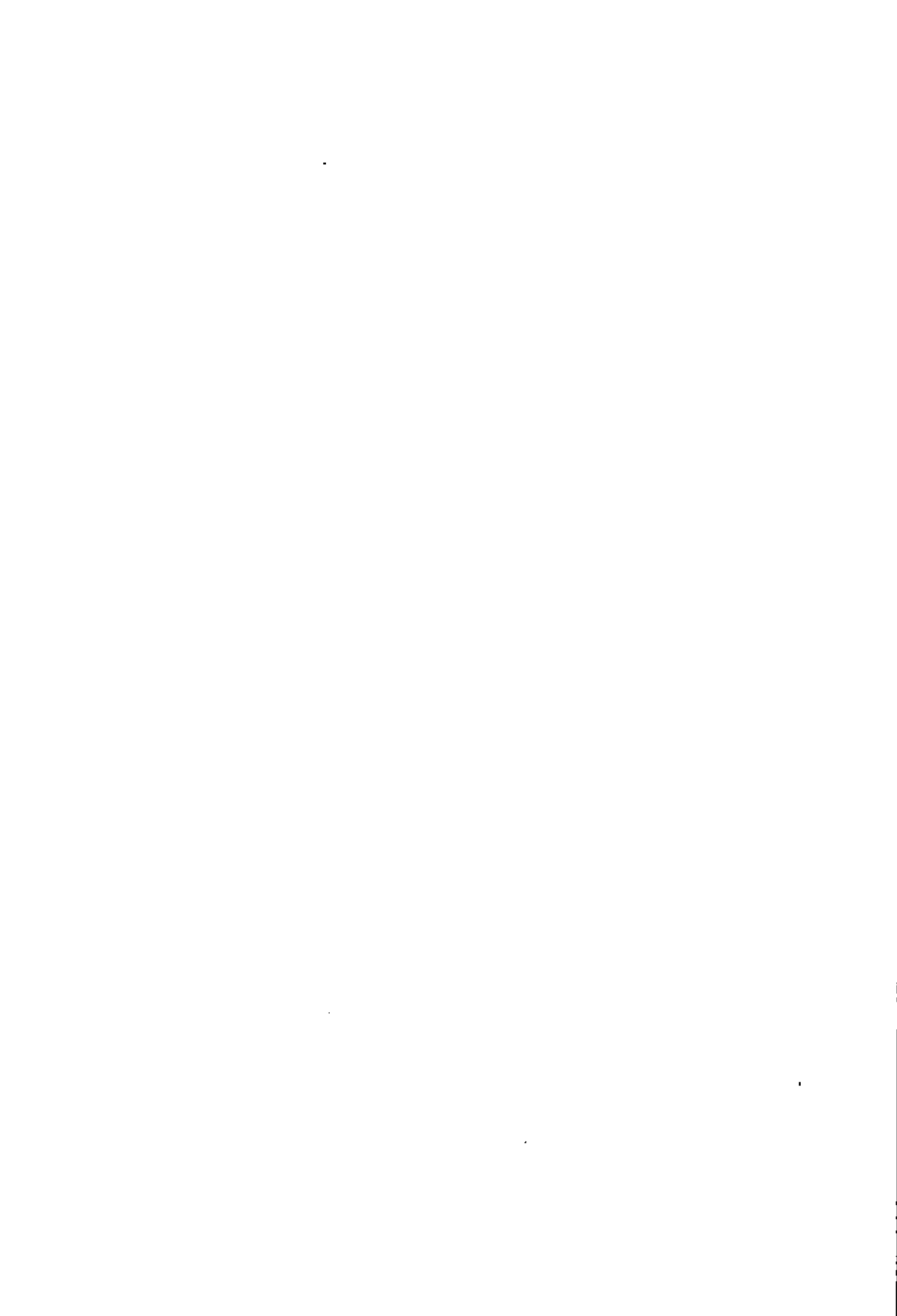


ESTUDIS



LES AUTONOMIES DINS LA CRISI DE L'ESTAT SOCIAL

MARCO CAMMELLI

Sumari

- I. QUINA CRISI?
- II. PODERS PÚBLICS I «SISTEMA» LOCAL
- III. ARRÍTMIES ITALIANES
 - 1. Actuació incompleta i crisi del WS
 - 2. El «desencant»
- IV. WS I RELACIONS CENTRE/PERIFÈRIA
 - 1. L'experiència europea
 - 2. Fragmentació i dualisme a Itàlia
- V. ESTRATÈGIES I LÍNIES DE REFORMA
 - 1. Integració i responsabilitat del sistema local
 - 2. Per una legitimació diferent: menys «càrrega» i més «suport»
 - 3. Dos valors forts: igualtat i eficiència
 - 4. Algunes indicacions de mèrit

