confianza del 95,5 % y un margen de error de +/- 5 %, se realizó para una muestra de 402 personas con cuotas de edad, sexo y nacionalidad.

problemas técnicos y logísticos, la población de referencia no era la comarca (con datos de 2016, 55 998 habitantes repartidos entre 21 municipios), sino la ciudad central, Olot (34 000 habitantes, que representan el 60,64 % del total de la comarca). Los datos concretos sobre cronicidad y vulnerabilidad que presentaremos se refieren específicamente a esta ciudad³.

- En cuarto lugar, se realizaron entrevistas semiestructuradas para obtener información cualitativa sobre la exclusión social en la comarca⁴. Se entrevistó a un total de diecisiete personas distribuidas entre cuatro perfiles: seis representantes de los diferentes grupos políticos, cuatro profesionales (salud, educación, trabajo social y promoción económica y formación ocupacional), cuatro representantes de entidades de la sociedad civil (empresariales, vecinales, dedicadas al ocio y solidarias) y 3 usuarios de los servicios sociales. En el anexo 1 se puede consultar una tabla con los perfiles, la descripción de las personas y la codificación que hemos utilizado para citarlos en la parte de análisis y discusión.

A partir de este arsenal metodológico, disponemos hoy de un conocimiento detallado de la exclusión social en la Garrotxa. A continuación, escogemos una parte del conocimiento adquirido para ver cómo, en términos de cronicidad y vulnerabilidad social, pasamos de la teoría a la práctica.

Cronificación y vulnerabilidad: el caso de Olot (Garrotxa, Girona)

- a) Una mirada panorámica a las dinámicas que refuerzan el riesgo de pobreza y exclusión social

En el contexto europeo, Cataluña es una región económicamente dinámica, con un PIB por encima de la media y con un ritmo de crecimiento del 2,6 % en 2018⁵, por lo que supera a países como Alemania (1,4 %), Francia (1,7 %), Italia (0,9 %) o

-
3. No detallaremos todas las preguntas de una encuesta que duraba unos veinticinco minutos por persona, ya que solo usaremos aquellas que nos sirven para los objetivos específicos de este artículo. En cualquier caso, las preguntas estaban organizadas en seis bloques: (1) características personales; (2) relación con el municipio (llegada, vivienda, etc.); (3) redes sociales, salud y percepciones en relación a la inmigración; (4) situaciones de exclusión y contactos con los diversos servicios sociales; (5) trabajo, ocupación y rentas, y (6) satisfacción con el presente y expectativas de futuro.
 4. Las entrevistas semiestructuradas, como sabemos, se organizan alrededor de unos ejes generales que organizan la conversación. En nuestro caso utilizamos cuatro grandes temas para conducir las entrevistas: (1) diagnóstico de la exclusión social en la comarca; (2) descripción y valoración de las actuaciones que se realizan para convertir la Garrotxa en un territorio inclusivo, (3) valoración de los resultados alcanzados y propuestas de cambio, y (4) expectativas de futuro.
 5. Los datos que se analizan a continuación provienen de la base de datos del IDESCAT a nivel catalán y del Eurostat a escala europea.

Dinamarca (1,5 %). También la actividad industrial y los niveles de competitividad son elevados en relación al entorno europeo. Sin embargo, como se refleja en la tabla 1, los datos muestran la menor capacidad de su modelo de bienestar a la hora de resistir los impactos sociales de la recesión económica y, por lo tanto, de proteger a la población más vulnerable de los devastadores efectos de la crisis.

TABLA 1.
INDICADORES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN. CATALUÑA, 2007 Y 2020

Indicadores de pobreza y exclusión	2007	2018	2019	2020
Población que vive bajo el umbral de la pobreza	18,2 %	21,3 %	19,5 %	21,7 %
Población que sufre situaciones de privación material severa (renta inferior al 60 % de la media)	2,5 %	6,5 %	5,7 %	6,2 %
Población que vive en hogares con intensidad de trabajo muy bajo	4,5 %	5,8 %	8,3 %	9,8 %

Fuente: Idescat. *Encuesta de condiciones de vida* (2021).

Si nos centramos en la Garrotxa, podemos observar cómo las desigualdades de renta son similares a las del conjunto de Cataluña (tabla 2). En términos de desigualdad de rentas y de rentas por debajo del 60 % de la mediana, la situación de la Garrotxa es algo mejor, aunque la situación es ligeramente más negativa cuando nos fijamos en la brecha de las rentas más bajas.

TABLA 2.
INDICADORES DE RENDA MONETARIA. ÁREAS BÁSICAS DE SERVICIOS SOCIALES. CATALUÑA, 2012

	Desigualdad de renda según fuentes tributarias	Porcentaje de rentas inferiores al 60 % de la mediana	Brecha de las rentas inferiores al 60 % de la mediana
Garrotxa (sin Olot)	45,2	27,5	38,2
Olot	46,1	27,9	38,6
Cataluña	49,2	31,2	37,9

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IDESCAT y la Memoria de los Servicios Sociales de la Garrotxa, CASG (2016).

La Garrotxa⁶, además, presenta algunas peculiaridades demográficas y socioeconómicas. Se trata de un territorio donde el crecimiento demográfico entre el 2000 y el 2015 ha mantenido niveles (18 %) similares a la media catalana (19,9 %); el porcentaje de inmigración es del 18,4 %; un 57 % de la población ha nacido en la propia comarca, y se trata de una comarca envejecida, donde la población mayor de 85 años alcanza el 4,1 %. En términos económicos, nos encontramos en un territorio activo

6. Los datos comarcales que se analizan en este párrafo provienen de la base de datos del Observatorio Económico, Social y Medioambiental de la Garrotxa.

donde, por ejemplo, el porcentaje dedicado a la industria alcanza un destacable 21 % y donde la población activa llega al 62,9 %.

A continuación, ya con el foco situado exclusivamente en la ciudad de Olot, usaremos el trabajo de campo para abordar las dos temáticas centrales de este artículo: la cronificación de la pobreza y la creciente vulnerabilidad de una población en riesgo de exclusión.

b) La pobreza cronificada en Olot: gestionar el presente sin construir el futuro

En la tabla 3 contrastamos unos porcentajes relativamente altos de personas que no pueden permitirse disfrutar de una semana de vacaciones (35,4 %) o que no pueden hacer frente a un gasto imprevisto de 700 euros (33,58 %), con porcentajes mucho más bajos de personas que no pueden comer carne o pescado cada dos días (2,9 %), que no pueden acceder a una lavadora (3,7 %) o que no pueden mantener su vivienda con una temperatura adecuada en invierno (5,47 %). También el disponer de un coche es ya imposible para un 16,9 % de la población.

TABLA 3.

PERSONAS QUE NO PUEDEN ACCEDER A DETERMINADOS BIENES Y SERVICIOS. OLOT, 2017

Vacaciones al menos una semana al año	35,41 %
Una comida de carne o pescado al menos cada dos días	2,99 %
Mantener la vivienda a una temperatura adecuada durante el invierno	5,47 %
Un televisor	3,74 %
Una lavadora	3,74 %
Un coche	16,96 %
No poder hacer frente a gastos básicos de vivienda y suministros durante los últimos 12 meses	11,72 %
Hacer frente a un gasto imprevisto de 700 euros con recursos propios	33,58 %

Fuente: elaboración propia.

Estos datos no suponen, en realidad, ninguna sorpresa. Ya en los grupos de discusión previos a la realización de la encuesta se ponía el acento en la intensificación de las dinámicas de exclusión experimentada durante los últimos años. En palabras de un responsable político: «Desde hace unos años vamos hacía una fractura, aumenta la polarización y disminuye la clase media. A la gente cada vez le cuesta más desenvolverse, cada vez hay más diferencias, y cada vez hay menos derechos y menos servicios. Y además, parece que la mentalidad de la gente ha ido cambiando, hasta el punto de aceptarlo. Una situación muy grave y muy silenciada» (E1PP)⁷.

7. En el anexo 1 presentamos la tabla de personas entrevistadas y la codificación utilizada para identificar el perfil y la descripción de las personas. De esta manera se puede consultar a quién corresponden las citas escogidas de las entrevistas y los grupos de discusión.

Por otra parte, la intensidad de la exclusión —y también las posibilidades de cronificación— aumenta cuando se acumulan las carencias y las dificultades de acceso a bienes y servicios básicos. En este sentido, según datos de nuestra encuesta, el porcentaje de personas que sufre al menos cuatro de las siete carencias planteadas en las preguntas AROPE⁸ alcanza el 4,73 %. Estaríamos ante el núcleo duro de la exclusión social en Olot. De nuevo, este porcentaje coincidiría con las estimaciones subjetivas que aparecieron en los grupos de trabajo y en algunas entrevistas con profesionales: «Las personas en situación de exclusión social representan un volumen más reducido que en otras comarcas, aunque el número ha ido incrementándose de manera progresiva durante la última década. Deben estar entre el 5 y el 10 %.» (E3P).

Una franja algo más amplia, que alcanzaría el 10 %, coincidiría, otra vez según datos de la encuesta, con el porcentaje de personas que afirman haber utilizado los servicios sociales en algún momento de su vida. También coincide con la respuesta a la pregunta sobre si ha tenido dificultades para hacer frente a gastos básicos como el alquiler, la hipoteca o los suministros (11,72 %).

Completando los datos con las aportaciones cualitativas, en Olot existe aproximadamente un 10 % de personas que recurren a ayudas de los servicios sociales. Al mismo tiempo, los profesionales sostienen que este 10 % se reparte entre un 5 % que son usuarios habituales y un 5 % que son usuarios puntuales. Los primeros formarían un colectivo crónico de personas dependientes y con escasas —o nulas— posibilidades de superar esta situación, mientras que el otro 5 % estaría en una situación delicada, pero sin haber atravesado todavía la frontera de la cronificación.

Una vez delimitado este núcleo de pobreza severa y, en muchos casos, cronificada, nos interesa saber quiénes son las personas en esta situación, cuáles son sus características, sus perfiles y sus trayectorias. Las tres variables que mejor correlacionan con las dificultades para hacer frente a los pagos básicos (11,72 %) son la nacionalidad (tabla 4), la proximidad familiar (tabla 5) y la situación habitacional (tabla 6).

TABLA 4.

DIFICULTADES PARA REALIZAR LOS PAGOS BÁSICOS SEGÚN NACIONALIDAD (N.º ABSOLUTO PERSONAS, N.º ABSOLUTO QUE SE ESPERARÍA EN CASO DE NO RELACIÓN Y % COLUMNA)

	Española	Extranjera	Total
	23	24	47
Sí (sufren dificultades)	(38,6)	(8,4)	(47)
	7,0 %	33,3 %	11,7 %

.../...

8. La tasa AROPE (*at risk of poverty and/or exclusion*) es un indicador creado por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza que se encarga de medir la población en riesgo de exclusión social y pobreza según se cumpla uno de los tres criterios siguientes: vivir en un hogar con una renta inferior al umbral de la pobreza (valor que corresponde al 60 % de la mediana de la renta nacional equivalente en unidades de consumo); estar en situación de privación de material severa, o vivir en un hogar con baja intensidad de trabajo.

.../...

	Española	Extranjera	Total
	306	48	354
No (sufren dificultades)	(209,4)	(63,6)	(354)
	93,0 %	66,7 %	88,3 %
	329	72	401
Total	(329)	(72)	(401)
	100 %	100 %	100 %

Fuente: elaboración propia.

TABLA 5.

DIFICULTADES PARA REALIZAR LOS PAGOS BÁSICOS SEGÚN PROXIMIDAD DE LOS VÍNCULOS FAMILIARES (N.º ABSOLUTO DE PERSONAS, N.º ABSOLUTO QUE SE ESPERARÍA EN CASO DE NO RELACIÓN Y % COLUMNA)

	Mismo municipio	Otro municipio Garrotxa	Otro municipio Girona	Otro municipio Cataluña	Otro municipio España	Otro municipio extranjero	Sin familia referente	Total
	18	0	10	3	2	12	2	47
Sí	(9,2)	(4,9)	(4,6)	(3,3)	(1,2)	(3,3)	(0,6)	(47)
	7,2 %	0,0 %	25,6 %	10,7 %	20,0 %	42,9 %	40,0 %	11,7 %
	231	42	29	25	8	16	3	354
No	(219,8)	(37,1)	(34,4)	(24,7)	(8,8)	(24,7)	(4,4)	(354)
	92,8 %	100 %	74,4 %	89,3 %	80,0 %	57,1 %	60,0 %	88,3 %
	249	42	39	28	10	28	5	401
Total	(249)	(42)	(39)	(28)	(10)	(28)	(5)	(401)
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Fuente: elaboración propia.

TABLA 6.

DIFICULTADES PARA REALIZAR LOS PAGOS BÁSICOS SEGÚN SITUACIÓN HABITACIONAL (N.º ABSOLUTO PERSONAS, N.º ABSOLUTO QUE SE ESPERARÍA EN CASO DE NO RELACIÓN Y % COLUMNA)

	Propiedad pagando hipoteca	Propiedad con hipoteca pagada	Propiedad por herencia o donación	Alquiler	Total
	7	3	1	36	47
Sí	(9,6)	(20,6)	(3,3)	(13,5)	(47)
	8,5 %	1,7 %	3,6 %	31,3 %	11,7 %
	75	173	27	79	354
No	(72,4)	(155,4)	(24,7)	(101,5)	(354)
	91,5 %	98,3 %	96,4 %	68,7 %	88,3 %
	82	176	28	115	401
Total	(82)	(176)	(28)	(115)	(401)
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Fuente: elaboración propia.

Con datos estadísticamente significativos, la población extranjera, aquellos que tiene menos proximidad familiar y aquellos que están de alquiler son más propensos a padecer situaciones de exclusión social severas y tendentes a la cronificación.

También el mercado laboral tiene relación con la cronificación de la pobreza, pues se trata de la única salida que se ha planteado tradicionalmente a las situaciones de exclusión. Una salida hoy taponada para muchas personas que probablemente ni van a encontrar trabajo ni, si lo encontrarán, les proporcionaría los recursos mínimos para su subsistencia. En el año 2018, la tasa de paro en Olot se situaba por debajo del 10 %. Sin embargo, con datos de nuestra encuesta, más del 40 % de los parados llevaban más de un año buscando trabajo sin ningún éxito y más de un 70 % no han concertado ninguna entrevista laboral durante los últimos tres meses. Se trata, por lo tanto, de un colectivo relativamente reducido, pero con tendencia a la cronificación.

Nos encontramos, pues, ante un colectivo de personas (entre el 5 % y el 10 % de la población de Olot) que se encuentran en una situación de exclusión severa y que comparte un perfil caracterizado por el origen extranjero, la distancia respecto las redes familiares, una situación habitacional inestable y dificultades laborales graves. Al mismo tiempo, los datos de la tabla 7 muestran que un 44,7 % de las personas en esta situación afirma no recibir ningún tipo de ayuda. Entre los que sí reconocen recibir algún tipo de ayuda, el 31,9 % se refiere a los familiares y el 10,6 % a relaciones de amistad. Estas redes informales, por lo tanto, son percibidas como una fuente relevante de soporte. La presencia de las instituciones públicas y de las entidades sociales es escasa. La soledad y el aislamiento aparecen como características que acompañan a la exclusión social.

TABLA 7.
AYUDAS PARA HACER FRENTE A LAS NECESIDADES BÁSICAS

	Frecuencia	%
Nadie	21	44,7 %
La familia	15	31,9 %
El ayuntamiento	7	14,9 %
Los amigos	5	10,6 %
Otras administraciones públicas	5	10,6 %
Entidades sociales / asociaciones no lucrativas	1	2,1 %

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta.

Resulta relevante subrayar cómo una parte importante de este colectivo manifiesta no recibir ayuda de ningún tipo. El resultado —tal como se nos explica en las entrevistas— es una combinación de conformismo y desesperación: acaban aceptando la inevitabilidad de su situación y su impotencia para superarla, dando así una definición percibida del concepto teórico de cronificación: «Todo en conjunto ha hecho que las personas nos conformemos con lo que tenemos. Frente a la falta de recursos y de

ayudas, las personas terminamos siendo conformistas y aceptando nuestra situación, sin querer mejorar» (E2S).

El núcleo duro de la pobreza padece, de ese modo, una situación de cronificación que, en los grupos de discusión fue descrita como: «No solo por sus necesidades de presente sino, sobre todo, por su ausencia de futuro» (E3P).

Una situación que, además, se vive en solitario y se experimenta como un fracaso personal, les hace invisibles y lastima gravemente su autoestima. Y frente a esta ecuación perversa de soledad-fracaso-invisibilidad-baja autoestima, la respuesta se concentra en los aspectos más superficiales, en las urgencias. Así lo explicaba una profesional del ámbito social: «Las instituciones vamos tarde y solo tapamos agujeros [...]. Se atienden los casos a partir de respuestas de emergencia en temas como la vivienda o los suministros; pero son respuestas meramente asistenciales que nunca van a la raíz del problema. Se mantienen, así, las situaciones de fragilidad, de sufrimiento y, sobre todo, de injusticia social» (E2P).

Finalmente, de la información obtenida a través de entrevistas y grupos de discusión, las profesionales de los servicios sociales se sienten frustradas ante la incapacidad de pasar de unas intervenciones «que alivian el presente a otras que no logran construir el futuro» (E3P).

Unos límites que, además, se traducen en un trato indigno a las personas que se encuentran en esta situación. Se percibe la necesidad de una reorientación radical, aunque desconocen cómo abordarla: «Es necesario replantearlo todo a fondo. Hemos de conseguir trabajar para promover un cambio que transforme la vida de las personas, en vez de limitarnos a ofrecer intervenciones paliativas» (E4PP).

c) La vulnerabilidad en Olot: ya todos podemos caer

El riesgo y la vulnerabilidad suponen unos intangibles y, al mismo tiempo, pueden presentarse a partir de un amplio abanico de grados. No se trata, por lo tanto, de una realidad sencilla ni de observar ni de calcular. En el caso de Olot, un 34% de los encuestados responden negativamente a tres de las siete situaciones que plantean los interrogantes AROPE. ¿Son estas las personas vulnerables que están en riesgo de exclusión? Una pregunta difícil de responder, aunque nos sitúa en la pista de una población que quizá todavía no se encuentra en una situación de exclusión pero que podría estar acercándose a ella.

En los grupos de discusión y en las entrevistas hay referencias constantes a la creciente difusión del riesgo de exclusión. No sabemos cómo definirlo con exactitud, y todavía menos cómo calcularlo, pero hay un amplio reconocimiento sobre su existencia. En palabras de los entrevistados, esta realidad está provocando un temor difuso y generalizado: «Se ha instalado la incertidumbre en la vida cotidiana de las personas. La gente tiene menos dinero e incrementa su miedo a caer en situaciones de pobreza. El problema es que éste miedo se está generalizando» (E4S). «Hemos perdido las clases medias que nos hacían de puente. Los ricos son más ricos, los pobres más pobres, y la clase media se va acercando cada vez más a los pobres. (E3BSS)».

Al mismo tiempo, hemos observado lo complicado que es identificar el perfil de esta población vulnerable. Un ejercicio tentativo consiste en cruzar la variable capacidad de las personas para afrontar un gasto de setecientos euros con algunas variables de carácter personal. Aparece una relación significativa entre la capacidad de afrontar este gasto y el número de años que la persona lleva viviendo en el municipio. También aparece una relación significativa, ahora negativa, con las personas que viven solas o las familias monoparentales y que disponen de redes familiares más débiles y distantes. Tres variables —arraigo, soledad y soporte comunitario— que, por lo tanto, se asocian tanto con la exclusión como con la vulnerabilidad.

En cualquier caso, a la hora de diseñar políticas es muy relevante saber qué explica la vulnerabilidad. ¿Cuáles son los factores que explican el riesgo de exclusión y que, por lo tanto, deberían ser objeto de intervención? En este sentido, partiendo de consideraciones teóricas, hemos identificado y analizado cuatro factores de vulnerabilidad: la salud, la situación laboral, las redes sociales y familiares, y el origen.

La salud es un primer factor para explicar la vulnerabilidad. Según los datos de nuestra encuesta, un 49,25 % de la población de Olot considera que su estado de salud es bueno y un 25,37 % que es muy bueno. Al mismo tiempo, un 3 % considera que su estado de salud es malo o muy malo, y un 21,64 % define su estado de salud como regular. También es reseñable, como subrayaba una de las personas entrevistadas, la importancia de los problemas de salud mental relacionados con las situaciones de estrés que comportan las situaciones de vulnerabilidad: «Hay mucha gente que no ve ningún futuro, no ve ninguna salida. Esto provoca depresiones, problemas de salud, afectación de la vida social y familiar» (E3S).

Adicionalmente, solo un 4,75 % de los entrevistados reconocen necesitar de algún soporte relacionado con su estado de salud. Un dato que nos podría indicar que solo los que manifiestan explícitamente un mal estado de salud piden ayuda.

Un segundo factor especialmente relevante para explicar la vulnerabilidad es el laboral, pues se trata del único factor que tradicionalmente ha sido considerado como la palanca hacia la inclusión. En relación con la situación laboral, los datos de la encuesta muestran una amplia variedad de situaciones. Tal como se recoge en la tabla 8, el índice de personas trabajando es elevado, por encima del 50 %. También el porcentaje de jubilados cobrando una pensión, que representa más del 25 % de la población de Olot. El colectivo de personas que busca trabajo y no ingresa ninguna prestación por desempleo vuelve a acercarse a la cifra del 5 %.

TABLA 8.
¿CUÁL DE LAS SIGUIENTES SITUACIONES LABORALES ES LA SUYA?

Trabaja	52,49 %
Estudia	5,22 %
Trabaja y estudia	2,99 %
Busca trabajo y cobra del paro	2,99 %

.../...

.../...

Busca trabajo y no cobra del paro	4,48 %
Tareas del hogar	2,24 %
Jubilado cobrando pensión	25,62 %
Jubilado sin pensión	1,24 %
No trabaja ni estudia ni busca trabajo	0,5 %
Invalidez por discapacidad	2,24 %

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta.

En el caso de la Garrotxa ya habíamos anticipado que, a pesar de tratarse de una comarca con índices de ocupación por encima de la media catalana (un 62,94 % de los encuestados se declaran laboralmente activos), genera también situaciones de exclusión laboral (a través de la cronificación en el paro de una parte relativamente pequeña de la población) y de vulnerabilidad laboral, entendiéndolo que sus salarios medianos son inferiores a la media y que, por lo tanto, la capacidad para resistir determinadas contingencias puede ser menor. De hecho, en las entrevistas con profesionales y en los grupos de discusión se constató la creciente preocupación en la comarca por esta incipiente categoría de los llamados «trabajadores pobres» (Standing, 2011).

Estas percepciones tienen su reflejo en las cifras. Para empezar, si al 62,94 % de población laboralmente activa le sumamos el 25,82 % que se declaran como jubilados que cobran una pensión, nos acercaríamos a un 90 % de personas en una situación estable desde la perspectiva de los ingresos. O, dicho en otros términos, poco más de un 10 % de población (11,44 %) se encuentra en situaciones de exclusión o vulnerabilidad severa.

Por otra parte, podemos concentrar nuestra atención en aquellos que se manifiestan laboralmente activos, entre los cuales se puede distinguir entre trabajadores asalariados (85,4 %), empresarios o autónomos sin trabajadores (10,36 %) y autónomos con trabajadores (4,5 %). Los autónomos sin trabajadores representan un colectivo diverso, pero donde son frecuentes las situaciones de vulnerabilidad. Al mismo tiempo, entre los trabajadores asalariados podemos distinguir aquellos que disponen de contratos indefinidos (74,07 %), funcionarios públicos (7,41 %) y aquellos que están contratados temporalmente (17,5 %, entre los cuales un 48,5 % tienen contratos de menos de seis meses). Este 17,5 % podría estar representando un nuevo espacio de vulnerabilidad que, sumado al 11,44 % que ya se encontraría fuera del mercado laboral, situaría potencialmente a un tercio de la población en una situación de vulnerabilidad laboral.

Un tercer indicador desde el cual calcular la población laboralmente vulnerable en Olot —siempre en función de hipótesis que nos acercan a una realidad de contornos muy difusos— sería la estructura salarial. Tal como muestra la tabla 9, los salarios que podríamos considerar de franja alta, por encima de los 1800 euros al mes, no alcanzan el 10 %; mientras que aquellos que se sitúan por debajo de los 1200 euros al mes ascienden al 56,37 %. No podemos fijar una franja salarial como límite para determinar situaciones de vulnerabilidad, entre otras cosas porque esto dependerá de otros

factores como las aportaciones familiares o la situación habitacional. Pero podemos intuir que, con esta estructura salarial, más de la mitad de la población de Olot puede estar en zonas de riesgo o vulnerabilidad.

TABLA 9.

INGRESOS INDIVIDUALES DECLARADOS

Menos de 655 €/mes	5,39 %
Entre 655-900 €/mes	18,63 %
Entre 900-1200 €/mes	32,35 %
Entre 1200-1500 €/mes	24,02 %
Entre 1500-1800 €/mes	9,8 %
Más de 1800 €/mes	9,8 %

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta.

Es complicado identificar los perfiles que ubicamos en estos espacios de vulnerabilidad, especialmente porque la reducción del número de casos sobre los que vamos trabajando hace prácticamente imposible establecer relaciones estadísticamente significativas. En cualquier caso, la vulnerabilidad laboral parece relacionarse de forma especialmente intensa con la edad y la nacionalidad; mientras que esta relación es más débil —cuestionando una hipótesis muy consolidada— con el nivel de estudios. Por precaución estadística no nos atrevemos a avanzar más en esta dirección, pero se abren aquí algunos interrogantes interesantes.

El cuarto factor que, según la literatura, incide en los niveles de vulnerabilidad, hace referencia a la densidad de las redes sociales y familiares. En este sentido, podríamos afirmar que cuando las redes familiares son muy densas, entonces son capaces de ejercer una protección efectiva frente a la vulnerabilidad. Así, un 62 % de los encuestados tienen sus redes familiares en el propio municipio, un 11 % en la comarca de la Garrotxa, un 10 % en la provincia de Girona, un 7 % en Cataluña y un 2,49 % en España. Únicamente un 6,9 % tiene estas redes familiares en el extranjero y un 1,24 % afirma no tener ningún familiar próximo.

Sin embargo, una cosa es disponer de redes familiares próximas y otra es que estas actúen de manera efectiva. En este sentido, la encuesta también preguntaba sobre la frecuencia de estas relaciones: un 53,9 % afirman tener relaciones muy frecuentes y un 28,4 % de manera frecuente. Es decir, el 20 % restante —otra vez potencialmente más vulnerable— reconocería tener relaciones ocasionales (11,08 %), muy infrecuentes (5,79 %) o, incluso, no tener ninguna relación (0,76 %). Aparece un contraste entre una parte importante de la población que cuenta con un soporte familiar potente y de proximidad y una parte menos numerosa —pero significativa— de personas que no contarían con esta red de protección.

Al lado de las redes familiares, se encontraría una red social de asociaciones y entidades que también podrían contribuir a la protección de los más vulnerables. Sin

embargo, esta situación en nuestra encuesta se muestra frágil. Únicamente un 20,4 % afirma pertenecer a alguna entidad y un 4,7 % estar activamente colaborando en ellas. Tampoco la participación política supera el 17 %.

Un último factor, en buena parte relacionado con la falta de redes, es el origen de las personas. El hecho de ser inmigrante se relacionaba significativamente con las situaciones de exclusión más severas, y también parece vincularse con la vulnerabilidad. En este sentido, resulta relevante analizar las percepciones sobre el hecho migratorio en la ciudad de Olot. Aparentemente, como aparece en la tabla 10, estas percepciones no serían excluyentes con la población inmigrada: un 93,74 % de los encuestados se muestran *muy de acuerdo-bastante de acuerdo* con que necesitamos trabajar para mejorar su integración. También un 89,29 % se declaran *muy de acuerdo-bastante de acuerdo* con que deberían tener los mismos derechos que el resto de los españoles.

TABLA 10.
PERCEPCIONES EN TORNO A LA POBLACIÓN INMIGRANTE

	Muy de acuerdo	Bastante de acuerdo	Más bien en desacuerdo	Totalmente desacuerdo
Los inmigrantes nos quitan el trabajo	5,5 %	15,18 %	25,92 %	53,4 %
Reciben un trato de favor por parte de la administración	17,44 %	32,15 %	22,34 %	28,07 %
Deberían tener los mismos derechos que los españoles	55,61 %	33,68 %	8,88 %	1,83 %
Empeoran el funcionamiento de los servicios públicos	6,08 %	20,9 %	34,66 %	38,36 %
Deberían promoverse acciones para integrarlos en la sociedad	70,5 %	23,24 %	5,22 %	1,04 %

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta.

Sin embargo, podemos también observar los datos agrupando a todos aquellos que no muestran una actitud clara al respecto. Es decir, solo un 53,4 % se muestran totalmente en desacuerdo con la afirmación de que «los inmigrantes nos quitan el trabajo», mientras que casi la mitad de los encuestados se muestran *muy de acuerdo* (5,5 %), *bastante de acuerdo* (15,18 %) o *más bien en desacuerdo* (25,92 %) con la misma. Haciendo esta lectura del cuadro, tan solo un 28,07 % están totalmente en desacuerdo con que «los inmigrantes reciben un trato de favor»; un 55,6 % se muestran claramente de acuerdo con que «deberían tener los mismos derechos»; un 38,36 % está totalmente en desacuerdo con que «empeoran los servicios públicos», y un 29,5 % no se muestra contundentemente a favor de «acciones para promover su integración». Estos datos nos hablan de la vulnerabilidad de la población inmigrante. Una población que sufre percepciones negativas que dificultan su integración, aunque estas se expresen a partir de ciertos circunloquios que las hagan políticamente más aceptable.

En definitiva, podemos concluir este apartado señalando la existencia de un colectivo cada vez más numeroso de personas frágiles a la hora de afrontar posibles situaciones de necesidad. No es fácil delimitar sus contornos estadísticamente. Tampoco definir claramente quienes son ni las razones de su vulnerabilidad. Pero tanto los datos de la encuesta como las aportaciones cualitativas nos han aportado algunas intuiciones interesantes. Una vulnerabilidad que se presenta como algo difuso, pero que tiene un fuerte impacto en la realidad social de la comarca. Tal como lo expresaba una de las profesionales entrevistadas: «Uno de los aspectos más problemáticos es el aumento de la crispación. Y es que cuando la gente tiene necesidades y no llega a finales de mes se genera un sentimiento de injusticia muy grande» (E3PP).

Frente a esta nueva realidad, los servicios sociales reconocen su desconcierto. De entrada, no saben ni quiénes son las personas vulnerables ni dónde están ni cómo llegar a ellas. Se reclama capacidad para generar conocimiento sobre nuestras comunidades y para diseñar e implementar políticas sociales de carácter preventivo, un terreno en el que los profesionales reconocen su inexperiencia y sus dudas. Existen iniciativas que trabajan el capital humano y el capital comunitario, que podrían ser interpretadas como intentos en esta dirección, aunque, tal como reconocen todas las personas entrevistadas, queda un largo camino por recorrer.

DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: NUEVOS RETOS DE FUTURO

Tras nuestra aproximación empírica, podemos afirmar que ha aumentado y se ha generalizado la vulnerabilidad, *la exclusión como riesgo*. Al mismo tiempo, también hemos observado la aparición de un grupo de personas sin posibilidades reales de superar su situación de exclusión social; es decir, personas para las cuáles la pobreza se ha convertido en una situación crónica, *la exclusión como situación*. Esta doble constatación empírica supone desafíos a nivel práctico y teórico.

De entrada, hemos podido constatar la utilidad de los conceptos de cronificación y vulnerabilidad a la hora de definir la realidad social empírica de un territorio concreto. Es cierto que la literatura académica todavía tiene que recorrer un largo camino para convertir estos conceptos teóricos en variables que nos permitan hacerlos operativos, de manera que en este artículo hemos pretendido realizar algunas aportaciones. Así pues, combinando datos cuantitativos e informaciones cualitativas, hemos dotado de referencias empíricas a unos conceptos que nos han permitido dibujar con cierto detalle un retrato de la situación social en la ciudad de Olot.

En este sentido, hemos podido identificar un núcleo de entre un 5 % y un 10 % de personas en situación de pobreza severa y con posibilidades muy escasas de superar esta situación. Se trata de un colectivo que utiliza de manera habitual y continuada los servicios sociales, que se encuentra apartado de manera definitiva del mercado laboral y que sufre una acumulación de déficits tanto materiales como relacionales. Identificando este colectivo y esbozando sus rasgos distintivos hemos puesto cara al concepto de cronificación. Por otro lado, también hemos discutido las variables que conforman

un entorno social donde un porcentaje creciente y significativo de la población de Olot se encuentra en una situación de vulnerabilidad social. Ciertamente, la vulnerabilidad no es un concepto diáfano y que pueda ser definido y medido de manera unívoca. La vulnerabilidad sería una cuestión de grado, de manera que hemos podido identificar diferentes variables y observar diferentes intensidades.

Tal como afirmábamos anteriormente, necesitamos más estudios que intenten traducir los conceptos teóricos en análisis empíricos. Tal como nos comentaba una de las profesionales entrevistadas: «Necesitamos poder explicar con números y evidencias una realidad que a muchos les cuesta entender» (E1P).

En este artículo hemos realizado una contribución en esta dirección, pero también hemos recogido percepciones cualitativas de un buen número de actores que nos permiten identificar algunos retos de futuro desde la perspectiva de las políticas sociales.

Hasta hace poco más de una década, los profesionales de la intervención social conocían a sus usuarios, sabían cómo eran y disponían de un arsenal suficiente de recursos e instrumentos para paliar sus condiciones de pobreza o exclusión. Además, siguiendo una lógica heredada del siglo XIX, dominaba el carácter asistencial de unas políticas que mostraban solidaridad con las personas pobres sin dejar de reconocer que ellas mismas eran, de hecho, las responsables de su situación (Bourdieu, 2000). De hecho, el Estado de bienestar habla hoy el lenguaje de la inclusión social, pero produce el efecto contrario, la exclusión social, a través de medidas cada vez más selectivas y condicionadas que prescriben comportamientos paradójicos a los potenciales beneficiarios (Moruzzi y Prandini, 2020).

De este modo, el primer objetivo de cualquier política social debía ser reconducir estas malas actitudes y comportamientos. Esta perspectiva ha dado forma, históricamente, a unas políticas sociales más interesadas en la lucha contra los pobres que contra la pobreza (Raventós y Wark, 2018). Sus antecedentes, recogidos en el libro de Bauman (2005), los encontramos en las *housing poor* o en las *leyes de vagos y maleantes* características del siglo XIX e incluso de las primeras décadas del siglo XX. Un tipo de planteamiento que implica que la naturaleza de las intervenciones sociales debe ser temporal y que personas en situación de pobreza tienen que aprender a ocuparse de ellas mismas.

Hoy, sin embargo, este tipo de argumento ha perdido mucho sentido, especialmente cuando se extiende la vulnerabilidad y el riesgo de exclusión social. Esta deja de ser una *culpa* individual y pasa a convertirse en una *responsabilidad* contextual. Y mientras este contexto no sea transformado, la situación de exclusión puede convertirse en un callejón sin salida, en una situación cronificada (Sennett, 1998). En este sentido, se hace necesario reformular en profundidad tanto los conceptos como las herramientas de las políticas sociales (Hulme *et al.*, 2001; Hulme y Shepherd, 2003; Hickey y Brancking, 2005), y abordar la exclusión también como un proceso.

Además, en nuestras sociedades, junto a un porcentaje creciente pero todavía reducido de personas en situación de exclusión social, observamos un crecimiento exponencial de las personas en situación de vulnerabilidad. Personas que padecen diferentes tipos de fragilidad se deslizan hacia la pendiente de la exclusión (Taylor-Gooby, 2004), un terreno desconocido para unos servicios y unas políticas sociales que se ven obligados a tratar

personas que no expresan demandas que todavía no tienen. Una tarea preventiva que nunca antes han realizado y que se dirige a un colectivo tan amplio como diversificado. Un colectivo también distante, pues ni se ha acercado a solicitar prestaciones ni, en muchas cosas, es siquiera consciente que puede hacerlo en el futuro (Hulme *et al.*, 2001).

En este nuevo escenario, las políticas sociales deben reforzarse y ampliar su ámbito de acción para lograr, además de paliar las necesidades sociales, prevenir la fractura social y abordar la vulnerabilidad (Martínez *et al.*, 2019). La literatura especializada considera que tendremos que cuestionar la condicionalidad que ha impregnado los servicios sociales hasta la actualidad. No es únicamente un problema instrumental, sino también conceptual, pues se trata de una idea que impregna nuestros marcos culturales. Pero sin esta transformación será imposible abordar la cronicidad de las situaciones de exclusión social. Las garantías universales de ingresos aparecen como una posible solución, pero habrá que convencer al conjunto de la sociedad de que no se producirán efectos perversos.

También deberemos trasladarnos de las certezas y las seguridades vinculadas a la gestión de ayudas, a la construcción de respuestas corales y relacionales en contextos de riesgo e incertidumbre. Especialmente en el terreno desconocido de la vulnerabilidad, no podremos seguir con las viejas inercias. La innovación social se convertirá en un reto que nos obligará tanto a dotarnos de nuevas capacidades para generar conocimiento como de entornos donde experimentar con nuevas propuestas (Ellis y White, 2000; Rodríguez, 2016). Unas propuestas que, además, ya no se enfrentaran solo con casos personales, sino que deberán abordar dinámicas y procesos de exclusión desde una perspectiva multidimensional (Laparra y Pérez, 2008). No podremos seguir batallando con los pobres si no declaramos la guerra a la pobreza.

Finalizamos, pues, este artículo subrayando la importancia de conectar el conocimiento empírico con la reflexión conceptual. Desde la inmersión práctica en un territorio concreto hemos visto cómo se transforma la realidad social, al tiempo que hemos comprobado cómo para entenderla y para hacerle frente también hemos de renovar nuestros marcos teóricos. La actual realidad social exige nuevas formas de conocerla y de pensarla. Conocimiento empírico y reflexión conceptual, dos ingredientes indispensables para diseñar las políticas sociales y construir comunidades cohesionadas en un futuro que ya es presente.

Referencias

- Adelantado, José. (ed.). 2000. *Cambios en el Estado de bienestar*. Barcelona: Icaria.
- Belzunegui, Ángel y Francesc Valls. 2019. *Diagnosi social de Catalunya 2018: l'estat de la pobresa*. Barcelona: Departament de Treballs, Afers Socials i Famílies.
- Bauman, Zygmunt. 2004. *Wasted lives: Modernity and its outcasts*. Oxford: Polity, Blackwell.
- Bauman, Zygmunt. 2005. *Work, consumerism and the new poor*. Buckingham: Open University Press.

- Beck, Ulrich. 1992. *Risk society: Towards a new modernity*. Londres: Sage.
- Béland, Daniel. 2007. «The social exclusion discourse: Ideas and policy change», *Policy and Politics*, 35 (1): 123-139. Disponible en: <https://doi.org/10.1332/030557307779657757>.
- Bourdieu, Pierre. 2000. *Contrafuegos*. Barcelona: Anagrama.
- Bregman, Rutger. 2017. *Utopia for realists: And how we can get there*. Londres: Bloomsbury.
- Brugué, Quim, Xavier Casademont y Eduard Carrera. 2017. *La cohesió social a la Garrotxa. Realitats i reptes de futur*. Olot: Consorci d'Acció Social de la Garrotxa. Disponible en: <https://cutt.ly/jRG5tdk>.
- Calvo, Cesar y Stefan Dercon. 2009. «Chronic Poverty and All That», en Tonny Addison, David Hulme y Ravi Kanbur (eds.), *Poverty Dynamics. Interdisciplinary Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Daly, Mary. 2006. *Social exclusion as concept and policy template in the European Union*. CES Working Paper, 135). Belfast, UK: Center for European Studies, Queen's University.
- Ellis, Frank y Philip White. 2000. «Vulnerability to hunger and policy responses in an era of global instability: Southern Africa and the '3 Fs Crisis», en *Chronic Poverty Research Centre conference on Ten Years Of «War Against Poverty»: What Have We Learned Since*.
- Eurostat. 2019. *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fernández Maíllo, Guillermo. 2019. *Informe sobre exclusión y desarrollo social en Cataluña. Resultados de la «Encuesta sobre integración y necesidades sociales 2018»*. Madrid: Foessa.
- Ginsburg, Norman. 1992. *Divisions of Welfare*. Londres: Sage.
- Gorz, Andre 1998. *Miserias del presente, riqueza de lo posible*. Barcelona: Paidós.
- Hickey, Sam y Sarah Bracking. 2005. «Exploring the Politics of Chronic Poverty: From Representation to a Politics of Justice», *World Development*, 33 (6): 851-865. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2004.09.012>.
- Hulme, David, Karen Moore y Ander Shepherd. 2001. *Chronic Poverty: Meanings and Analytical Framework*. CPRC Working Paper, 2. Institute of Development Policy and Management. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1754546>.
- Hulme, David y Andrew Shepherd. 2003. «Conceptualizing Chronic Poverty», *World Development*, 31 (3): 403-423. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00222-X](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00222-X).
- Inglehart, Ronald. 1991. *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Laparra, Miguel y Begoña Pérez. 2008. «La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación», en *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación Foessa.
- Madanipour, Ali, Mark Shucksmith y Hilary Talbot, 2015. «Concepts of poverty and social exclusion in Europe», *Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit*, 30 (7): 721-741. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0269094215601634>.

- Malgesini, Graciela. 2014. *Informe sobre los sistemas de rentas mínimas en España*. Disponible en: <http://www.ec.europa.eu/social>.
- Martínez Virto, Lucía., Germán Jaraíz y Miguel Laparra. 2019. «Políticas regionales de inclusión social: de la comparación a la innovación social y el aprendizaje mutuo», *Investigaciones Regionales*, (44): 5-14.
- Moreno, Luis. 2000. *Ciudadanos precarios. La última red de protección social*. Barcelona: Ariel.
- Moruzzi, Mauro y Riccardo Prandini. 2020. *Modelli di welfare. Una discussione critica*. Franco Angeli Edizioni.
- Oosterlynck, Stijn, Andreas Novy, Yuri Kazepov, Pieter Cools, Tatiana Saruis, Bernard Leubolt y Florian Wukovitsch. 2019. «Improving Poverty Reduction: Lessons From the Social Innovation Perspective», en Bea Cantillon, Tim Goedemé y John Hills (eds.), *Decent Incomes for All: Improving Policies in Europe*. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190849696.003.0009>.
- Percy-Smith, Janie (eds.) 2000. *Policy Responses to Social Exclusion: Towards inclusion?* Buckingham: Open University Press.
- Pierson, John. 2002. *Tackling Social Exclusion*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203167427>.
- Piketty, Thomas. 2008. *L'Économie des Inégalités*. París: La Découverte.
- Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Piketty, Thomas. 2020. *Capital and Ideology*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ranci, Costanzo. 2010. *Social Vulnerability in Europe: The New Configuration of Social Risks*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230245778>.
- Raventós, Daniel y Julie Wark. 2018. *Against charity*. Chico, CA: AK Press.
- Rodríguez, Juan Ramón. 2016. *Entreteniendo a los pobres*. Albacete: Editorial Bomarzo.
- Sen, Amartya. 1984. *Resources, Values and Development*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sennett, Richard. 1998. *The corrosion of character: The personal consequences of work in the new capitalism*. Nueva York: WW Norton and Company.
- Standing, Guy. 2011. *The Precariat: The New Dangerous Class*. Londres: Bloomsbury Academic. Disponible en: <https://doi.org/10.5040/9781849664554>.
- Stiglitz, Joseph. 2013. «The Price of Inequality», *New Perspectives Quarterly*, 30 (1): 52-53. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/npqu.11358>.
- Taylor-Gooby, Peter. 2004. *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/019926726X.001.0001>.
- Tezanos, José Félix. 1999. *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Madrid: Editorial Sistema.
- Townsend, Peter. 2010. «The meaning of poverty», *The British Journal of Sociology*, (61): 85-102. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2009.01241.x>

ANEXO 1. TABLA DE PERSONAS ENTREVISTADAS Y CODIFICACIÓN

Perfil	Descripción persona entrevistada	Codificación
Político	Presidente consejo comarcal	E1PP
	Alcalde	E2PP
	Exalcalde	E3PP
	Representante político oposición	E4PP
Profesionales	Profesional de la salud	E1P
	Profesional de la educación	E2P
	Profesional del trabajo social	E3P
	Profesional de la promoción económica y la formación ocupacional	E4P
Socioeconómico	Representante del mundo económico y empresarial	E1S
	Representante del asociacionismo vecinal	E2S
	Representante de las entidades de ocio	E3S
	Representante de las entidades de solidaridad social	E4S
Beneficiarios de los servicios sociales	Beneficiario en una situación cronificada	E1BSS
	Beneficiario en una situación de vulnerabilidad	E2BSS
	Beneficiario en una situación de vulnerabilidad	E3BSS

Presentado para evaluación: 19 de septiembre de 2020.

Aceptado para publicación: 14 de julio de 2021.

EDUARD CARRERA

eduard.carrerafossas@udg.edu

Doctorando en Educación por la Universitat de Girona (UdG). Técnico comunitario en el Consorci d'Acció Social de la Garrotxa. Professor asociado del Departamento de Pedagogía de la UdG.

QUIM BRUGUÉ

q.brugue@udg.edu

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la UdG. Professor del Departamento de Pedagogía.

XAVIER CASADEMONT

xavier.casademont@udg.edu

Politólogo. Profesor lector Serra Húnter del Departamento de Pedagogía de la UdG. Coordinador de los estudios de Trabajo Social.

4.3. Estudio de caso 3. Neighbourhood organization as a way of addressing vulnerability: a case study of a community mediation programme in Olot (Spain)

Artículo **ENVIADO** para evaluación a la revista Space and Polity el 25 de febrero de 2023

Saturday, February 25, 2023 at 16:01:18 Central European Standard Time

Subject: Submission received for Space and Polity (Submission ID: 230923211)
Date: Thursday, 23 February 2023 at 14:01:56 Central European Standard Time
From: CSPP-peerreview@journals.tandf.co.uk
To: Eduard Carrera Fossas



Dear Eduard Carrera-Fossas,

Thank you for your submission.

Submission ID	230923211
Manuscript Title	Neighbourhood organization as a way of addressing vulnerability: a case study of a community mediation programme in Olot (Spain)
Journal	Space and Polity

You can check the progress of your submission, and make any requested revisions, on the [Author Portal](#).

Thank you for submitting your work to our journal.
If you have any queries, please get in touch with CSPP-peerreview@journals.tandf.co.uk.

Kind Regards,
Space and Polity Editorial Office

Taylor & Francis is a trading name of Informa UK Limited, registered in England under no. 1072954.
Registered office: 5 Howick Place, London, SW1P 1W.

Page 1 of 1

A continuación encontrarán el texto enviado a la revista el cual está pendiente de entrar en proceso de revisión.

Neighbourhood organization as a way of addressing vulnerability: a case study of a community mediation programme in Olot (Spain)

Carrera-Fossas, E., Brugué, Q.
Universitat de Girona

Abstract

At a time when cities, as places, are becoming more important, there has been a decline in community bonds and a rise in conflicts within neighbourhoods. This article empirically analyses three housing developments in Olot, a city in Spain, and asks to what extent community mediation can be useful for organizing neighbourhoods and addressing growing vulnerability. The cases we analyse in this study show how, in the face of urban and housing policies that are based on speculation and not community living, community mediation can act as a mechanism for cohesion, but cannot, by itself, address vulnerability.

Key words: *social cohesion; neighbourhood; vulnerability; community mediation; urban policies; housing policies*

1. INTRODUCTION

Fostering social cohesion is one of the greatest challenges cities face to ensure the well-being of their citizens, reduce inequality and prevent marginalization during a socio-economic crisis (Council of Europe, 2008). At a time when cities, as places, are becoming more important, there has been a decline in community bonds and a rise in conflicts within neighbourhoods and shared spaces (Putnam, 2002a). This has challenged classical models of conflict management, such as community mediation. People feel an increasing need to appropriate shared spaces as a way of structuring the cohesion of their communities and organize themselves as a way of transforming their needs and addressing social vulnerability (Godàs, 2022; Gomà, 2006; Klinenberg, 2021). Using blocks of housing as an example, Sennett (2019) analysed how people struggle to bond, how this bonding depends on the configuration of spaces and how this can cause people to be isolated from others.

In this article, we aim to use empirical references to analyse how community mediation can address growing vulnerability by strengthening community organization and social cohesion. The article is based on a case study of an intervention aiming at addressing conflicts from a community perspective in three housing developments located in the Spanish city of Olot. The article has two main objectives: to study how the structuring of a neighbourhood has an impact on community

organization and how communities resolve their problems; and to determine how community mediation can contribute to structuring the organization of neighbourhoods and reinforcing social cohesion.

The article is divided into three sections. Firstly, we present the theoretical framework; secondly, we explain and analyse the intervention - the case study of three housing developments (22 blocks with 394 family homes); and finally, in the discussion and conclusions, we assess to what extent community mediation might contribute to generating more cohesive communities and address vulnerability.

2. CONCEPTUAL AND ANALYTICAL FRAMEWORK

In the academic literature on the subject, there is an ever-increasing number of references to the important role that urban space - cities, neighbourhoods or housing blocks - plays in the organization of community living (Gehl, 2006; Moulaert et al., 2009; Sennett, 2019). This contrasts with the fact that for decades urban policies have put building and design before residents' needs and relationships, thereby generating fragmented spaces (Metropolitan Observatory, 2015; Sassen, 2006), resulting in a global housing crisis where housing is treated as a product or commodity, thus intensifying processes of social exclusion and urban segregation (Madden & Marcuse, 2018; Moulaert et al., 2009; Nel-lo, 2015; Rolnik, 2018).

2.1. Community organization as a way of addressing vulnerability

Whether strengthening community relationships and organization can act as a lever to addressing vulnerability therefore becomes a crucial question. Hume (1739) argued that human beings are concerned only with their own interests, while Adam Smith (1759) added that this selfishness was precisely the mechanism that brought people together in pursuit of a common goal. Today, however, cohesion and collective projects are understood as being based on more than mere selfishness. Some recent definitions of social cohesion point to the need for people to build shared values and create neighbourliness by reducing disparities in wealth and income, thereby encouraging people to face challenges together and to feel that they are part of the same community. This implies offering people the opportunity to live together with all their differences (Fonseca et al., 2019). Specifically, it emphasizes the need to promote trust and reciprocity as the driving forces behind communities (Bregman, 2021). And there can be no trust and reciprocity with high inequality (Putnam, 2002a).

In municipalities where links between people in the community are promoted and spaces for discussion and learning are enhanced, social cohesion is fostered (Klein, 2013). If we do not trust strangers, communities end up isolating themselves (Bauman, 2003; Bregman, 2017). The aim of social action should therefore be to promote projects that favour social cohesion based on community organization, especially where this is weak or non-existent (Godàs, 2022; Pascual i Saüc et al., 2005; Rebollo, 2012). Moreover, how a neighbourhood is structured cannot be disassociated from property speculation, systemic housing problems, a lack of facilities and urban planning, inequalities, poverty and diversity (Letelier et al., 2019).

In order to address the above challenge, we have identified two variables: relationships and structures. **Relationships** constitute a mechanism for the cohesion and organization of

neighbourhoods. Organization and neighbourliness are understood as being ways of fighting social exclusion, promoting relationships that generate social networks and offering possibilities that address people's daily needs. Some working guidelines might be:

- **Facilitate personal contact.** Contact between people generates conflict and disagreement, but also allows trust and reciprocity to blossom (Bregman, 2021; MacDonald et al., 2019; Sennett, 2019). Tolerance, relationships and trust connect people and heterogeneous groups (Jorge, 2013). Encounters that bring neighbourhoods together around shared interests should be promoted as a way of addressing social problems.
- **Organization based on building, on daily actions.** It is very important to find a common goal that encourages residents to organize, to build together (Rebollo, 2012; Sennett, 2019). We should move on from thinking about building homes and think instead about building cohesive communities. By participating in a daily activity, people will find shared interests that help them overcome their misgivings, acknowledge one another as neighbours and feel part of the neighbourhood.
- **Go beyond the neighbourhood.** Neighbourhoods can be environments where competition and a lack of cooperation result in low levels of social trust or a weakening of social cohesion (Barciela Fernández et al., 2022; Eriksson et al., 2021; Putnam, 2002b). They can also be environments that generate inequality and poverty. Therefore, we need to rethink urban infrastructure - the welfare space - and orient it towards community wellbeing (Munarin & Tosi, 2014).

Structures are spaces that can facilitate community organization. Klinenberg (2021) introduces the concept of “social infrastructure” as a way of establishing a framework and context for participation that can help neighbourhood cohesion. Collective facilities can become spaces where people bond, generate neighbourliness and, at the same time, organize themselves as communities. That being said, however, they are not a magic formula for reacting to complex processes such as urban segregation (Henaó, 2012; Klinenberg, 2021). Although social infrastructure cannot combat vulnerability, this should not stop us from considering its importance, and not only that of the built environment - housing and buildings. In neighbourhoods where there is no infrastructure that promotes social encounters, cohesion will be more difficult to achieve and situations of vulnerability are likely to continue.

2.2. Community mediation and the challenge of neighbourhood cohesion

Housing developments (neighbourhoods) built in Spain during the Franco regime were characterized by the fact that they were preceded by land reclassifications that violated planning considerations, and by the construction of vertical housing designed to respond to a considerable increase in demand, caused mainly by internal migration. This led to an urban and territorial model that promoted uncontrolled building growth, driven by property speculation that generated a high level of indebtedness (Naredo, 2010; Sorando-Ortín & Gimeno-Monterde, 2021). One of the consequences of this urban and housing configuration is that today we are faced with increasingly diverse, fragmented neighbourhoods that are lacking in facilities, with rising inequality and high poverty rates, and where the housing has structural problems because of the poor quality of the building materials. Urban planning no longer has its historical role as a builder of communities,

favouring instead unequal and unbalanced development (Sorkin, 2004) that fuels conflicts and problems of cohesion (Naredo, 2010; Sorando-Ortin & Gimeno-Monterde, 2021).

Conflict is a constant in the history of humanity (Dahrendorf, 1990). It is especially relevant when talking about community cohesion among neighbours (Giménez, 2019b). Some authors define conflict as a duality that exists somewhere between crisis and opportunity (Galtung, 1984; Vinyamata & Alzate, 2003). Mediation can be useful for understanding human relationships and stimulating the creation of cohesive communities (Kriesberg, 2009). As Giménez (2019a) states, we should therefore change our thinking *from the ideal of coexistence to the praxis of mediation*; that is, we should stop focusing on the process that seeks agreement and dispute resolution, and instead turn our thinking towards relationships and the development of active citizenship and community spirit. Debates about coexistence and interculturality have been relatively important in the field of mediation, highlighting their role in the meshing of relationships and social cohesion (Alzate et al., 2013; Giménez, 2020).

During a great depression - with increasing social unrest and polarization - conflict creates tension within neighbourhoods, communities, the places where people live (Bauman, 2001; Galtung, 1996). Mediation can, and should, be the tool that enables us to communicate face-to-face and manage increasingly fragmented relationships. We are faced with an important challenge: how can community mediation help us to bring neighbourhoods together? Overcoming the current limitations of community mediation is crucial in addressing this challenge; community mediation must move away from focusing on short-term disputes and rather concentrate on how to address vulnerabilities instead. In situations of inequality, a lack of reciprocity and entrenched conflict, the personal drive to remain part of the group fades away (Fonseca et al., 2019; Oxoby, 2009). Focusing exclusively on disputes makes us lose sight of the importance of the built environment, the lack of dignity of the place where we live. By contrast, housing conflicts contribute to real change (Barciela Fernández et al., 2022; Entelman, 2002; Galtung, 1995, 2004; Vinyamata, 2005).

Neighbourhoods have gone from having a strong, well-organized community movement to something of a decline in neighbourliness (Blanco & Nel-lo, 2018). The capacity to organize has been lost. Tools such as mediation can lend a structure to neighbourhood demands if peripheral conflicts and disputes are left aside. In other words, fewer agreements and more neighbourliness. The difficulties that neighbourhoods go through cannot be tackled through agreements; mediation should therefore stop being seen as an instrument at the service of reaching agreements and become a way of understanding neighbourhoods, to help people to fight (Mayer, 2008).

3. CASE STUDY: COMMUNITY ORGANIZATION AS A WAY OF ADDRESSING VULNERABILITY

In this section, we present the case study we will use to compare the conceptual framework with empirical analysis. This study is based on an intervention carried out by the *Vecindario y Convivencia*¹ [Neighbourhood and Coexistence] programme between 2009 and 2020 in three

¹ *Vecindario y Convivencia* is a local public policy programme implemented by the social services that is aimed at all of the residents of the Garrotxa region (a county in Spain, in the south of Europe) who, for one reason or another, have poor or weak relationships with their neighbours or who experience conflict or vulnerability in their surroundings and situation. The programme works in housing blocks, public spaces and city conflicts. For more information: <https://www.casg.cat/veinatge-i-convivencia/>

housing developments in Olot, a city of approximately 30,000 inhabitants. To conduct the case study, we took advantage of the fact that one of the researchers involved in this study is a community manager, an expert in conflict management in housing blocks, and has worked on this specific programme for the last 14 years.

3. 1. Methodology

Carrying out an empirical study that provides a detailed overview of how community mediation can address increasing vulnerability and promote social cohesion in three housing developments is not easy. Faced with these difficulties, we decided to use a combination of different methodologies.

Firstly, **we selected three housing developments** using three criteria: 1) housing developments where there had been continuous intervention from 2009 to 2020; 2) housing developments with conflict and vulnerability risk indicators² - the degree of degradation of the housing, buildings in poor structural condition, the percentage of immigration, the rate of turnover of the residents, a high number of empty flats, a lack of community organization, and a high percentage of residents using social services; and 3) blocks of flats built between the 1960s and 1980s that were representative of the chaotic urban planning described above, with a legacy that conditions the space, and that are the main destination for migration in the city. These are three housing developments bearing a stigma that conditions their relationship with their neighbourhood and the city. In short, housing developments where people do not seem to want to live and where residents leave when they can.

Secondly, we used the **participant observation** methodology. We made use of the fact that one of the researchers involved in this study participated in the intervention in these three housing blocks every day for 14 years. His professional involvement gives him a leading role in the case and he provided us with a wealth of study material from his field notes (Guasch, 1997).

Thirdly, we studied **official documents** (activity reports from the *Vecindario y Convivencia* programme, reports from social services, files from the La Garrotxa County Archive³, etc.) focusing on actions carried out between 2009 and 2020 in the three housing developments: 22 blocks, located in three different neighbourhoods, housing 394 families.

This methodology has provided us with detailed knowledge of the impact of community mediation on the structuring of neighbourhoods and addressing social vulnerability.

3.2. Community mediation as a way of addressing vulnerability in areas of fragmented housing

² In selecting these indicators, we took into account the *Vecindario y Convivencia* programme reports. For more information: www.casg.cat.

³ All kinds of documents are held in the La Garrotxa County Archive, regardless of who produced them (city and town councils, organizations, private individuals, companies, etc) or their medium (paper, parchment, photographs, building permits, audio, video, etc).

The aim of this section is to describe our case study. We will interpret the history and evolution of the three cases studied and present an assessment of whether community mediation constitutes a sufficient way of addressing vulnerabilities in fragmented neighbourhoods.

3.2.1. The housing developments: From the memory of a neighbourhood that no longer exists to an unknown future

The following is a brief history of the three housing developments object of study, which puts into context the research carried out using files from the La Garrotxa County Archive and the work of the *Vecindario y Convivencia* programme between 2009 and 2020.

Los Pisos del Portal: Housing and residents trapped in vulnerability

In the 1950s, the city of Olot had a serious housing problem. At the time, it was estimated that more than 200 homes were needed to meet the needs of a recently arrived workforce (Casademont, 2016). Faced with this problem, the building of housing was not led by the local government, but by the church, through the *Patronato Parroquial Olotense “El Portal”* [The “*El Portal*” Olot Parish Trust]. This was no exception; the same was true of many urban housing plans in Spain at the time. The intention was not just to build public housing for families, but to do a good deed, an act of charity.

Building began on the first block of flats in June 1959; a couple of years later, the last block was already under construction (Picture 1). At that time, there was talk of the *milagro del Portal*⁴ [the miracle of *El Portal*], referring both to the speed of construction and the religious character of its promoters. It was a question of doing a good deed that got people talking, rather than thinking about homes that would improve the lives of the people who would live in them. This influenced the kinds of people who lived there: migrants from other regions of Spain; people in situations of poverty, recommended by the church or businesspeople; people with health problems; and people with difficulties paying rent or buying a home.

Over time, the city has grown, and these blocks of flats have become part of the city centre. However, they are still in the same condition as they were in 1959 and 1960. A small group of residents have renovated their homes, but most of the flats remain untouched. There has been no investment, either public or private, in improving the conditions of the homes, even though the materials used to build them were of poor quality. The result is that many of the flats are now empty and the residents who have stayed live in very poor conditions. The arrival of new residents is very rare.

⁴ Some of the information in this section is from the article “*El milagro del Portal*”, *Misión. Órgano de acción católica local y comarcal*, nº 267. 10 December 1960.

Picture 1. Construction of the last block of the *El Portal* flats



Source: ACGAX. *Servei d'Imatges. Fons Patronato Parroquial Olotense El Portal (Image Service. Olot Parroquial Archive, El Portal)*. Author unknown, 1960

A small group of residents who have lived in *El Portal* all their lives took part in the interviews. They talked about how they had built parks, improved access to the sewage system and taken part in the neighbourhood's struggle. But the rest of the residents barely knew the history of these blocks of flats and participated very little in the life of the neighbourhood. There was little reciprocity among the residents and many did not know who their neighbours were. Even so, they were very concerned about their neighbourhood and the lack of a sense of community.

There is, therefore, a contrast between the residents that made it possible for the block of flats to be integrated into the city and the current reality of residents, who are pessimistic about the future, with a lot of empty flats and housing showing many structural defects that only very large amounts of money could resolve. In short, devastated, fatalistic residents who are overwhelmed by the situation, although they have not given up hope. In the words of one resident:

“Nothing can be done here [...] Nobody cares about anything. Look at the state of the blocks of flats; some of them don't even seem to have doors. They're falling apart. If we don't unite, it'll be very difficult for us. And it's very difficult to do anything together here.”

Las Viviendas Garrotxa: the everlasting debate between town and neighbourhood

In November 1973, planning permission was given for the building of 100 flats in a rural area of the city, isolated from the city centre and with no amenities. These blocks are 3km from the city centre, or over 30 minutes' walk away. A year later, the local magazine of the time⁵ questioned whether housing that threatened the urban life of the people who lived there could be considered social housing. Forty-seven years have gone by and the group of houses is still isolated from the

⁵ Some of the information in this section is taken from the article “*Urbanismo. La situación de la vivienda económica y otras consideraciones destacables*” (Town planning. The situation of affordable housing and other notable considerations), *Olot Misión*, nº 949. 10 May 1974.

city. Not even a new neighbourhood whose construction was started a few years later dared come close.

The building of the *Viviendas Garrotxa* flats, like those of *El Portal*, was promoted by the church and the “*Grupo del Portal*” trust, with the difference that the industrial sector took part in this project via the “*Promoción de la Garrotxa*” trust. The participation of the industrial sector had clear repercussions on the profile of the people who lived in these flats: they were immigrants from other regions of Spain or people recommended by the church, but also farmers from nearby villages who were going to work in industry (Casademont, 2016).

During the period studied, although residents changed, their profiles remained the same. The neighbourhood is characterized by immigration, poverty, isolation and vulnerability, but with a sense of community. All of the people we interviewed acknowledged a sense of belonging to the *Viviendas Garrotxa* flats, were users of public spaces, knew some of their neighbours and even remembered having done something together. They added, however, that there was a certain disengagement. They did things together, but not with all the neighbours.

During our visits, residents who have lived in the blocks all their lives explained the history of the neighbourhood, remembered how it was built and were quick to talk about what needed to change. Residents who had arrived recently said that everything was fine and that they knew some of the neighbours. Only after a long conversation did they comment on things that needed to be improved.

This contrast is very striking. The group is cohesive, the feeling of belonging to a community is fostered, but, at the same time, it seems as if the passage of time and the arrival of new residents has created divisions. It went from “us” to “them and us”. All those interviewed said they were comfortable, but interviewees also expressed fear of strangers, said that they were not interested in getting close to their neighbours, and talked of discrimination and recrimination, blaming each other for the deterioration of the state of the flats. Contrary to what the residents said, most of the homes were just as the previous owner had left them. Hardly any urban improvements have been made; only a small square has been built. No major investment has been made in the flats due to the precarious financial situation suffered by most of the residents.

Over the years, changes in the community, the deterioration of housing and urban paralysis have increased fragmentation and conflict, while at the same time reducing neighbourhood activities. In fact, although the isolation and configuration of the blocks of flats gave them the character of a neighbourhood (see Picture 2), the sense of neighbourliness that the residents had built up has diluted over the years. When you drive down the road and leave the city to go to the mountains, you suddenly come across a group of houses, but nobody asks about them, as if they were a ghost. We could say, paraphrasing Candel, that the *Viviendas Garrotxa* flats were built where the city of Olot loses its name. With the passing of the years, they are still not appreciated. Nothing has changed. The city has not grown to integrate the blocks of flats. They are left, instead, forever debating whether they are a village or a neighbourhood, always on the fringes.

Picture 2. Plan of the flats given housing permission, 1974



Source: ACGAX. *Fondo Ayuntamiento de Olot. Serie Licencias de obra mayor (Olot City Council Archive. Major work licences series)*.

***Los Pisos Verdes* of the Sant Miquel neighbourhood: From the rise of the neighbourhood to the decline of the community**

In 1975, Olot city council gave planning permission for the building of the first 72 homes of a development of blocks of flats that the company EUVISA⁶ had submitted an application for a couple of years earlier. The company's aim was to build over 200 homes, creating a housing development of 10 blocks of flats that were open to the street, in the shape of a horseshoe, with a large public space inside. The purpose of this development was to provide affordable housing for the city's industrial workers. It is worth noting that this was the first large-scale development in the city (see Picture 3). Unlike the two previous developments, the *Pisos Verdes* were characterized by the quality of their materials, their spaciousness (3 or 4 bedrooms and a large living room with a fireplace) and big balconies. The intention was not only to build homes, but also to create a central nucleus of housing that would boost the Sant Miquel neighbourhood, which is a 5-minute walk from the city centre.

⁶ EUVISA is the acronym and brand name of Edificios y Urbanizaciones de Viviendas, S.A., a construction company that specialized in building private homes in the province of Girona.

Picture 3. Building works



Source: ACGAX. *Servicio de Imágenes. Fondo Fotografía Serradell (Image Service. Serradell Photography Archive)*.
Author: Àlvar Farré Serradell, 1976.

The residents who settled in these flats were industrial workers who had been working for some time, saving to buy a family home. Perhaps this is a difference from the two previous groups: the residents had chosen to live there. Unlike the other two groups, the residents were proud of their homes. They had made them their own. The residents remembered how in the 1980s they got together and created a community fund that they used for parties or repairs. There was neighbourliness, many of the people interviewed recalled.

However, in the blink of an eye, the residents saw their neighbourhood change; some no longer recognized it. Neighbourliness was diluted and community bonds disappeared. In the 2000s, a major change took place as the original residents began to leave their homes. A large majority were getting older and lived alone; there began to be empty flats. In their place came immigrants, who came to the neighbourhood attracted by the quality of the housing. The new families had insecure jobs and were in vulnerable situations. Loneliness, poverty, inequality and isolation came through the doors of the flats very quickly. These changes caused the housing stock to deteriorate quickly. Nobody invested in fixing damage to the flats and community spaces anymore.

These structural difficulties, combined with a decline in community life and a distancing between neighbours, led to an increase in conflicts in the neighbourhood. Even in meetings with the city council, a level of aggressiveness and racism appeared that had not been experienced before. It was not the norm, but it weakened cohesion and meant that there was little appreciation among neighbours. Sant Miquel went from being one of the most attractive neighbourhoods for families to an apparently degraded neighbourhood with a bad reputation among the city's inhabitants. Now nobody wanted to live there and almost nobody was proud to live in the *Pisos Verdes*.

4. ANALYSIS: HOMES THAT GIVE LIFE STRUCTURE, VULNERABILITIES THAT REMAIN

The housing developments studied here are characterized by their past. Urban places that were previously safe have become vulnerable (Harvey et al., 2019). In all three cases, we find structural problems in the homes due both to poor quality building materials and deterioration over time, and residents who are poor and vulnerable. They are communities where overcoming social exclusion is impossible (Carrera et al., 2021). Consequently, these spaces remain fragile and their future prospects fade. The result is housing where tension and conflict will be a constant.

Although housing was originally thought to be the answer to the social problems of the 1950s and 1960s, it is now clear it was not. Indeed, the problem has become entrenched over the years. Housing is a pillar of the welfare state and should be a political priority, as it has a direct impact on people's living conditions (Madden & Marcuse, 2018; Sorolla, 2014). Leaving housing policies in the hands of private business stimulated speculation and caused blocks of housing to deteriorate faster, stigmatizing them. If at one time residents had felt proud of their neighbourhood, their main objective gradually became that of leaving. It is a housing model that does not favour relationships and cohesion among neighbours. The absence of community spaces and the structures of the buildings invite isolation. It is worth noting that only one of the areas of housing in the case study, the *Pisos del Portal*, has facilities nearby and is close to the city centre. And, although it is completely isolated from the city, only the *Viviendas Garrotxa* flats have a space that fosters neighbourly relationships, the *Viviendas* park, a meeting point for the residents.

The *Vecindario y Convivencia* programme. Organizing fragmented neighbourhoods

In 2007, conflicts in these three housing developments increased due to the physical deterioration of the blocks of flats, the high diversity of the residents and the elevated rate of mobility, which reinforced the lack of familiarity and mistrust among the neighbours. There was also an increase in the number of vulnerable families. The percentage of residents using social services grew steadily between 2000 and 2020.

The beginning of the *Vecindario y Convivencia* programme

Within this context, public institutions were faced with housing with two somewhat different realities. On the one hand, most of the housing blocks had difficulties related to organization and cohesion. On the other hand, individual housing blocks also had structural problems, high levels of conflict and little or no cohesion. In some cases, community lights were broken or fittings had disappeared; there were structural deficiencies due to misuse, but also to vandalism - the walls, the lift or the terrace were dirty and covered in graffiti; and the police had to intervene in fights both inside and outside the flats. Over time, these realities led to more and more conflicts among the residents. They affected the cohesion of the communities. In some cases, maintenance costs for the owners rose sharply, due to neglect in carrying out repairs to flats but also to a lack of involvement and care for the community areas. At the same time, the connection between the homes, the neighbourhood and the city had been broken.

Faced with this new situation, in 2007 a document with information about the city's rules of coexistence was published. This ended up being the excuse for visiting the flats. However, these communities needed more than information, they needed something else: to create neighbourliness. This led to the creation of the *Vecindario y Convivencia* programme in 2009 -

almost out of nothing, as there were not many references to similar projects or initiatives - specifically to address the worrying increase in conflicts in the housing blocks.

The importance of opening up spaces where people can meet

From the outset, it must be acknowledged that the project started with a remarkable level of distrust of community mediation on the part of the residents. They openly agreed that the neighbourhood was fragmented, disorganized and that they felt incapable of dealing with the situation, but at the same time they were clearly unsure about how the programme could help them. In 2009, at the first meeting between a city councillor and a group of residents, one of the residents said:

“We’ve been waiting for you for ages, because nobody does anything around here and we can’t go on like this. We don’t have much confidence in what you’re proposing, because we don’t need mediation here, we need a firm hand.”

A lack of familiarity with each other, mistrust and grievances had built up among the residents over time. They blamed each other for the deterioration of the housing, the increase in conflicts and the disengagement from the community. In 2011 a xenophobic party stood in the municipal elections, focusing on immigration as a problem for coexistence in the city. Fostering spaces where people could meet therefore seemed essential, not only with the aim of bringing the community together, but also for organizing and getting to know each other, and, in this way, breaking down the barriers that had built up over time. It should also be borne in mind that the build-up of tensions had led to an increase in discrimination and the rejection of some residents, especially immigrants who had arrived since 2000.

Between 2009 and 2020, as part of the *Vecindario y Convivencia* programme, 2,035 visits were made to the homes in the three areas of this study; access was gained to 90% of the homes, 70 community activities were organized and, in some cases, city activities co-organized with the residents (see Figure 1).

Figure 1. Summary of visits and activities carried out by the *Vecindario y Convivencia* programme, 2009 – 2020

Housing development	Number of blocks	Number of homes	First interviews	% of homes visited	Later visits to homes	Number of activities
<i>Pisos del Portal</i>	5	60	54	90%	345	20
<i>Pisos Verdes in Sant Miquel</i>	10	235	210	89,30%	1150	38
<i>Viviendas Garrotxa</i>	7	90	82	91,10%	540	17
TOTAL	22	394	346	90,10%	2035	75

Source: prepared by the authors from *Vecindario y Convivencia* programme records

It became clear during these many visits and meetings that public spaces and housing are crucially important to neighbourhood organization. The deterioration of public spaces, because they are abandoned and nobody looks after them or cares about them, causes neighbourhoods to break

down. In the blocks of flats where this situation was particularly serious, cohesion suffered. However, contrary to what might appear to be the case, all the residents strongly felt the need to organize. There were no cases where, once the programme had started, the residents were unconcerned about their situation. In fact, the percentage of residents attending the neighbourhood meetings was surprisingly high (see Figure 2): in all three housing areas, the attendance rate exceeded 74%, reaching 90% in the *Pisos Verdes* or 85% in the *Pisos del Portal*. The meetings became safe spaces for disagreement, but also for residents to acknowledge one another as neighbours. They moved from individual needs, from what each individual resident thought was not working, to acknowledging their shared concerns. In the words of one resident:

“I thought I was the only one who cared about the stairwell, and I felt alone [...] If we all pull together and get involved, I’m sure we’ll get through this [...] I’m not very confident, but today I saw neighbours here that I’ve never seen at a meeting before.”

From meeting to organizing improvements for the stairwells

After the visits to each home in the three blocks, neighbourhood meetings were organized. To do this, standard practice was to ring on the flats’ doorbells, one by one, both during the days before the meeting and on the day of the meeting itself. Our methodology entailed both encouraging residents to come down, attend the meetings and talk, and striving for the maximum participation possible. The meetings were not just held for their own sake but, more importantly, they were a way of provoking contact among the residents. The meetings made it possible for the residents to discuss, think about and prioritize their needs, so that, immediately afterwards, they could organize themselves and think of actions to improve each stairwell. There were different types of actions: community actions, neighbourhood actions and educational actions. The percentage of participation in community actions ranged from 95% in the *Viviendas Garrotxa* to 75% in the *Pisos Verdes*.

The residents of the different blocks of flats showed a very high level of involvement in the neighbourhood meetings where the activities for each stairwell were decided. On the other hand, participation was never over 65% in the neighbourhood activities and in the training and counselling sessions. In other words, the residents felt involved when the activities were centred on their stairwell, while they felt less called upon to participate when focus moved to the neighbourhood or to getting involved in organizing the whole block of flats.

Figure 2. Types of activities, 2009 – 2020

Housing development	Type of activity	Name of activity	Number of activities	Number of residents participating	% of participation
<i>Viviendas Garrotxa</i>	Residents' meetings	Feedback meeting Community meeting	10	97	74%
	Community actions	Community stairwell painting	1	17	95%
	Neighbourhood activities	Neighbourhood party Drawing competition Inauguration of neighbourhood square	4	165	65%
	Training and counselling	How the residents' community works Coexistence awareness	2	23	50%
<i>Pisos Verdes in Sant Miquel</i>	Residents' meetings	Feedback meeting Community meeting Communities' meeting space	15	263	90%
	Community actions	Children's workshop Community stairwell cleaning	8	180	75%
	Neighbourhood activities	Christmas activity Educational activity Neighbourhood spring party Group party Group balcony painting	12	1.109	75%
	Training and counselling	Community statutes	2	30	40%
<i>Pisos del Portal</i>	Residents' meetings	Feedback meeting Community meeting	6	64	85%
	Community actions	Community stairwell painting	2	25	80%
	Neighbourhood activities	Group party	3	200	60%
	Training and counselling	Community constitution Community statutes Training for community presidents	5	109	85%
TOTAL			70	2282	72,80%

Source: prepared by the authors from *Vecindario y Convivencia* programme records

Community actions that matched the needs of the residents of the housing blocks brought them closer together and significantly improved relationships among them. In those blocks where residents painted the stairwell together, organized general cleaning or undertook other maintenance activities, not only cohesion but also a sense of neighbourliness was generated. In the words of one resident:

“Before painting I couldn’t have imagined that all the residents would be so involved. I am very happy with the way the stairwell has turned out and now I know my neighbours.”

The result was a progressive transition from fragmented neighbourhoods marked by strong discrimination to an increase in links, trust and reciprocity among residents. Important lessons were learned from the actions. We intervened in 22 blocks: in 10, the residents organized the painting of the stairwell and, after some time, the remaining 12 ended up being painted on the

residents' own initiative. At the same time, neighbourhood activities were organized in the three housing areas. Two continue, and one has expanded its activities.

From the block of flats to the neighbourhood, and from the neighbourhood to the city

One of the most striking results is that the actions were not limited to blocks of flats but, from 2010, activities began to be organized in whole neighbourhoods and, from 2012, across the city. In the three neighbourhoods, neighbourhood festivals that had disappeared were revived, and in one of them, after a few years, other activities organized by the residents themselves emerged. You could say that the initiative went from the block of flats to the neighbourhood and ended up getting closer to the city. It was possible to transcend the neighbourhood. Two highlights are:

- Between 2012 and 2018, approximately 50 residents ended up volunteering in city activities.
- Between 2014 and 2018, an annual meeting of representatives of blocks of flats was organized, bringing together more than 80 people each year.

These activities allowed residents to create meeting spaces beyond their blocks of flats and, in this way, share their concerns about their communities with other residents in the city. This ended up generating an exchange that helped learning spread throughout the city. In the words of one resident:

"[...] the other day I met a neighbour who came to the meeting [...] and he told me that he liked what I'd explained about the changes we'd made to the light on the landing of the block and the savings we'd made so much that he proposed it for his stairwell [...] it turns out that they've done it as well [...]"

Organized neighbourhoods, neighbourhoods that learn

In the cases we chose for this study, community mediation helped structure the community and favoured social cohesion. Despite the many difficulties, considerable changes in relational dynamics have been observed over the years. The figure of the mediator is a key piece in the mechanism that helps neighbourhoods organize and that gives residents a voice. As one put it:

"No one had ever cared so much about us before [...] Someone always came to see us, came into the house, we'd talk for a long time [...] and eventually we'd have a meeting. That many people had never come to the meetings before."

This mechanism, which set the mediation machine in motion, was based on four types of intervention:

- Going **"door-to-door"**, which makes the best use of the residents' knowledge and learning while allowing for a very detailed diagnosis of the needs of the housing blocks.
- **Residents' meetings** as spaces for debate, discussion and, above all, getting together. The residents did not know each other, distrusted each other, and even discriminated against each other. The meetings helped to build neighbourhood identity, encouraged neighbours

to get to know each other and, finally, to build trust. The meeting as an enabler of trust and an engine of neighbourliness (Bregman, 2021).

- **Community actions**, which the residents gave a lot of importance to in the meetings and which they organized themselves, as facilitators of neighbourhood cohesion. In the words of one of the neighbours:

“We did it together. Now when I walk through the front door, I’m proud of my neighbours. I didn’t like the colour we chose, but in the end it looks very good.”

- **Leaving the block of flats, going out into the wider neighbourhood and the city** as a way of showing pride in the community, of being part of the collective. Opening up to the housing block, going out into the neighbourhood and into the city to spread the knowledge and skills learnt in the process.

The *Vecindario y Convivencia* programme not only improved cohesion, but also awakened those residents who seemed to be asleep, who did not feel part of the community. Giving them a voice, acknowledging them as neighbours and being with them is a very effective form of empowerment. This generates learning that ends up spreading throughout the neighbourhood and the city. Invisible and stigmatized residents came to play an important role in the political life of the city (Carrel & Neveu, 2014). The needs of the housing areas ceased to be invisible: for the first time, municipal services went into the flats and took their hidden reality first to the landing, then to the neighbourhood and, finally, to the city.

More recently, however, we have seen how community cohesion suffers when action is no longer taken in response to everyday problems. Relationships and the structures for fomenting them must not stop being nurtured. In those neighbourhoods where continued action cannot be maintained, distrust between neighbours resurfaces and, in some cases, takes us back to square one. On these occasions, when there are no local social infrastructures or strong community leadership, neighbours become distant from each other again. They don’t have the shared spaces that give them a reason to meet, and they simply become isolated again. However, what they have learnt remains. Residents remember what they had been able to do, even if they now lack a driving force, be that a neighbour or the figure of the mediator.

5. DISCUSSION AND CONCLUSIONS: CAN COMMUNITY MEDIATION GIVE STRUCTURE TO NEIGHBOURHOODS AND ADDRESS VULNERABILITY?

From our analysis of three housing developments in the city of Olot, we can affirm that community mediation has the potential to set the wheels of social cohesion in motion, although without other support community mediation alone cannot address vulnerability. The housing developments in Spain were built under the influence of a speculative euphoria that unleashed a real estate boom and the building of housing, leading to increased indebtedness and vulnerability. This dynamic, in the context of a socio-economic crisis, has led to an increasingly polarized and mortgaged population (Gilsanz, 2014; Naredo, 2010). In a crisis, as Nel·lo, (2015) states, “space matters”.

The cases we analysed show that community mediation would like to help strengthen community cohesion but giving structure to social organization and lubricating relationships is sometimes

enough. The structural dimension - the context, the place itself - is as important as the relational dimension in understanding and addressing social cohesion issues. Socio-economic conditions are essential. Inequalities affect structure and relationships (Kearns et al., 2014; Letki, 2008; Portes & Vickstrom, 2012).

The study also allowed us to identify concrete interventions that might help mediation move from being a cog in the wheel to a lever for change and social transformation. By way of summary, we refer to three aspects:

Promote community mediation as a street-level action. Breaking down barriers among neighbours is essential for fostering neighbourhood cohesion: bridging gaps and opening up spaces for discussion, for listening and for getting to know each other. Community mediation must go beyond the management of disputes and agreements. It must get out of the office and onto the street, going into people's homes to give a voice to those who are invisible. There is academic literature on how social action can work in this way (Eriksson et al., 2021; Gomà, 2006; Rebollo, 2012; Subirats, 2016).

Community mediation should reinvent itself, open up debate and focus more on prevention than on reaction (Pérez, 2018). More intervention is needed in housing blocks to promote actions focused on valuing people's life trajectories, reclaiming the memory and history of the blocks. Meeting each other must be seen as an opportunity for change, for taking advantage of community knowledge and for transforming residents' lives. Without neighbourhoods, vulnerability cannot be addressed.

Create social infrastructure. We detected a second challenge from the case studies: reversing the absence of city community life in groups of housing. The configuration of towns and cities has led to the emergence of neighbourhoods that are isolated, with no community life and which, moreover, over the years, have become precarious. Community life among residents of different buildings within their urban environment needs to be organized (Gehl, 2006). Without urban continuity, cohesion can break down again. We need to be able to go beyond the neighbourhood. We must also bear in mind that strengthening the organization of neighbourhoods takes time, time that we sometimes do not have. This is time that is essential for generating the shared spaces that are necessary for giving structure to the community (Godàs, 2022; Klinenberg, 2021). Social infrastructure is essential for addressing vulnerability. Providing public spaces for residents is a key strategy for community intervention (Letelier et al., 2019) and we must take advantage of shared spaces to give neighbours a voice and involve them in shaping the neighbourhood (Donald, 2011; Moulaert et al., 2009).

Building for living. The transformation of housing blocks and communities should not only be aimed at organizing the residents. Urban and housing policies should also address the fragility of some areas of housing. MacDonald et al., (2019) and Sennett, (2019) emphasize the importance of the configuration of the built environment in people's community lives. These case studies show a harsh reality: vulnerability not only remains over time but becomes chronic. Rethinking the built environment - homes and public spaces - is therefore essential, not only to provide an uplift, but also to change the dynamics of inequality, poverty and urban segregation.

To finish, and going back to our initial questions and objectives, our conclusion is that community mediation can activate neighbourhood cohesion, although it has some important limitations in addressing vulnerability. The experience of community mediation in resolving conflicts makes it a very useful tool for working on neighbourhood cohesion. In the context of a housing crisis, where neighbourhoods have problems of deterioration, inequality and urban segregation, expecting community mediation to solve vulnerability may limit its potential. This potential must be used to make residents' needs and housing problems visible, and to act as a loudspeaker for those residents who have been unheard. In this way, it is possible to generate essential knowledge for urban and housing policies. In contrast to the idea of the neighbourhood as a market product, we propose a commitment to decent housing: if we can give value to social and urban life through construction, perhaps we will finally be able to respond to the problems of neighbourhoods.

6. BIBLIOGRAPHY

- Alzate, R., Fernández, I., & Merino, C. (2013). Desarrollo de la cultura de la paz y la convivencia en el ámbito municipal: La mediación comunitaria. *Política y sociedad*, 50(1), 179-194.
- Barciela Fernández, S., Lorenzo Gilsanz, F., & Martínez Herrero, M. I. (2022). Building from the Ashes: Towards a Three-Dimensional Approach for Social Work Intervention Facing Social Conflicts in Vulnerable Neighbourhoods. *The British Journal of Social Work*, 52(3), 1435-1455. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcab159>
- Bauman, Z. (2001). *La posmodernidad y sus descontentos*. Akal.
- Bauman, Z. (2003). *Comunidad: En busca de seguridad en un mundo hostil*. Siglo XXI de España.
- Blanco, I., & Nel·lo, O. (2018). *Barrios y crisis: Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*. Tirant lo Blanch.
- Bregman, R. (2017). *Utopía para realistas*. Publicaciones y Ediciones Salamadra.
- Bregman, R. (2021). *La humanitat: Una història d'esperança*. Editorial Empúries.
- Carrel, M., & Neveu, C. (2014). *Citoyennetés ordinaires: Pour une approche renouvelée des pratiques citoyennes*. Karthala Paris.
- Carrera, E., Brugué, Q., & Casademont, X. (2021). Vulnerabilidad y cronificación de la pobreza: Estudio de caso de la exclusión social en Olot (Girona). *Revista Española de Ciencia Política*, 219-242. <https://doi.org/10.21308/recp.57.08>
- Casademont Falguera, X. (2016). L'assentament de la immigració andalusa a Olot durant el franquisme. Trajectòries i mobilitat social de la immigració andalusa i els seus descendents [Ph.D. Thesis, Universitat de Girona]. En *TDX (Tesis Doctorals en Xarxa)*. <https://www.tdx.cat/handle/10803/369311>
- Council of Europe (2008). "Towards an active, fair and socially cohesive Europe". Report of high level task force on social cohesion.
- Dahrendorf, R. (1990). *El Conflicto social moderno: Ensayo sobre la política de la libertad*. Biblioteca Mondadori.
- Donald, J. M. (2011). Ciudad, pobreza, tugurio: Aportes de los pobres a la construcción del hábitat popular. *Habitat y sociedad*, 3, 13-26.
- Entelman, R. F. (2002). *Teoría de conflictos: Hacia un nuevo paradigma*. Gedisa.
- Eriksson, M., Santosa, A., Zetterberg, L., Kawachi, I., & Ng, N. (2021). Social Capital and Sustainable Social Development—How Are Changes in Neighbourhood Social Capital

- Associated with Neighbourhood Sociodemographic and Socioeconomic Characteristics? *Sustainability*, 13(23), Art. 23. <https://doi.org/10.3390/su132313161>
- Fonseca, X., Lukosch, S., & Brazier, F. (2019). Social cohesion revisited: A new definition and how to characterize it. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 32(2), 231-253. <https://doi.org/10.1080/13511610.2018.1497480>
- Galtung, J. (1984). *Hay alternativas: Cuatro caminos hacia la paz y la seguridad*. Tecnos.
- Galtung, J. (1995). *Investigaciones teóricas: Sociedad y cultura contemporáneas*. Tecnos.
- Galtung, J. (1996). *Peace by peaceful means: Peace and conflict development and civilization*. International Peace Research Institute.
- Galtung, J. (2004). *Transcend and transform: An introduction to conflict work*. Paradigm Publishers.
- Gehl, J. (2006). *La Humanización del espacio urbano: La vida social entre los edificios*. Reverté.
- Gilsanz, F. J. D. L. (2014). Pobreza y exclusión social en España: Consecuencias estructurales de nuestro modelo de crecimiento. *Ehquidad*, 1, 91-114.
- Giménez, C. (2019a). Del ideal de la convivencia a la praxis de la mediación comunitaria intercultural: Un proceso dialéctico. En *Conflictos y mediación en contextos plurales de convivencia* (pp. 85-104). Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Servicio de Publicaciones.
- Giménez, C. (2019b). La mediación y las metodologías participativas de resolución de conflictos como vía para el fortalecimiento de la democracia. *Anuario CEIPAZ*, 12, 127-144.
- Giménez, C. (2020). *Teoría y práctica de la mediación intercultural: Diversidad, conflicto y comunidad*. Editorial Reus.
- Godàs, X. (2022). De las comunidades a la acción social. *Zerbitzuan*, n.76, 99-108.
- Gomà, R. (2006). L'acció comunitària: Transformació social i construcció de ciutadania. *Quaderns d'Educació Social*, 08, Art. 08.
- Guasch, Ò. (1997). *Observación participante*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Harvey, D., Benach, N., Albet i Mas, A., & Harvey, D. (2019). *David Harvey: La lógica geográfica del capitalismo*. Icaria editorial.
- Henao, J. M. M. (2012). Capital social, segregación y equipamientos colectivos. *Dearq*, 11, 22-31.
- Hume, D. (1739). *A treatise of human nature*. Clarendon Press.
- Jorge, J. E. (2013). Comunidad cívica y capital social. *Question*, 1(40), 101-111.
- Kearns, A., Bailey, N., Gannon, M., Livingston, M., & Leyland, A. (2014). 'All in it Together'? Social Cohesion in a Divided Society: Attitudes to Income Inequality and Redistribution in a Residential Context. *Journal of Social Policy*, 43(3), 453-477. <https://doi.org/10.1017/S0047279414000063>
- Klein, C. (2013). Social Capital or Social Cohesion: What Matters For Subjective Well-Being? *Social Indicators Research*, 110(3), 891-911. <https://doi.org/10.1007/s11205-011-9963-x>
- Klinenberg, E. (2021). *Palacios del pueblo: Políticas para una sociedad más igualitaria*. Capitán Swing.
- Kriesberg, L. (2009). Constructive conflict transformation. *Journal of Conflictology*. <https://raco.cat/index.php/Conflictology/article/view/225749>
- Letelier, F., Micheletti, S., Chioino, P. L. B., & González, V. F. (2019). Problematicidad de las espacialidades vecinales como estrategia de intervención comunitaria. *GeoGraphos: Revista Digital para Estudiantes de Geografía y Ciencias Sociales*, 10(112), 1-22.

- Letki, N. (2008). Does Diversity Erode Social Cohesion? Social Capital and Race in British Neighbourhoods. *Political Studies*, 56(1), 99-126. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00692.x>
- MacDonald, J., Branas, C., & Stokes, R. (2019). *Changing Places*. Princeton University Press.
- Madden, D. J., & Marcuse, P. (2018). *En defensa de la vivienda* (V. Arranz, Trad.). Capitan Swing.
- Mayer, B. S. (2008). *Más allá de la neutralidad: Cómo superar la crisis de la resolución de conflictos*. Gedisa editorial.
- Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E., & Gonzalez, S. (2009). *Can neighbourhoods save the city?* Routledge.
- Munarin, S., & Tosi, M. C. (2014). *Welfare space: On the role of welfare state policies in the construction of the contemporary city*. LISt Lab Laboratorio.
- Naredo, J. M. (2010). El modelo inmobiliario español y sus consecuencias. *Boletín CF+S*, 44. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html>
- Nel-lo, O. (2015). *La Ciudad en movimiento: Crisis social y respuesta ciudadana*. Díaz & Pons.
- Observatorio Metropolitano. (2015). *El Mercado contra la ciudad: Globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Traficantes de sueños.
- Oxoby, R. (2009). Understanding social inclusion, social cohesion, and social capital. *International Journal of Social Economics*, 36(12), 1133-1152. <https://doi.org/10.1108/03068290910996963>
- Pascual i Saüc, J., Rebollo, Ó., & Martí Olivé, J. (2005). *Participación y desarrollo comunitario en medio urbano: Experiencias y reflexiones*. IEPALA.
- Pérez, X. P. (2018). Nuevos ámbitos para la mediación. Reinventarse para dar respuesta a los desafíos actuales. *Mediación comunitaria: recorridos, sentires y voces en tiempos de cambio, 2018*, ISBN 978-987-706-250-2, págs. 267-276
- Portes, A., & Vickstrom, E. (2012). Diversidad, capital social y cohesión. *RES. Revista Española de Sociología*, 17, 83-108.
- Putnam, R. D. (2002a). *El Declive del capital social: Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario, promovido por Bertelsmann Stiftung* (J. L. Gil Aristu, Trad.). Galaxia Gutemberg.
- Putnam, R. D. (2002b). *Solo en la bolera: Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Círculo de Lectores.
- Rebollo, Ó. (2012). La transformación social urbana: La acción comunitaria en la ciudad globalizada. *Gestión y política pública*, 21(spe), 159-186.
- Rolnik, R. (2018). *La Guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Editorial Descontrol.
- Sassen, S. (2006). *Cities in a world economy* (3rd ed.). Pine Forge Press.
- Sennett, R. (2019). *Construir y habitar: Ética para la ciudad*. Editorial Anagrama.
- Smith, A. (1759). *The Theory of moral sentiments*. Clarendon Press.
- Sorando-Ortín, D., & Gimeno-Monterde, C. (2021). Efectos del abandono de las políticas públicas de vivienda en barrios populares y multiculturales. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(M), Art. M. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.07>
- Sorkin, M. (2004). *Variaciones sobre un parque temático. La nueva ciudad americana y el fin del espacio público*. Gustavo Gili.

- Sorolla Edo, A. (2014). Políticas públicas de vivienda, más allá de la construcción. La vivienda el cuarto pilar del estado de bienestar. *ACE: Architecture, City and Environment*, 9(26), 223-233. <https://doi.org/10.5821/ace.9.26.3691>
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo: Las virtudes del municipalismo*. Catarata.
- Vinyamata, E. (2005). *Conflictología: Curso de resolución de conflictos*. Ariel.
- Vinyamata, E., & Alzate, R. (2003). *Aprender del conflicto: Conflictología y educación*. Graó.

5. Discusión y conclusiones

Con este apartado llegamos a la parte final de esta tesis y es momento de sintetizar algunos de los aprendizajes adquiridos. De hecho, como apuntaba en el apartado donde exponía mi trayectoria profesional, el ejercicio que aquí presento está estrechamente vinculado a mi propia trayectoria laboral, académica y comunitaria. Buscar el equilibrio entre la práctica y la teoría nunca es fácil. Para mí, en las distintas investigaciones que conforman esta tesis había una intención muy clara: acercar el conocimiento científico a unos territorios concretos. Unos territorios que me eran familiares y en los que además he crecido a nivel profesional. Pretendía no tanto buscar respuestas sino plantear algunas líneas de futuro que sirvan a los municipios para abordar el difícil reto de configurar sociedades más cohesionadas, más igualitarias y, por qué no decirlo, más justas.

Todos los casos de estudio analizados, los marcos conceptuales utilizados y las preguntas y objetivos de la investigación tienen sentido si son capaces de aportar conocimiento a los pequeños municipios y a las ciudades de entornos no metropolitanos. Hay múltiples investigaciones centradas en municipios y ciudades del área metropolitana alrededor de la innovación social, la pobreza y la vulnerabilidad, pero en cambio muy pocos en entornos rurales o no metropolitanos. Ampliar el conocimiento y acercarlo a otros territorios puede ser de mucha utilidad para la política y las políticas.

Llegados a este punto, ¿Cuáles son los principales aprendizajes que he podido sacar de estas tres investigaciones? ¿Cómo podrían los entornos no metropolitanos hacer frente a las crisis socioeconómicas? ¿Cuáles son los retos de futuro ante sociedades cada vez más fragmentadas? Para intentar dar respuesta a estas preguntas, presento de forma esquemática los principales retos que desde mi punto de vista han de tener en cuenta los entornos no metropolitanos ante un contexto de crisis para dar respuesta al desafío de la cohesión social.

Frente a la complejidad: menos especialización, más encuentro

Blanco & Gomà (2022) apuntan que en la sociedad desigual de 2020 los territorios de cotidianidad se fracturan. Nos encontramos, entonces, ante un contexto extremadamente complejo. Cada vez hay más desigualdad, la pobreza se cronifica y se generaliza la vulnerabilidad. *Ahora, todos podemos caer* (Carrera et al., 2021). Esta fragmentación de nuestras sociedades ha impulsado a los

municipios y a las ciudades a intentar buscar nuevas formas de organizarse y configurar respuestas a partir de la especialización. Frente a lo complejo, tocaba especializarse. Eso hizo que a partir de 2009 emergieran servicios, proyectos e iniciativas cada vez más especializadas. Pero este aumento de la especialización no ha surtido efecto. A pesar de los esfuerzos, la desigualdad social y la segregación espacial han ido en aumento.

Precisamente, debemos poner la mirada en lo local, en la proximidad, en el barrio y en el vecindario. Frente a la complejidad, sencillez. Menos especialización, más encuentros. En este sentido, las políticas locales han de centrarse en proponer iniciativas que promuevan la creación de espacios compartidos en los que el encuentro entre vecinos y vecinas permitan reconfigurar las relaciones. Unas relaciones que quizás estén fragmentadas pero que, como hemos podido comprobar, duermen plácidamente esperando a que alguien las reactive. No podemos prorrogar el estar más cerca de nuestros vecinas y vecinos. Quizás esto nos lleve a pensar en unas políticas locales no tanto enfocadas a los problemas sino en cohesionar los entornos de proximidad, donde habitan las personas. Para ello, la presencia de forma intensiva en los barrios, en las comunidades, tiene que ser la coordenada básica de cualquier política local. Desde como configurar un espacio público o comunitario, hasta una promoción de viviendas. Uno de los aprendizajes que he podido hacer después de 14 años entrando a diario en los grupos de viviendas es que las dinámicas que se generan en la comunidad terminan por extrapolarse al barrio y a la ciudad.

Retos globales, respuestas locales

A lo largo de las investigaciones que conforman este compendio, una idea se me ha ido repitiendo como una matra: nos encontramos ante un cambio de época caracterizado por la aparición de nuevos retos globales (Bauman, 2001; Gomà & Subirats, 2019; Gomà & Ubasart i González, 2021; Oosterlynck et al., 2013). Al mismo tiempo, ante la dificultad de pensar en respuestas globales, emerge con fuerza la necesidad de encontrar respuestas desde el ámbito local (Blanco et al., 2018; Subirats, 2016). De hecho, las respuestas a la crisis se caracterizaron por liderarse desde la proximidad, bien a través de los municipios o de la acción colectiva. Aún y así, hay un tema que no se ha podido resolver: ¿Cómo escalar las respuestas? Tenemos claro el diagnóstico y la idea, pero no hemos encontrado la fórmula para encontrar la medida adecuada de las respuestas.

Podemos encontrar pequeñas experiencias pero éstas no han terminado extrapolándose, saliendo del municipio o de la comunidad.

La acción colectiva, la proliferación de experiencias de innovación social o las políticas locales que han llevado a cabo múltiples municipios y ciudades han sido una tónica habitual desde 2009; pero no dejan de ser pequeñas experiencias que no terminan por extenderse, en hacerse globales. Algunos estudios nos indican además la incapacidad de que esas respuestas puedan hacer frente al aumento de las desigualdades, pobreza y vulnerabilidad social (Blanco & Nel-lo, 2018; Carrera et al., 2019). En este sentido, tenemos clara la teoría pero en cambio, no tenemos una idea demasiado definida sobre cómo pasar a la práctica. Quizá la dificultad resida en la escala. Pensar e impulsar políticas a pequeña escala hace más complejo que puedan reproducirse porque deben adaptarse a las particularidades de cada entorno. Para ello, necesitaremos de personas e instituciones que estén dispuestas a pensar y a aprender a partir del ensayo y error. Pero también, que sean capaces de compartir sus aprendizajes con otras instituciones y personas. Al mismo tiempo, será indispensable cuidar y mantener los motores de la innovación social. En otras palabras, enfocarse en aprovechar todo el potencial del que disponen los territorios, los lugares, para hacer de engranaje ante retos cada vez más complejos.

Hacer posibles encuentros improbables

La gente tiene que entender que ante un contexto extremadamente polarizado en el que los lazos comunitarios son cada vez más débiles y nos alejamos más los unos de los otros, es necesario volver a juntarse. Mirarse a los ojos, acercarse y volver al nosotros (Sennett, 2019). Blanco & Gomà (2022) apuntan que la antítesis de la segregación no es la igualdad, sino la mezcla, la mixtura de todo tipo de perfiles en un contexto de múltiples vínculos cruzados. Para ello es necesario impulsar encuentros improbables entre personas que ahora se sienten alejadas las unas de las otras y que quizás incluso sienten desconfianza. Pero, ¿cómo hacerlo posible? En este sentido, será necesario generar infraestructuras sociales que permitan configurar nuevos espacios compartidos (Klinenberg, 2021). Pero también, promover la mediación comunitaria como una política pública que permita, precisamente, configurar nuevas relaciones o transitar del desconocimiento y la desconfianza a la convivencia y la cohesión.

Nos encontramos ante sociedades en las que las relaciones son cada vez más frágiles, más volátiles. Hemos pasado de barrios y vecindarios llenos de vida, en los que los vecinos y vecinas vivían permanentemente en la calle, a unos barrios y vecindarios dónde transitamos de un lado a otro. Esto no solo ha descosido las relaciones sino que también hace complejo el promover espacios de encuentro. Lo que salía de forma natural e intuitiva hace años, ahora debe provocarse, promocionarse. Esto hace que quizás las políticas públicas, urbanas y de vivienda deban repensarse y articularse a partir del encuentro. Ahora la necesidad no está solo en el espacio sino también en el encuentro. Para ello es imprescindible estar a pie de calle, ir donde habitan las personas y presentarse antes de que surja el conflicto. Sin encuentro, no puede haber cohesión y la comunidad se desdibuja. No se trata de pensar que tiempos pasados siempre fueron mejores sino de dar protagonismo a las personas, reconocerlas. Ante un momento en el que aparentemente lo fácil es la distancia, el olvido, debemos reivindicar la importancia de conocerse. La historia de los barrios y los vecindarios no sería la misma sin las vecinas y los vecinos que los habitan. Poner el foco en la memoria y en el recuerdo ha de permitirnos configurar encuentros que trasciendan el juntarse y posibiliten la acción colectiva. Unirse para transformar su realidad más cercana.

Configurar espacios más habitables, cambiar el cómo

Las políticas urbanas y de vivienda en España entre los años 60 y 80 terminaron actuando como un importante factor de segregación social de colectivos vulnerables (Blanco & Gomà, 2022; Naredo, 2010; Nel-lo, 2021; Ortín & Monterde, 2021). Al mismo tiempo, la vivienda se ha mercantilizado hasta el punto de provocar una crisis habitacional (Madden & Marcuse, 2018). Esto provocó que se produjera un aumento compulsivo durante décadas de construcción de vivienda pero sin pensar en el cómo serían habitadas. Precisamente, el espacio, la estructura, repercute en cómo habitamos los lugares. Si un espacio no está pensado para un uso compartido, es probable que repercuta en unas relaciones más cerradas. En otras palabras, que nos alejemos más del otro y que la comunidad tenga más probabilidades de fragmentarse. En este sentido, debería promoverse un viraje y no sólo apostar por configurar espacios más habitables sino también invertir en los que ya están construidos. Darles otra vida.

Los grupos de vivienda y los espacios públicos tienen múltiples historias que los han enriquecido a lo largo de los años. A pesar de todo, las personas han terminado por hacerlos habitables, para hacérselos suyos. Pero el trabajo de campo realizado nos muestra como a pesar de eso, *el cómo* se ha construido ha terminado por cronificar las situaciones de vulnerabilidad. El aislamiento y la segregación de los espacios y de los grupos de viviendas han terminado configurando los perfiles de personas que viven en esos barrios y vecindarios. En este sentido, hemos podido comprobar como apenas ha habido inversiones para reparar o hacer mantenimiento de las viviendas. Y no sólo eso, también ha habido cierta dejadez. Es verdad que se ha hecho una apuesta por la mediación comunitaria y que en la mayoría de casos ha ayudado a fortalecer las comunidades, pero sin cambios estructurales se termina cronificando la segregación espacial. Cambiar el cómo requiere, entonces, de una apuesta por combinar las políticas sociales con las políticas urbanas y de vivienda. Aprovechar el conocimiento de la mediación comunitaria para transformar y cambiar las estructuras. No sólo desde una perspectiva teórica sino también aprovechando el estar cerca de los vecinos y las vecinas, de darles voz.

Para terminar, recupero las preguntas iniciales: *¿Qué tipo de respuestas pueden darse en un contexto de crisis y qué capacidad tienen los pequeños municipios de innovar? ¿Qué consecuencias tiene para los pequeños municipios y la ciudad de Olot el aumento de la pobreza, de las desigualdades y la creciente vulnerabilidad social? ¿Pueden las comunidades organizadas, con la ayuda de la mediación comunitaria, dar mejor respuesta a situaciones de vulnerabilidad?*

Como se ha podido comprobar, hay matices importantes a la hora de responder a estas preguntas. Los pequeños municipios son entornos con una peculiaridad que les dotan de potencial innovador, pero en cambio lo están realizando de forma modesta y limitada. Al mismo tiempo, ha aumentado y se ha generalizado la vulnerabilidad y también se observa la aparición de grupos de personas sin posibilidades reales de superar su situación de exclusión social. Finalmente, la mediación comunitaria puede activar la cohesión vecinal, pero presenta algunas limitaciones importantes para abordar situaciones de vulnerabilidad. En los tres estudios de caso, se ha puesto de relieve la necesidad imperiosa tanto de dotarnos de nuevas capacidades para generar conocimiento como de promover o configurar entornos donde experimentar con nuevas propuestas (Bauman, 2008; Ellis & White, 2000, Rodríguez, 2016). Pero la respuesta no solo debe recaer en los municipios o en la

acción colectiva sino que, como hemos visto, deben fortalecerse las capacidades sociales, la comunidad. En otras palabras, incentivar el sentido comunitario, estructurar las organizaciones cívicas y favorecer la cohesión social.

La mediación comunitaria puede ser de mucha utilidad, pues puede ser el engranaje que permita crear espacios de encuentro y estimular el diálogo. Es más, hacer que pasen cosas. En cualquier caso, en una realidad como los pequeños municipios y los entornos no metropolitanos, esperar que pudieran ser capaces de revertir las consecuencias de la crisis socioeconómica de 2008 puede parecer ingenuo. En cambio, su capacidad para operar a corto plazo y para impulsar políticas que busquen fortalecer las comunidades desde la proximidad les permite generar un conocimiento muy útil para dar respuesta a los retos globales. Un conocimiento que si somos capaces de saber escalar, puede ser una vía para la configuración de políticas que permitan dar respuesta a la creciente fragilidad y complejidad de nuestras sociedades.

6. Futuras líneas de investigación

6.1. Perspectivas de futuro. Próximos pasos

Llegados a este punto y visualizando el cierre de esta tesis, es hora de hacerse la siguiente pregunta: ¿Y ahora qué? ¿Dónde me veo dentro de unos años? Probablemente me encuentre ante unas preguntas tan o más importantes que las que me hice cuando me senté por primera vez a hablar del doctorado con el que ha sido mi guía y director, Quim Brugué. De entrada, una afirmación: quiero seguir investigando. De hecho, necesito seguir haciéndolo. Podríamos decir, entonces, que este viaje me ha permitido establecer unas líneas de investigación que posiblemente condicionaran los ámbitos y proyectos que emprenda a partir de ahora. Un camino que no debe ir desvinculado de la docencia, del contacto con los y las estudiantes, pero también manteniendo el contacto con la realidad, con el trabajo diario que se realiza desde el ámbito local. Ahora ya no podría entenderme sin mis dos partes: la teórica, conectada a la docencia y a la investigación; y la práctica, conectada a lo cotidiano, al trabajo comunitario, pisar calle y entrar en las comunidades para hablar con los vecinos y las vecinas, indagar en sus trayectorias vitales y en las de sus vecindarios.

Al mismo tiempo he sido afortunado de colaborar con el grupo de investigación en ciencias sociales aplicadas de la Universidad de Girona (CISA) y de pertenecer al grupo de investigación en infancia, juventud y comunidad de la Universidad de Girona (LIBERI). Esto no solo me ha permitido adquirir conocimientos y aprendizajes para investigar sino que me permiten orientarme al futuro.

Teniendo en cuenta los resultados y las conclusiones de esta tesis, considero que mis futuras líneas de investigación deben encaminarse a partir de tres ámbitos:

Comunidades frágiles, comunidades que se articulan para dar respuesta a la complejidad

Una primera línea de investigación es la de indagar y profundizar en cómo las comunidades se articulan para dar respuesta a la creciente complejidad, al aumento de las situaciones de cronificación de la pobreza y a la creciente vulnerabilidad. Después de la pandemia se intuyen unos años complejos en este sentido. Me gustaría enfocarme, entonces, en cómo aquellas comunidades aparentemente frágiles, vulnerables, son capaces de organizarse y fortalecer la cohesión como una forma de dar respuesta a sus dificultades.

Al contrario de lo que podamos pensar, los vecindarios, los barrios se han construido a partir de sus habitantes, los vecinos y vecinas, pero también de los y las jóvenes que utilizan y se hacen suyos los lugares. Las políticas de vivienda y urbanísticas han puesto el acento en la necesidad de construir, descuidando en cierto modo la vida urbana. En este sentido, mi propósito es el de investigar acerca del equilibrio entre lo construido y la vida urbana y comunitaria para poder entender como tejer comunidades más cohesionadas, que puedan afrontar la creciente vulnerabilidad.

Algunas preguntas que se abren de esta tesis en relación a este ámbito de estudio podrían ser: ¿Qué papel tiene el ámbito local ante la necesidad de fortalecer la organización de las comunidades? ¿Cómo la mediación comunitaria puede convertirse en un engranaje que permite transformar, cambiar las realidades de los vecindarios con el apoyo de las políticas urbanas y de vivienda? ¿Cómo se han configurado los barrios y los grupos de vivienda y qué papel han tenido sus vecinos y vecinas? ¿Cuál es el engranaje y los mecanismos que ayudan a fortalecer las relaciones entre las personas?

Estas son algunas de las preguntas que me surgen de esta primera línea de investigación de cara al futuro. En todo caso, el ámbito de estudio se centraría en las zonas no estrictamente metropolitanas, dónde no abundan los estudios e investigaciones en este sentido.

Entornos en crisis generadores de desigualdad y exclusión

Otra de las líneas de futuro tiene relación con seguir indagando sobre la cronificación de la pobreza y la exclusión social, la creciente vulnerabilidad, las políticas sociales y el estado del bienestar. La primera línea de investigación estaba más centrada en un aspecto micro, aunque abriendo la mirada hacia las políticas urbanas y de vivienda. En esta segunda línea, mi interés se centra en intentar investigar sobre el contexto - dimensión macro- con una clara intención: no se puede enfocar si no se tiene una panorámica de como el contexto predispone a ciertas dinámicas generadoras de desigualdad, exclusión y vulnerabilidad.

Esta tesis, precisamente, me ha servido para entender como afectó la crisis de 2008 a seis municipios de la provincia de Girona y a la ciudad de Olot. Antes quizás tenía intuiciones, incluso

podía pensar como la orientación de las políticas sociales o la respuesta de los gobiernos locales incidía o no en las dinámicas de pobreza y vulnerabilidad. Con los distintos casos de estudio me he dado cuenta de la importancia de pasar de la teoría a la práctica. De la intuición a los hechos. Precisamente, uno de los objetivos de la investigación científica.

Algunas de las preguntas que me surgen de esta segunda línea de investigación son: ¿Cómo afectará la pandemia en términos de desigualdad, pobreza y vulnerabilidad? ¿Qué capacidad de respuesta tendrán los pequeños municipios y los entornos no estrictamente metropolitanos? ¿Se habrán consolidado los aprendizajes de la crisis de 2008? ¿Serán capaces las administraciones de articular respuestas ante una realidad cada vez más compleja y en crisis permanente?

Saberes y miradas que se complementan

Una tercera línea es la orientada a la docencia, a los saberes comunitarios y al trabajo en relación a la memoria. Si algo he aprendido durante todos estos años, incluso los previos a la tesis, es que la mediación comunitaria no solo es una manera de hacer las cosas sino también de entender la vida social y comunitaria. La importancia de las relaciones, de establecer conexiones y vínculos fuertes que nos permitan construir un horizonte colectivo, tejer fraternidades, como sostienen Blanco & Gomà (2022). Precisamente, para mí la docencia es una manera de construir en colectivo. Formar, educar, acompañar y aprender con las futuras generaciones de educadoras sociales y trabajadoras sociales es una manera de fortalecer esas relaciones comunitarias. De poner el foco, la luz, en la memoria y en el recuerdo.

“Conèixer l’infant no vol dir veure’l assegut davant la tarima, amb els braços plegats i esforçant-se aparentment a no perdre un mot de la valuosa paraula del mestre. Tampoc no vol dir veure’l recitar la lliçó. Vol dir veure’l treballar, veure’l fer, veure’l aprendre – i aprendre amb ell, si és possible, veure’l com juga, i com s’erra, com reposa i com s’apressa.”

Josep Pallach. La reforma de l’ensenyament. Any 1970.

De Mon Marqués he aprendido que la revolución se empieza desde la pedagogía, desde el educar. Haciendo cosas. Promoviendo que los y las estudiantes piensen, no almacenen. De mi intercambio

con el IRTS que dar voz a los invisibles no solo empodera sino que también cambia realidades. De Quim Brugué que desde la docencia y la investigación debemos hacernos preguntas. Cuestionarnos la realidad. Para mí, la docencia no solo es una forma de hacer las cosas. Combinarla con la voz de las protagonistas, de los saberes y aprendizajes de aquellas vecinas y vecinos invisibilizados no solo es una manera de hacer sino también de hacerse escuchar. La importancia de poner el foco en la memoria, en el recuerdo y revalorizarla. De transformar cotidianidades. En el IRTS he aprendido a poner siempre la mirada en los saberes de las personas. En no olvidarme que la investigación es menos científica si no damos poder a las personas, si no las empoderamos. Algo que también he aprendido en el grupo de investigación en infancia, juventud y comunidad (LIBERI).

En definitiva, una tercera línea será la de encontrar el equilibrio entre la docencia, la investigación y salir de la Universidad. Un reto importante el de hacer investigación vinculada al territorio sino también el de despertar la curiosidad y la reflexión a las futuras y futuros profesionales del ámbito social. Hacerles despertar para construir colectividad desde una perspectiva crítica. Entramos en una época donde las ambigüedades nos penalizan como sociedad. Ahora más que nunca, necesitamos profesionales comprometidos. Un propósito que quizás nos quede algo lejano, pero si una palabra me ha caracterizado y me he creído desde siempre es esta: esperanza. Con mayúsculas.

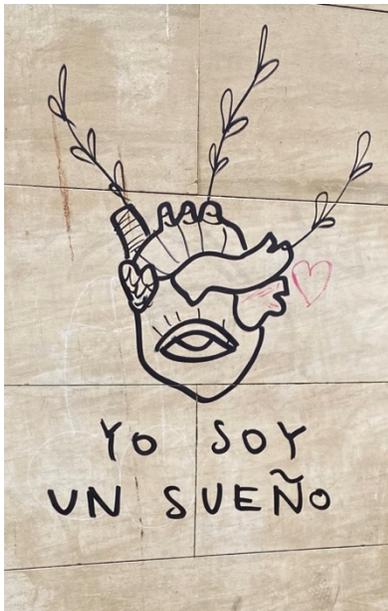
6.2. El cierre

“No puede haber vulnerabilidad sin riesgo,
no puede haber comunidad sin vulnerabilidad,
no puede haber paz,
y en última instancia no vida, sin comunidad”

M. Scott Peck

Esta tesis doctoral no podría entenderse sin la vida, la fragilidad, y la vulnerabilidad de aquellas personas que me han acompañado en el proceso, pero también la mía. Combinar la elaboración de una tesis por compendio de artículos, con trabajo, docencia y familia no es fácil y más cuando por el camino combinas las riquezas de los aprendizajes y el conocer a personas que te marcan para siempre, con las pérdidas que te depara la vida.

GRACIAS a todas aquellas personas que están y han estado, pero también a aquellas, que no son pocas, que no han llegado a verlo. YO SOY UN SUEÑO. Debatiéndome permanentemente entre hacer y ser comunidad.



Fuente de la Imagen: Eduard Carrera Fossas (2022)

7. Bibliografía

- Adelantado, J. (ed.). (2000). *Cambios en el Estado de bienestar*. Barcelona: Icaria.
- Alzate, R., Fernández, I., & Merino, C. (2013). Desarrollo de la cultura de la paz y la convivencia en el ámbito municipal: La mediación comunitaria. *Política y sociedad*, 50(1), 179-194.
- Axelroad, R. & Cohen, M. D. (2000). *Harnessing Complexity: Organizational Implications of a Scientific Frontier*. New York: Basic Books.
- Ayob, N.; Teasdale, S. & Fagan, K. (2016). “How Social Innovation “Came to Be”: Tracing the Evolution of a Contested Concept. *Journal of Social Policy*. 45(4). 635-653.
- Barciela Fernández, S., Lorenzo Gilsanz, F., & Martínez Herrero, M. I. (2022). Building from the Ashes: Towards a Three-Dimensional Approach for Social Work Intervention Facing Social Conflicts in Vulnerable Neighbourhoods. *The British Journal of Social Work*, 52(3), 1435-1455. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcab159>
- Bauman, Z. (2001). *La posmodernidad y sus descontentos*. Akal.
- Bauman, Z. (2003). *Comunidad: En busca de seguridad en un mundo hostil*. Siglo XXI de España.
- Bauman, Z. (2004). *Wasted lives: Modernity and its outcasts*. Oxford: Polity, Blackwell.
- Bauman, Z. (2005). *Work, consumerism and the new poor*. Buckingham: Open University Press.
- Baumol, W. J. (2002). *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. Londres: Sage.
- Béland, D. (2007). «The social exclusion discourse: Ideas and policy change», *Policy and Politics*, 35 (1): 123-139. Disponible en: <https://doi.org/10.1332/030557307779657757>.
- Belzunegui, Á. & Valls, F. (2019). *Diagnosi social de Catalunya 2018: l'estat de la pobresa*. Barcelona: Departament de Treballs, Afers Socials i Famílies.
- Blanco, I. & Gomà, R. (2016). *El Municipalisme del Bé Comú*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Blanco, I., Carmona, R. G., & Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: Derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20, 14.
- Blanco, I., & Nel·lo, O. (2018). *Barrios y crisis: Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña* (1ª edición). Tirant lo Blanch.
- Bourdieu, P. (2000). *Contrafuegos*. Barcelona: Anagrama.

- Borins, S. (2001). "The Challenge of Innovation in Government". *IBM Center for the Business of Government*.
- Bovens, M. & Hart, P. (1998). *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick: Transaction Press.
- Bregman, R. (2017). *Utopía para realistas* (1a edición). Publicaciones y Ediciones Salamadra.
- Bregman, R. (2017). *Utopia for realists: And how we can get there*. Londres: Bloomsbury.
- Bregman, R. (2021). *La humanitat: Una història d'esperança* (Primera edició). Editorial Empúries.
- Brugué, Q. (2009). "Una Administración que Habla es una Administración que Piensa" en Gobierno de Aragón (ed) *Participación Ciudadana para una Administración Deliberativa*. Zaragoza: Departamento de Presidencia. Gobierno de Aragón.
- Brugué, Q.; Biosca, S. & Vilchez, D. (2013). "Democràcia i Participació Ciutadana. Realitat i Futur als Petits Municipis de Catalunya". En Canal, Ramon (ed.), *Ciudades y Pueblos que Puedan Durar. Políticas Locales para una Nueva Época*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Brugué, Q.; Blanco, I. & Boada, J. (2012). "Els Motors de la Innovació a l'Administració Pública". *Escola d'Administració Pública de Catalunya*.
- Brugué, Q., Casademont, X. & Carrera, E. (2017). *La cohesió social a la Garrotxa. Realitats i reptes de futur*. Olot: Consorci d'Acció Social de la Garrotxa. Disponible en: <https://cutt.ly/jRG5tdk>.
- Calvo, C. & Dercon, S. (2009). «Chronic Poverty and All That», en Tonny Addison, David Hulme y Ravi Kanbur (eds.), *Poverty Dynamics. Interdisciplined Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Carrel, M., & Neveu, C. (2014). *Citoyennetés ordinaires: Pour une approche renouvelée des pratiques citoyennes*. Karthala Paris.
- Carrera, E., Brugué, Q., Casademont, X., & Serra, M. (2019). El potencial innovador de los pequeños municipios: De la teoría a la práctica. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 168, 3-19.
- Carrera, E., Brugué, Q., & Casademont, X. (2021). Vulnerabilidad y cronificación de la pobreza: Estudio de caso de la exclusión social en Olot (Girona). *Revista Española de Ciencia Política*, 219-242. <https://doi.org/10.21308/recp.57.08>
- Casademont Falguera, X. (2016). L'assentament de la immigració andalusa a Olot durant el

- franquisme. Trajectòries i mobilitat social de la immigració andalusa i els seus descendents [Ph.D. Thesis, Universitat de Girona]. En *TDX (Tesis Doctorals en Xarxa)*.
<https://www.tdx.cat/handle/10803/369311>
- Cornella, A. & Flores, A. (2007). *La Alquimia de la Innovación: Reloaded*. Barcelona: Deusto.
- Dahrendorf, R. (1990). *El Conflicto social moderno: Ensayo sobre la política de la libertad*. Biblioteca Mondadori.
- Daly, M. (2006). *Social exclusion as concept and policy template in the European Union*. CES Working Paper, 135). Belfast, UK: Center for European Studies, Queen's University.
- Donald, J. M. (2011). Ciudad, pobreza, tugurio: Aportes de los pobres a la construcción del hábitat popular. *Habitat y sociedad*, 3, 13-26.
- Ellis, F. & White, P. (2000). «Vulnerability to hunger and policy responses in an era of global instability: Southern Africa and the '3 Fs Crisis», en *Chronic Poverty Research Centre conference on Ten Years Of «War Against Poverty»: What Have We Learned Since*.
- Entelman, R. F. (2002). *Teoría de conflictos: Hacia un nuevo paradigma*. Gedisa.
- Eriksson, M., Santosa, A., Zetterberg, L., Kawachi, I., & Ng, N. (2021). Social Capital and Sustainable Social Development—How Are Changes in Neighbourhood Social Capital Associated with Neighbourhood Sociodemographic and Socioeconomic Characteristics? *Sustainability*, 13(23), Art. 23. <https://doi.org/10.3390/su132313161>
- Eurostat. (2019). *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Esquirol, J. M. (2015). *La Resistència Intíma: Assaig d'una Filosofia de Proximitat*. Barcelona: Acantilado.
- European Commission (2010). “Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union”. *Bureau of European Policy Advisers*.
- Fernández Maíllo, G. (2019). *Informe sobre exclusión y desarrollo social en Cataluña. Resultados de la «Encuesta sobre integración y necesidades sociales 2018»*. Madrid: Foessa.
- Fonseca, X., Lukosch, S., & Brazier, F. (2019). Social cohesion revisited: A new definition and how to characterize it. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 32(2), 231-253. <https://doi.org/10.1080/13511610.2018.1497480>
- Friedman, J. (1992). *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Cambridge:

- Blackwell.
- Fundación Kaleidos (2011). *Transversalidad en los Proyectos Locales. De la Teoría a la Práctica*. Gijón: Ediciones Trea.
- Fung, A. (2005). *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Galtung, J. (1984). *Hay alternativas: Cuatro caminos hacia la paz y la seguridad*. Tecnos.
- Galtung, J. (1995). *Investigaciones teóricas: Sociedad y cultura contemporáneas*. Tecnos.
- Galtung, J. (1996). *Peace by peaceful means: Peace and conflict development and civilization*. International Peace Research Institute.
- Galtung, J. (2004). *Transcend and transform: An introduction to conflict work*. Paradigm Publishers.
- Gardner, H. (2004). *Mentes Flexibles*. Barcelona: Paidós.
- Gehl, J. (2006). *La Humanización del espacio urbano: La vida social entre los edificios*. Reverté.
- Gilsanz, F. (2014). Pobreza y exclusión social en España: Consecuencias estructurales de nuestro modelo de crecimiento. *Ehquidad, 1*, 91-114.
- Giménez, C. (2019a). Del ideal de la convivencia a la praxis de la mediación comunitaria intercultural: Un proceso dialéctico. En *Conflictos y mediación en contextos plurales de convivencia* (pp. 85-104). Servicio de Publicaciones.
- Giménez, C. (2019b). La mediación y las metodologías participativas de resolución de conflictos como vía para el fortalecimiento de la democracia. *Anuario CEIPAZ, 12*, 127-144.
- Giménez, C. (2020). *Teoría y práctica de la mediación intercultural: Diversidad, conflicto y comunidad*. Editorial Reus.
- Ginsburg, N. (1992). *Divisions of Welfare*. Londres: Sage.
- Godàs, X. (2022). De las comunidades a la acción social. *Zerbitzuan, n.76*, 99-108.
- Gomà, R. (2006). L'acció comunitària: Transformació social i construcció de ciutadania. *Quaderns d'Educació Social, 08*, Art. 08.
- Gomà, R., & Subirats, J. (2019). *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya* (Primera edició). Galaxia Gutenberg.
- Gomà, R., & Ubasart i González, G. (2021). *Vidas en transición. (Re)construir la ciudadanía social*. Editorial Tecnos.

- Goldenberg, M. et al. (2009). "Social Innovation in Canada: An Update". *CPRN Research Report*.
- Gorz, A. (1998). *Misericordias del presente, riqueza de lo posible*. Barcelona: Paidós.
- Guasch, Ò. (1997). *Observación participante*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gurrutxaga, A. & Echevarría, J. (2013). *La Luz de la Luciérnaga*. Madrid: Moral, Ciencia y Sociedad en la Europa del Siglo XXI.
- Hajer, M. & Wagenaar, H. (1998). *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governances in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harvey, D. (2019). *La lógica geográfica del capitalismo* (Primera edición). Icaria editorial
- Henao, J. M. (2012). Capital social, segregación y equipamientos colectivos. *Dearq*, 11, 22-31.
- Heifetz, R. A. (1997). *Liderazgo sin Respuestas Fáciles. Propuestas para un Nuevo Diálogo en Tiempos Dificiles*. Barcelona: Paidós.
- Hickey, S. & Sarah B. (2005). "Exploring the Politics of Chronic Poverty: From Representation to a Politics of Justice", *World Development*, 33 (6): 851-865. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2004.09.012>
- Howaldt, J. & Schwarz, M. (2010). *Social Innovation. Concepts, Research Fields and International Trends. International Monitoring*.
- Hulme, D., Karen M. & Ander S. (2001). *Chronic Poverty: Meanings and Analytical Framework. CPRC Working Paper, 2. Institute of Development Policy and Management*. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1754546>.
- Hulme, D. & Shepherd, A. (2003). «Conceptualizing Chronic Poverty», *World Development*, 31 (3): 403-423. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00222-X](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00222-X).
- Hume, D. (1739). *A Treatise of Human Nature*. Clarendon Press.
- Innerarity, D. (2011). *La Democracia del Conocimiento. Por una Sociedad Inteligente*. Barcelona: Paidós.
- Inglehart, R. (1991). *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Jacobs, J. (1973). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Península.
- Jorge, J. E. (2013). Comunidad cívica y capital social. *Question*, 1(40), 101-111.
- Kearns, A., Bailey, N., Gannon, M., Livingston, M., & Leyland, A. (2014). 'All in it Together'? Social Cohesion in a Divided Society: Attitudes to Income Inequality and Redistribution in

- a Residential Context. *Journal of Social Policy*, 43(3), 453-477.
<https://doi.org/10.1017/S0047279414000063>
- Klein, C. (2013). Social Capital or Social Cohesion: What Matters For Subjective Well-Being? *Social Indicators Research*, 110(3), 891-911. <https://doi.org/10.1007/s11205-011-9963-x>
- Klinenberg, E. (2021). *Palacios del pueblo: Políticas para una sociedad más igualitaria*. Capitán Swing.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage
- Kriesberg, L. (2009). Constructive conflict transformation. *Journal of Conflictology*.
<https://raco.cat/index.php/Conflictology/article/view/225749>
- Laparra, M. & Begoña P. (2008). «La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación», en *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación Foessa.
- Letelier, F., Micheletti, S., Chioino, P. L. B., & González, V. F. (2019). Problematización de las espacialidades vecinales como estrategia de intervención comunitaria. *GeoGraphos: Revista Digital para Estudiantes de Geografía y Ciencias Sociales*, 10(112), 1-22.
- Letelier Troncoso, L. F. (2020). Del barrio a las geografías vecinales: Nuevas formas de entender lo vecinal y su papel en la producción de la ciudad [Ph.D. Thesis, Universitat de Barcelona]. En *TDX (Tesis Doctorals en Xarxa)*. <http://www.tdx.cat/handle/10803/669957>
- Letki, N. (2008). Does Diversity Erode Social Cohesion? Social Capital and Race in British Neighbourhoods. *Political Studies*, 56(1), 99-126. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00692.x>
- MacDonald, J., Branas, C., & Stokes, R. (2019). *Changing Places*. Princeton University Press.
- Madanipour, A., Shucksmith, M. & Talbot, H. (2015). «Concepts of poverty and social exclusion in Europe», *Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit*, 30 (7): 721-741. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0269094215601634>.
- Madden, D. J., & Marcuse, P. (2018). *En defensa de la vivienda*. Capitán Swing.
- Mandell, M. & Steelman, T. (2003). “Understanding What Can Be Accomplished Through Interorganizational Innovations. The Importance of Typologies, Context and Management Strategies. *Public Management Review*. 5(2). 197-224
- Malgesini, G. (2014). *Informe sobre los sistemas de rentas mínimas en España*. Disponible en: <http://www.ec.europa.eu/social>.

- Martínez Virto, L., Germán J. & Laparra, M. (2019). “Políticas regionales de inclusión social: de la comparación a la innovación social y el aprendizaje mutuo”, *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, (44) : 5-14.
- Mayer, B. S. (2008). *Más allá de la neutralidad: Cómo superar la crisis de la resolución de conflictos*. Gedisa editorial.
- Mingione, E. y Oberti, M. (2003). “The Struggle against Social Exclusion at the Local Level. Diversity and Convergence in European Cities”. *European Journal of Spatial Development*. 1. 1-23.
- Moore, M.; Sparrow, M. & Spelman, W. (1997). “Innovation in Policing Production Line to Jobs Shops” En Behn, Robert D. y Altshuler Alan A. (eds.), *Innovation in American Government*. Washington: Brookings Institution Press.
- Moreno, L. (2000). *Ciudadanos Precarios. La Última Red de Protección Social*. Barcelona: Ariel.
- Morgan, G. (1992). *Imaginization. The Art of Creative Management*. London: Sage.
- Moruzzi, M. y Riccardo P. (2020). *Modelli di welfare. Una discussione critica*. FrancoAngeli Edizioni.
- Moulaert, F. et al. (2010). *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation*. London: Routledge.
- Mulgan, G. (2007). *Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously*. Edited by Nesta (en línea) https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/ready_or_not.pdf, Último acceso 16 de marzo de 2018.
- Munarin, S., & Tosi, M. C. (2014). *Welfare space: On the role of welfare state policies in the construction of the contemporary city*. LIST Lab Laboratorio.
- Naredo, J. M. (2010). El modelo inmobiliario español y sus consecuencias. *Boletín CF+S*, 44. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html>
- Nel·lo, O. (2015). *La Ciudad en movimiento: Crisis social y respuesta ciudadana*. Díaz & Pons.
- Nel·lo, O. (2021). *Efecto barrio: Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*. Tirant Humanidades.
- Neumeier, S. (2016). “Social Innovation in Rural Development. Identifying the Key Factors of Success”. *The Geographical Journal*. 183(1). 1-27
- Nicholls, A., & Edmiston, D. (2018). Social innovation policy in the European Union. *Policy*

- Design in the European Union: An Empire of Shopkeepers in the Making?*, 161-190.
- Observatorio Metropolitano. (2015). *El Mercado contra la ciudad: Globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Traficantes de sueños.
- O’Leary, R. & Blomgren, L. (2009). *The Collaborative Public Manager. New Ideas for the Twenty-First Century*. Washington: Georgetown University.
- O’Leary, R.; Van Slyke, D. & Soonhee, K. (2010). *The Future of Public Administration Around the World*. Washington: Georgetown University.
- OCDE (2006). “the New Rural Paradigm. Policies and Governance”. *Paris: OECD Rural Policy Reviews*.
- Oosterlynck, S. & Gonzalez, S. (2013). “Don’t Waste a Crisis. Opening Up the City Yet Again for Neoliberal Experimentation. *International Journal of Urban and Regional Research*.
- Oosterlynck, S. et al. (2013). “The Butterfly and The Elephant: Local Social Innovation, the Welfare State and New Poverty Dynamics”. *ImPRovE*.
- Oosterlynck, S., Novy, A., Kazepov, Y., Cools, P., Saruis, T., Leubolt, B., Wukovitsch, F. (2019). “*Improving Poverty Reduction: Lessons From the Social Innovation Perspective*”, Disponible en: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780190849696.001.0001/oso-9780190849696-chapter-9>
- Ortín, D. S., & Monterde, C. G. (2021). Efectos del abandono de las políticas públicas de vivienda en barrios populares y multiculturales. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales, Extra 1*, 119-138.
- Osborne, Stephen P. & Brown, Kerry (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. London: Routledge.
- Oxoby, R. (2009). Understanding social inclusion, social cohesion, and social capital. *International Journal of Social Economics*, 36(12), 1133-1152. <https://doi.org/10.1108/03068290910996963>
- Parés, M. (2006). "Participació, Administració i Ciutadania als Petits Municipis". Informe IGOP sin publicar (www.igop.uab.cat)
- Pascual i Saüc, J., Rebollo, Ó., & Martí Olivé, J. (2005). *Participación y desarrollo comunitario en medio urbano: Experiencias y reflexiones*. IEPALA.
- Pedreño, M. H., & Fernández, M. C. S. (2015). La observación participante como técnica de

- investigación social. En *Métodos y técnicas de investigación en Trabajo social, 2015*, ISBN 978-84-943980-7-0, págs. 175-192 (pp. 175-192). Grupo 5.
- Percy-Smith, J. (eds.) (2000). *Policy Responses to Social Exclusion: Towards inclusion?*. Buckingham: Open University Press.
- Pérez, X. P. (2018). Nuevos ámbitos para la mediación. Reinventarse para dar respuesta a los desafíos actuales. *Mediación comunitaria: recorridos, sentires y voces en tiempos de cambio, 2018*, ISBN 978-987-706-250-2, págs. 267-276
- Pierre, J. (ed.) (2000). *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, J. (2002). *Tackling Social Exclusion*. Routledge, Londres.
- Piketty, T. (2008). *L'Économie des Inégalités*. Paris: La Découverte.
- Piketty, T. (2020). *Capital and Ideology*. Cambridge: Harvard University Press.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, Massachusetts : The Belknap Press of Harvard University Press
- Pollitt, C. (1990) *Managerialism and the Public Services*. London: Blackwell.
- Pollitt, C. (2004). *The Essential Public Manager*. Philadelphia: Open University Press.
- Pollitt, C. & Hupe, P. (2011). "Talking About Government". *Public Management Review*. 13(5). 641-658
- Portes, A., & Vickstrom, E. (2012). Diversidad, capital social y cohesión. *RES. Revista Española de Sociología, 17*, 83-108.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. (2000). *Per a fer que la democràcia funcioni: La importància del capital social*. Proa.
- Putnam, R. (2002a). *El Declive del capital social: Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario, promovido por Bertelsmann Stiftung*. Galaxia Gutenberg.
- Putnam, R. (2002b). *Solo en la bolera: Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Círculo de Lectores.
- Ranci, C. (2010). *Social Vulnerability in Europe: The New Configuration of Social Risks*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Raventós, D., & Wark, J. (2018). *Against charity*. Chico, CA.
- Rebollo, Ó. (2012). La transformación social urbana: La acción comunitaria en la ciudad

- globalizada. *Gestión y política pública*, 21(spe), 159-186.
- Rodríguez, J.R. (2016). *Entreteniendo a los Pobres*. Albacete: Editorial Bomarzo.
- Rolnik, R. (2018). *La Guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Editorial Descontrol.
- Saraceno, Ch. (ed.) (2002). *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*. Bristol: The Policy Press.
- Sassen, S. (2006). *Cities in a world economy*. Pine Forge Press.
- Sen, A. (1984). *Resources, Values and Development*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sennett, R. (1998). *The corrosion of character: The personal consequences of work in the new capitalism*. WW Norton & Company.
- Sennett, R. (2019). *Construir y habitar: Ética para la ciudad (Primera edición)*. Editorial Anagrama.
- Silverman, R. (ed.) (2004). *Community- Based Organizations. The intersection of Social Capital and Local Context in Contemporary Urban Society*. Detroit: Wayne State University Press.
- Smith, A. (1759). *The Theory of moral sentiments*. Clarendon Press.
- Sorando-Ortin, D., & Gimeno-Monterde, C. (2021). Efectos del abandono de las políticas públicas de vivienda en barrios populares y multiculturales. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(M), Art. M. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.07>
- Sörensen, E. y Torfing, J. (2008). *Theories of Democratic Network Governance*. London: MacMillan
- Sorkin, M. (2004). *Variaciones sobre un parque temático. La nueva ciudad americana y el fin del espacio público*. Gustavo Gili.
- Sorolla Edo, A. (2014). Políticas públicas de vivienda, más allá de la construcción. La vivienda el cuarto pilar del estado de bienestar. *ACE: Architecture, City and Environment*, 9(26), 223-233. <https://doi.org/10.5821/ace.9.26.3691>
- Souza, X. (2008). *Democracy as Problem Solving. Civic Capacity in Communities Across the Globe*. Cambridge: The MIT Press.
- Standing, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. Londres: Bloomsbury Academic
- Stiglitz, J. (2013). The Price of Inequality. *New Perspectives Quarterly*, 30 (1) : 52-53.
- Stirling, A. (2014). “Towards Innovation Democracy? Participacion, Responsibility and Precaution in Innovations Governance”. *STEPS Working Paper*. 78.

- Subirats, J. (2016). *El Poder de lo Proximo. Las Virtudes del Municipalismo*. Madrid: Catarata.
- Subirats, J. & García, A. (eds.) (2015). *Innovación Social y Políticas Urbanas en España. Experiencias Significativas en las Grandes Ciudades*. Barcelona: Icaria.
- Swyngedouw, E. (2005). "Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State". *Urban Studies*. 42(11). 1991-2001
- Taylor-Gooby, P. (2004). *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press
- Tezanos, J.F. (1999). *Tendencias en Desigualdad y Exclusión Social*. Madrid: Editorial Sistema.
- Townsend, P. (2010). "The meaning of poverty", *The British Journal of Sociology*, (61) : 85-102.
DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2009.01241.x>
- Treuke, S. (2018). A reprodução das desigualdades socioeconômicas na vizinhança: Examinando a dimensão espacial da pobreza. *Revista colombiana de sociología*, 41, 169-187.
- Vinyamata, E. (2005). *Conflictología: Curso de resolución de conflictos* (2a ed. actualizada y ampliada). Ariel.
- Vinyamata, E., & Alzate Sáez de Heredia, R. (2003). *Aprender del conflicto: Conflictología y educación*. Graó.
- Wagenaar, H. (2007). "Governance, Complexity, and Democratic Participation". *The American Review of Public Administration*. 37(1). 17-50
- Waterman, R. H. (1989). *Adhocracia*. Barcelona: Ariel.
- Weber, E.P. & Khademian, A.M. (2008). "Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings". *Public Administration Review*, 68(2):334-349.

8. Anexos

8.1. Càlculo de la mostra para el estudio 2. Cronificación de la pobreza y vulnerabilidad.

CÀLCUL DE LA MOSTRA PEL BARÒMETRE INCLUSIU DE LA GARROTXA (dades l'IDESCAT del padró de 2015)

Total municipis: 21

Univers: 47522 habitants de 15 i més anys (univers).

Mostra: 401 enquestes (amb + - 5% de marge d'error mostral amb un nivell de confiança del 95,5%).

Zona 1: els petits (municipis de menys de 1000 habitants). 12 municipis. Persones de 15 i més anys per cada municipi:

- Argelaguer: **363**
- Beuda: **161**
- Maià de Montcal: **369**
- Mieres: **287**
- Riudaura: **387**
- Sales de Llierca: **118**
- Sant Aniol de Finestres: **314**
- Sant Ferriol: **191**
- Castellfollit de la Roca: **839**
- Montagut i Oix: **814**
- Sant Jaume de Llierca: **726**
- Tortellà: **673**

Zona 2: els mitjans (municipis de 1000 a 3000 habitants). 8 municipis . Persones de 15 i més anys per cada municipi:

- Besalú: **2044**
- Les Planes d'Hostoles: **1444**
- Les Preses: **1448**
- Sant Feliu de Pallerols: **1116**

- Sant Joan les Fonts: **2542**
- Santa Pau: **1355**
- La Vall d'en Bas: **2484**
- La Vall de Bianya: **1077**

Zona 3: la capital. 1 municipi. Persones de 15 i més anys per cada municipi: Olot: **28773**

DADES POBLACIONALS DELS MUNICIPIS DE LA ZONA 1: PETITS

ARGELAGUER	ESPANYOLS 346			ESTRANGERS 17			TOTAL
	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	50	93	43	2	4	1	363
DONES	25	88	47	5	4	1	
TOTAL	75	181	90	7	8	2	

BEUDA	ESPANYOLS 138			ESTRANGERS 23			TOTAL
	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	16	40	17	4	5	4	161
DONES	17	37	11	2	5	1	
TOTAL	33	77	28	8	10	5	

MAIÀ DE MONTCAL	ESPANYOLS 329			ESTRANGERS 40			TOTAL
	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	29	103	43	4	10	3	369
DONES	35	78	41	6	15	2	
TOTAL	64	181	84	10	25	5	

MIERES	ESPANYOLS 265			ESTRANGERS 22			TOTAL
	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	24	82	30	2	9	3	300
DONES	28	63	38	0	5	3	

TOTAL	52	145	68	2	14	6	287
-------	----	-----	----	---	----	---	-----

	ESPANYOLS 374			ESTRANGERS 13			
RIUDAURA	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	34	115	38	2	5	0	
DONES	43	94	50	5	1	0	
TOTAL	77	209	88	7	6	0	387

	ESPANYOLS 97			ESTRANGERS 21			
SALES DE LLIERCA	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	12	31	6	0	5	3	
DONES	13	31	4	3	7	3	
TOTAL	25	62	10	3	12	6	118

	ESPANYOLS 289			ESTRANGERS 25			
SANT ANIOL DE FINESTRES	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	32	87	33	5	8	1	
DONES	33	71	33	6	5	0	
TOTAL	65	158	66	11	13	1	314

	ESPANYOLS 153			ESTRANGERS 38			
SANT FERRIOL	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	15	52	18	7	15	1	
DONES	17	34	17	3	11	1	
TOTAL	32	86	35	10	26	2	191

	ESPANYOLS 760			ESTRANGERS 79			
CASTELLFOLLIT DE LA ROCA	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	76	188	108	20	20	0	
DONES	72	185	131	13	23	3	
TOTAL	148	373	239	33	43	3	839

	ESPANYOLS 749			ESTRANGERS 65			
--	---------------	--	--	---------------	--	--	--

MONTAGUT I OIX	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	78	227	79	12	23	5	
DONES	91	173	101	10	14	1	
TOTAL	169	400	180	22	37	6	814

	ESPANYOLS 652			ESTRANGERS 74			
SANT JAUME DE LLIERCA	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	70	161	87	9	20	3	
DONES	81	139	114	22	19	1	
TOTAL	151	300	201	31	39	4	726

	ESPANYOLS 630			ESTRANGERS 43			
TORTELLÀ	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	68	167	78	10	8	2	
DONES	61	156	100	11	10	1	
TOTAL	129	323	178	22	18	3	673

DADES POBLACIONALS DELS MUNICIPIS DE LA ZONA 2: MITJANS

	ESPANYOLS 1831			ESTRANGERS 213			
BESALÚ	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	172	469	229	35	48	4	
DONES	183	474	304	57	62	7	
TOTAL	355	943	533	92	110	11	2044

	ESPANYOLS 1320			ESTRANGERS 124			
LES PLANES D'HOSTOLES	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	122	323	215	24	33	1	
DONES	120	302	238	25	39	2	
TOTAL	242	625	453	49	72	3	1444

	ESPANYOLS 1404			ESTRANGERS 44			
LES PRESES	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	153	395	135	16	7	1	
DONES	171	381	169	10	10	0	
TOTAL	324	776	304	26	17	1	1448

	ESPANYOLS 1015			ESTRANGERS 101			
SANT FELIU DE PALLEROLS	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	108	258	124	18	42	0	
DONES	112	255	158	19	20	2	
TOTAL	220	513	282	37	62	2	1116

	ESPANYOLS 2358			ESTRANGERS 184			
SANT JOAN LES FONTS	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	245	602	316	36	46	5	
DONES	242	584	369	44	46	7	
TOTAL	487	1186	685	80	92	12	2542

	ESPANYOLS 1309			ESTRANGERS 46			
SANTA PAU	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	127	382	150	5	18	2	
DONES	142	349	159	10	8	3	
TOTAL	269	731	309	15	26	5	1355

	ESPANYOLS 2438			ESTRANGERS 46			
LA VALL D'EN BAS	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	262	697	259	9	13	0	
DONES	279	620	321	10	13	1	

TOTAL	541	1317	580	19	26	1	2484
-------	-----	------	-----	----	----	---	------

	ESPANYOLS 1037			ESTRANGERS 40			
LA VALL DE BIANYA	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	134	286	110	11	11	0	
DONES	113	273	121	7	9	2	
TOTAL	247	559	231	18	20	2	1077

DADES POBLACIONALS DEL MUNICIPI DE LA ZONA 3: LA CAPITAL

	ESPANYOLS 23743			ESTRANGERS 5030			
OLOT	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	2812	5901	2674	1283	1415	47	
DONES	2663	5839	3854	1118	1102	65	
TOTAL	5475	11740	6528	2401	2517	112	28773

DADES POBLACIONALS AGREGADES DE LES DIFERENTS ZONES D'ESTRATIFICACIÓ I PEL TOTAL DE LA COMARCA

	ESPANYOLS			ESTRANGERS			
ZONA 1	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	504	1346	580	77	132	26	
DONES	516	1149	687	86	119	17	
TOTAL	1020	2495	1267	163	251	43	5239 (11%)

	ESPANYOLS	ESTRANGERS	
--	-----------	------------	--

ZONA 2	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	1323	3412	1538	154	218	13	
DONES	1362	3238	1839	182	207	24	
TOTAL	2685	6650	3377	336	425	37	13510 (28,4%)

	ESPANYOLS 23743			ESTRANGERS 5030			
ZONA 3	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	2812	5901	2674	1283	1415	47	
DONES	2663	5839	3854	1118	1102	65	
TOTAL	5475	11740	6528	2401	2517	112	28773 (60,5%)

	ESPANYOLS 41237			ESTRANGERS 6283			
GARROTXA	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	4639	10659	4792	1514	1763	88	
DONES	4541	10226	6380	1386	1428	106	
TOTAL	9180	20885	11172	2900	3191	194	47522 (100%)

LA MOSTRA

Distribució mostral de les enquestes que caldrà dur a terme per a cadascuna de les zones d'estratificació tenint en compte el pes percentual de cada zona pel total de l'univers i el pes de cadascun dels estrats (sexe i edat per nacionalitats) respecte el total de cadascuna de les zones:

ESPANYOLS 40	ESTRANGERS 4	

ZONA 1	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	4	11	5	1	1	0	
DONES	4	10	6	1	1	0	
TOTAL	8	21	11	2	2	0	44

	ESPANYOLS 108			ESTRANGERS 6			
ZONA 2	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	11	29	13	1	2	0	
DONES	12	27	16	1	2	0	
TOTAL	23	56	29	2	4	0	114

	ESPANYOLS 200			ESTRANGERS 43			
ZONA 3	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	24	50	23	11	12	1	
DONES	22	49	32	9	9	1	
TOTAL	46	99	55	20	21	2	243

A continuació presentem els resultats del total de la mostra agregada:

	ESPANYOLS 348			ESTRANGERS 53			
TOTAL MOSTRA AGREGADA	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	15-34 anys	35-64 anys	65 i + anys	
HOMES	39	90	41	13	15	1	
DONES	38	86	54	11	12	1	
TOTAL	77	176	95	24	27	2	401

8.2. Anexo 2. Encuesta estudio 2. Cronificación de la pobreza y vulnerabilidad.

	Dia DD	Mes DD	Any DDDD
[Data 1] Data de realització			

LES OPCIONS DE RESPOSTA DE LA CATEGORIA NS/NC NO S'HAN DE SUGGERIR MAI.

[núm. enquesta]	
-----------------	--

DADES DE FILTRE	
Vostè viu a la comarca de la Garrotxa?	
Vostè té 16 o més anys?	

1.- A quin municipi de la comarca de la Garrotxa viu?						
1. Argelaguer	2. Beuda	3. Maià de Montcal	4. Mieres	5. Riudaura	6. Tortellà	
7. Castellfollit de la Roca	8. Besalú	9. Sales de Llierca	10. Les Preses	11. Sant Ferriol	12. Santa Pau	
13. Sant Aniol de Finestres	14. Les Planes d'Hostoles	15. Montagut i Oix	16. Sant Joan les Fonts	17. La vall d'en Bas	18. Sant Feliu de Pallerols	
19 La vall de Bianya	20. Olot	21. Sant Jaume de Llierca				

2.- Quin és el seu sexe?			
1. Home		2. Dona	

3.- Quina edat té?		
1. Entre 16 i 34 anys	2. Entre 35 i 49 anys	3. Entre 50 i 64 anys
4. Entre 65 i 74 anys	5. 75 i més anys	

4.- Quina és la seva nacionalitat?		
1. Espanyola	2. Estrangera. QUINA?:	

5.- On va néixer?	
1. Al mateix municipi on viu	
2. A un altre municipi de la comarca de la Garrotxa	
3. A un altre municipi de la resta de la demarcació/província de Girona	
4. A un altre municipi de la resta de Catalunya	
5. A un altre municipi de la resta d'Espanya	
6. A l'estranger	

6.- Amb qui viu?	
1. Sol/a	
2. Amb la seva parella	
3. Amb la seva parella i fills/es	
4. Amb el seu fill/a o fills/es	
5. Amb amics/gues o companys de pis	
6. Amb els pares (pare, mare i germans, si és el cas)	
7. Amb el pare o la mare (1 dels 2 i germans si és el cas)	
8. Altres. <u>AMB QUI?</u> :	

En el cas 7 ens referim només a un dels dos progenitors (el pare o la mare, i germans si és el cas)

7.- Quin és el seu nivell màxim d'estudis assolit? Em refereixo als estudis acabats	
1. Sense estudis (no sap llegir ni escriure i/o estudis elementals no acabats)	
2. Estudis primaris/elementals finalitzats (ESO, Graduat escolar, EGB)	
3. Estudis secundaris finalitzats (Batxillerat, BUP, PREU, COU, FP I, FPII)	
4. Estudis superiors acabats (diplomatura, llicenciatura, grau)	

8.- Quin és el seu nivell de coneixement de les llengües següents				
Llengües	L'entén vostè? 1.Sí 2.No (finalitza)	El sap parlar? 1.Sí 2.No	El sap llegir? 1.Sí 2.No (finalitza)	El sap escriure? 1.Sí 2.No
Català				
Castellà				
Entén o parla algun altra idioma?: Quins?:				

9.- Està satisfet de viure al municipi on resideix?	
1. Molt satisfet	
2. Satisfet	
3. Ni satisfet ni insatisfet	
4. Insatisfet	
5. Molt insatisfet	

10.- Quin any va venir a viure al municipi on resideix? O hi ha viscut sempre?	
0. Hi ha viscut sempre	
Indicar l'any:	Quants anys fa que hi viu (fer la resta):

11. Si pogués triar, on li agradaria viure?	
1. Al mateix barri/zona del municipi on resideix	

2. Al mateix municipi, però en una altra zona	
3. A un altre municipi	
99. Ns/Nc	

12. Vostè diria que l'estat de l'habitatge on viu és:	
1 Molt adequat	
2 Adequat	
3. Precari	
4. Molt precari	
99. Ns/Nc	

13. L'habitatge on viu és de:	
1 Propietat pagant hipoteca	
2 Propietat amb hipoteca pagada (passa a la pregunta 15)	
3. Propietat per herència o donació familiar (passa a la pregunta 15)	
4. Lloguer	
5. Altres. Especificar:	
99. Ns/Nc	

14. Respecte al lloguer o a la hipoteca que paga, vostè diria que pot fer-hi front amb:	
1 Moltes dificultats	
2 Algunes o certes dificultats	
3. Amb facilitat o certa facilitat	
4. Amb molta facilitat	
99. Ns/Nc	

15. Valori en una escala del 0 al 10, sent 0 la pitjor nota possible i 10 la millor, l'estat dels següents aspectes del seu entorn més immediat	
L'estat de l'entorn urbà (façanes, edificis, mobiliari urbà)	
Les zones verdes i d'esbarjo/recreatives (places, parcs, jardins)	
La convivència	
El transport públic	
L'enllumenat del carrer	
La neteja i la recollida d'escombraries	
La qualitat global de la zona on viu	
El nivell de seguretat	

16.- Actualment vostè és membre o pertany a alguna entitat o associació?
--

1.- Sí i hi participa activament	
2. Sí, però hi participa de forma poc activa	
3. No (Passa a la pregunta 18)	
99. Ns/Nc	

17. A quin tipus d'entitat o entitats pertany i/o participa	Múltiple resposta
1. Partit polític, sindicat o associació empresarial	
2. Club o associació esportiva	
3. Associació professional /col·legi professionals	
4. Associació ecologista, ambiental, de solidaritat, benèfica, ONG	
5. Associació de veïns	
6. Casal d'avis, Associació de jubilats	
7. Esplais, casals, entitats juvenils, centre excursionista	
8. Associació cultural, artística	
9. Associació educativa (AMPES, ex-alumnes, etc.)	
10. Altres:	

18. Ha participat en alguna mobilització política i/o procés participatiu en el darrer any?	
1. Sí	
2. No	
99. Ns/Nc	

19. On viu la seva família més propera (ens referim a la família que no viu a la mateixa llar)?	
1. Al mateix municipi	
2. A un altre municipi de la Garrotxa	
3. A un altre municipi de la província/demarcació de Girona	
4. A un altre municipi de Catalunya	
5. A un altre municipi d'Espanya	
6. A un altre municipi de l'estranger	
7. No tinc família propera (passa a la pregunta 21)	
8. No ho sé (no suggerir) (passa a la pregunta 21)	
99. NS/NC	

20.- Amb quina freqüència es relaciona amb la seva família més propera? (la que no viu a la mateixa llar)	
1. Molt sovint	
2. Sovint	

21.- En els últims 12 mesos i degut a dificultats econòmiques, la seva llar ha patit retards en el pagament del lloguer/hipoteca, el pagament dels rebuts d'aigua, gas, electricitat, calefacció i/o per fer pagar la compra del súper?...		Múltiple resposta	
1. Sí hem patit retards en el pagament dels rebuts de la hipoteca o el lloguer			
2. Sí hem patit retards en el pagament dels rebuts d'aigua, gas, electricitat i/o comunitat			
3. Sí, hem patit dificultats per fer front a les despeses derivades de l'alimentació (compra)			
4. No, no hem patit cap d'aquests problemes (passa a la pregunta 23)			
99. Ns/Nc			
3. De tant en tant			
4. Gairebé mai			
5. Mai			
99. Ns/Nc			

22. Qui l'ajuda a fer front a aquestes dificultats?		Múltiple resposta	
1. L'ajuntament			
2. Els veïns			
3. La família			
4. Els amics			
5. Coneguts, companys de feina o estudis			
6. Entitats socials / associacions sense ànim de lucre			
7. Altres administracions públiques (Generalitat, Estat, etc.)			
8. Altres persones o organitzacions. Quines?:			
9. Ningú			
99. Ns/Nc			
23. Digui'm si la seva llar pot permetre's		SÍ	NO
Anar de vacances fora de casa almenys una setmana l'any			
Un àpat de carn, pollastre o peix (o l'equivalent vegetarià) almenys cada dos dies.			
Mantenir l'habitatge a una temperatura adient durant els mesos freds			
Fer front a una despesa imprevista de 700€ amb recursos propis			
Un televisor			

Una rentadora		
Un cotxe		

24. En el darrer any s'ha adreçat alguna vegada als Serveis Socials de l'ajuntament?	
1. Sí per problemàtiques econòmiques relacionades amb l'habitatge	
2. Sí per demanar altres ajuts econòmics	
3. Sí per qüestions relacionades amb problemàtiques laborals	
4. Si per qüestions relacionades amb temes de salut i/o drogues	
5. Sí per qüestions relacionades amb l'educació / aprenentatge	
6. Sí per qüestions relacionades amb la violència domèstica o de gènere	
7. Sí per qüestions relacionades amb discapacitats o dependències	
8. Sí per altres qüestions. Quines?:	
9. No	
99. Ns/Nc	

25. Quin és el seu grau d'acord o desacord amb les següents frases	
Opcions de resposta: 1.- Molt d'acord 2.-Més aviat d'acord 3 Més aviat en desacord 4.-Totalment en desacord	
Els immigrants ens treuen la feina	
Els immigrants reben un tracte de favor per part de les administracions	
Els immigrants haurien de tenir els mateixos drets que els espanyols	
Els immigrants han empitjorat els serveis públics	
S'han de promoure accions perquè la immigració s'integri sense dificultats a la societat	

26.- Actualment com qualificaria el seu estat de salut	
1. Molt Bo	
2. Bo	
3. Regular	
4 Dolent	
5 Molt dolent	
99. Ns/Nc	

27. A causa d'un problema de salut, necessita l'ajuda o la companyia d'altres persones per realitzar les activitats habituals de la vida quotidiana?	
1. Sí, regularment	
2. Sí, de vegades	
3. No (passa a la pregunta 29)	
99. Ns/Nc	

28. Qui li proporciona aquesta ajuda?	
1. Familiars	

2. Professionals	
3. Altres	
4. Ningú	
29.- A banda de l'assistència sanitària pública, disposa vostè d'una mútua sanitària privada?	
1. Sí	
2. No	
99. Ns/Nc	

30.- Quina de les següents situacions és la seva?/ És a dir, quina és la seva activitat principal:	
1. Treballa (passar a pregunta 36)	
2. Estudia (passar a pregunta 42)	
3. Treballa i estudia (passar a pregunta 36)	
4. No treballa però busca feina i cobra l'atur (Passar a pregunta 31)	
5. No treballa però busca feina i no cobra l'atur (Passar a pregunta 31)	
6. Dedicació a les tasques de la llar (passar a pregunta 42)	
7. És jubilat/da i cobra algun tipus de pensió (passar a pregunta 42)	
8. És jubilat/da i no cobra cap tipus de pensió (passar a pregunta 42)	
9. No treballa, ni estudia, ni busca feina (passar a pregunta 42)	
10. Invalidesa laboral (passar a pregunta 42)	
11. Cobra el PIRMI o la RMI (Renda Mínima Inserció) (passar a pregunta 42)	
12. Altres (no suggerir). Especifiqueu-les:	

En el cas que l'entrevistat dubti en la resposta cal ajudar-lo. Cal ser hàbils per ubicar-lo en la situació que realment li correspon. Per ex, una dona ens pot contestar que no treballa, ni estudia ni busca feina, però potser és perquè es dedica a les tasques de la llar.

Posarem per defecte a la categoria jubilats a totes les dones de 65 i més anys que siguin inactives, és a dir, que no treballin. Per tant caldrà preguntar si cobren pensió o no (que pot ser de jubilació, viudetat, etc.) Pel que fa a les categories (estudia i treballa i estudia) només es considera que estudien els enquestats que cursin estudis reglats (ESO,

Batxillerat, universitaris, màsters, postgraus, cicles formatius, FP i graduat escolar).

Ull amb els estudiants perquè encara que tinguin festa la seva activitat principal és estudiar, per tant no són ninis, ni tampoc els hem de col·locar en la casella "treballa i estudia" pel fet que facin una feina relacionada amb les festes de Nadal, a no ser que compaginin estudis i feina de forma periòdica

[BLOC ATURATS (RESPOSTES 4 I 5 DE LA PREGUNTA 33)]

31.- Quants mesos seguits fa que no treballa i busca feina?	
Temps en mesos:	

99. NS/NC	
-----------	--

32.- A través de quins mitjans està buscant feina?	Múltiple resposta
1. A través de l'INEM o del SOC (Servei Ocupació de Catalunya)	
2. A través d'una ETT (Empresa de Treball Temporal)	
3. A través de familiars, amics o coneguts	
4. A través de Càritas	
5. A través d'anuncis a diaris, revistes, cartells, etc.	
6. Enviant el CV i/o anant a les empreses directament	
7. A través d'oposicions o concursos	
8. A través de borses de treball municipals	
9. A través d'un sindicat o organització empresarial	
10. A través d'Internet	
11. Utilitzo altres mitjans. <u>QUINS?:</u>	
12. Actualment no busca feina de forma activa (passa a la pregunta 34)	

33.- A quantes entrevistes de feina ha assistit en els darrers tres mesos?	
1. Cap	
2. Entre 1 i 5	
3. Més de 5	
99. NS/NC	

34.- Des de que està a l'atur ha fet algun tipus de formació?	
1. Sí	
2. No (passa a la pregunta 46)	
99. NS/NC	

35.- Creu que la formació que ha fet li serà útil per trobar feina?	
1. Molt útil (passa a la pregunta 46)	
2. Bastant útil (passa a la pregunta 46)	
3. Poc útil (passa a la pregunta 46)	
4. Gens útil (passa a la pregunta 46)	

[BLOC TREBALLADORS. RESPOSTES 1 I 3 DE LA PREGUNTA 33]

36.- Té més d'una feina remunerada actualment?	
1. Sí	
2. No	
99. Ns/Nc	

37.- En quin sector d'ocupació treballa?
--

1. Agricultura	
2. Indústria	
3. Construcció	
4. Serveis	
99. NS/NC	

38.- Quina és la seva situació laboral actual?	
1. Treballador assalariat	
2. Empresari/Autònom sense treballadors (passa a la pregunta 40)	
3. Empresari/Autònom amb treballadors (passa a la pregunta 40)	
99. Ns/Nc	

39.- Quin tipus de contracte laboral té?	
1. Contracte indefinit	
2. Contracte temporal. <u>QUINA DURADA TÉ EN MESOS?:</u>	
3. És funcionari (plaça fixa de per vida a l'administració pública)	
4. No té contracte (treballa sense contracte)	
5. Altra situació (no suggerir). <u>QUINA:</u>	
99. Ns/Nc	
40.- Quin tipus de jornada laboral té?	
1. A temps complert	
2. A temps parcial	
99. NS/NC	
41. Quin és el seu salari mensual net ?	
1. Menys de 655 euros/ mes	
2. Entre 655 i 900	
3. Entre 900 i 1200	
4. Entre 1200 i 1500	
5. Entre 1.500 i 1.800	
6. Més de 1.800	
99. Ns/Nc	

[TOTHOM DE NOU] AVISAR QUE JA ESTEM

42. Del 0 al 10 quin diria que és el seu grau de satisfacció global amb la seva vida en el moment actual (Sabent que 0 significa "Absolutament insatisfet" i 10 "Absolutament satisfet")	
Puntuació de la valoració:	
99. Ns/Nc	
43. Creu que la seva situació personal, millorarà, serà igual o empitjorarà d'aquí un any?	

1. Millorarà	
2. Serà igual	
3. Empitjorarà	
99. Ns/Nc	

44. Creu que, el nivell de vida de la comarca de la Garrotxa en general, millorarà, serà igual o empitjorarà d'aquí un any?	
1. Millorarà	
2. Serà igual	
3. Empitjorarà	
99. Ns/Nc	

45.- Vostè diria que a la seva llar arriben a final de mes amb...	
1 Moltes dificultats	
2 Algunes o certes dificultats	
3. Amb facilitat o certa facilitat	
4. Amb molta facilitat	
99. Ns/Nc	

8.3. Anexo 3. Difusión de los resultados en Congresos, Jornadas y Seminarios

Participación en Congresos. Comunicaciones:

Carrera, E., Brugué, Q. & Casademont, X. “Pobreza y exclusión durante la gran recesión. Un estudio de caso en la comarca de la Garrotxa (Girona)”. VII Congreso REPS, Zaragoza, 2018.

Carrera, E., Brugué, Q. “Una mirada a la intervención comunitaria des de la perspectiva de la vulnerabilitat. El cas de veïnatge i convivència a Olot.” III Congrés de l’Acció Social, Inclusió.cat, 8-9 juliol, 2021

Carrera, E., Brugué, Q. “Políticas de cohesión social. Retos de futuro ante las nuevas realidades de los servicios sociales a partir de un caso de estudio en la Garrotxa (Girona), VIII Congreso REPS, Bilbao, 2021

Carrera, E., Brugué, Q. “De la mediación comunitària a la construcción de nuevos espacios compartidos. Retos y aprendizajes para hacer frente a la vulnerabilidad.”, XVI Congreso AECPA, Girona, 2022

Carrera, E., Brugué, Q. “Community mediation and vulnerability. Challenges and lessons from a case study in Olot (Spain)”, X MIIS Conference, XXXIV International Congress of SIPS, 20-21 Octubre, Leiria (Portugal)

Participación en Jornadas:

Carrera, E., Brugué, Q. “Community mediation and vulnerability. Challenges and lessons from a case study in Olot (La Garrotxa)”, IV Jornades d’Investigadors Predoctorals de la Universitat de Girona, 13-16 de juliol, 2020.

Participación en Seminarios:

Carrera, E. “The impacts of socioeconomic crisis on the welfare state: a case study in the region of La Garrotxa (Girona) on new profiles of poverty and vulnerability”, IV PROMEBI- ESPANET Summer School, 10-13 Setiembre, Oviedo, 2019

8.4. Anexo 4. Certificado de dirección de tesis y certificados de conformidad de coautores



El Dr. Quim Brugué catedràtic de ciència política de la Universitat de Girona

Declara:

Que aquesta tesi que porta per títol *“Innovación social, pobreza y vulnerabilidad. Los pequeños municipios de la provincia de Girona y la ciudad de Olot ante el reto de la cohesión social”* presentada per Eduard Carrera Fossas per obtenir el doctorat de la Universitat de Girona s’ha realitzat sota la meua supervisió i compleix els requisits establerts per el programa de doctorat en educació. Aquesta és una tesi per compendi de publicacions i aquestes s’han fet durant el període de doctorat.

Perquè consti, signo aquest document

A handwritten signature in red ink, appearing to be a stylized letter 'A' or similar, positioned below the text.

El catedrático/ Dr. Quim Brugué, el profesor/ Dr. Xavier Casademont, y el profesor/ Dr. Macià Serra como coautores del siguiente artículo:

Título del artículo:

El potencial innovador de los pequeños municipios: de la teoría a la práctica

The innovative potential of small municipalities: From theory to practice

Referencia bibliográfica:

Carrera, E.; Brugué, Q.; Casademont, X. y Serra, M. (2019). «El potencial innovador de los pequeños municipios: de la teoría a la práctica». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 168: 3-20. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.168.3>)

Aceptamos que el sr. Eduard Carrera Fossas presente éste artículo como autor principal de su tesis doctoral, y que estos artículos no puedan, en consecuencia, formar parte de otra tesis doctoral.

El catedrático/ Dr. Quim Brugué y el profesor/ Dr. Xavier Casademont como coautores del siguiente artículo:

Título del artículo:

Vulnerabilidad y cronificación de la pobreza: estudio de caso de la exclusión social en Olot (Girona)

Referencia bibliográfica:

Carrera, E., Brugué, Q. y Casademont, X. (2021). Vulnerabilidad y cronificación de la pobreza: estudio de caso de la exclusión social en Olot (Girona). *Revista Española de Ciencia Política*, 57, 219-242. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.57.08>

Aceptamos que el sr. Eduard Carrera Fossas presente éste artículo como autor principal de su tesis doctoral, y que estos artículos no puedan, en consecuencia, formar parte de otra tesis doctoral.

Dr. Quim Brugué

Dr. Xavier Casademont

El catedrático/ Dr. Quim Brugué como coautor del siguiente artículo que se ha enviado a la revista Space and Polity, aún no aceptado y en proceso de revisión:

Título del artículo:

Neighbourhood organization as a way of addressing vulnerability: a case study of a community mediation programme in Olot (Spain)

Acepto que el sr. Eduard Carrera Fossas presente éste artículo como autor principal de su tesis doctoral, y que este artículo no pueda, en consecuencia, formar parte de otra tesis doctoral.

Dr. Quim Brugué

“El problema de la calidad de la vida solo podrá resolverse con unes generaciones que conozcan el valor del progreso material para todos –que esté muy lejos de haber agotado sus posibilidades para satisfacer las necesidades de grandes masas que todavía viven en la Edad Media-, pero que sepan armonizarlo con las exigencias de un cuadro de vida más bello que también sea para todos.”

Josep Pallach. La explosión educativa, año 1973.