I. QUINA CRISI?

La «crisi» de l'estat social, a més de ser una premissa d'aquesta intervenció, és la base pacífica de tota reflexió en aquesta matèria des de fa almenys deu anys.

Tanmateix, seria convenient que ens fixéssim a no incórrer, en aquest com en altres casos que veurem més endavant, en l'enèsima «arrítmia» o contratemps que marca molts fets italians. Val la pena recordar (com ja s'ha fet d'altra banda) que els últims 24 mesos ens donen senyals gens secundaris de canvi. L'aprovació de costosos programes d'intervenció «civil» als Estats Units, la legislació d'un ampli suport als joves desocupats francesos, la davallada considerable del consens britànic quant a l'equació reducció del cost públic = reducció de serveis socials (han passat d'un 45 % el 78 a un 25 % el 83) indiquen, si no veritables girs radicals, almenys una novetat a avaluar amb gran atenció.

Si fins ara, justament a propòsit de la crisi del WS, s'ha reclamat el llindar *més enllà* del qual l'augment de la pressió fiscal determina fenòmens de rebuig o de veritable rebel·lió: no ens hauria de sorprendre si, tot i que d'una manera confusa, sorgís també un llindar sota del qual les prestacions pròpies del WS no semblen susceptibles d'altres enfonsaments.

Que quedi clar, però, que només es tracta de senyals. La data principal és, i segueix essent encara, la de la crisi i dels seus components principals: *la progressiva reducció de les fonts disponibles*, en part deguda a varia-

bles exògenes (i en particular a l'ampla recessió que ha interessat a partir dels inicis dels anys 70 tot el sistema econòmic occidental) i per això sovint relacionada amb aquests últims factors, en part més gran, en canvi, és conseqüència de contradiccions internes en el WS, tal com l'augment infrenable del cost hospitalari o l'altre tan imponent augment de la demanda de serveis per part de la collectivitat. En aquest cas, l'increment és degut principalment a les «expectatives» creades pel WS i que, per tant, és per ell mateix independent de la situació econòmica; les profundes *modificacions qualitatives* provocades per l'estat social, ja sigui en la societat (nous individus), ja sigui en les institucions, ja sigui en les relacions entre l'una i les altres.

Doncs bé, no hi ha cap dubte que tant la reducció (encara que sigui només en termes relatius) de les fonts disponibles com les transformacions que s'han verificat dins del teixit institucional i social, colpeixen directament, i potser de manera profunda també, tot el sistema del govern local.

II. PODERS PÚBLIC I SISTEMA LOCAL

Abans de tractar els aspectes crítics d'aquest últim, però, generalment *interns* a l'àrea dels poders públics degut al tall institucional d'aquesta anàlisi, fóra bo, tanmateix, de tenir present que els problemes dels ens locals i de les seves tensions intergovernamentals només són una part del problema i, potser, ni tan sols la principal en una discussió dedicada al WS.

Si ens esforcem durant un instant per vèncer les antigues arrels estatalistes que encara marquen tan profundament les anàlisis de l'esquerra italiana i si mirem més enllà del clos del «públic» i dels seus temes tradicionals (les relacions entre nivells institucionals, els sistemes de finançament, la programació i la gestió, la reforma dels ens locals), ens adonem, efectivament, que el mateix sistema institucional no es presta a ser completament apreciat prescindint de la fisonomia de la/les societats en les quals es pretén que funcioni: que existeixen sistemes distributius de caràcter no autoritari; que els individus socials (a partir de la família) són fonamentals, ja sigui per *tot* el que se'ls demana que facin les institucions, ja sigui per *com* treballen aquestes.

En aquest últim aspecte, no oblidem que precisament les diferents característiques de les societats específiques regionals són bàsiques quan s'explica (investigació de Putman) el rendiment diferenciat, fins i tot institucional, de les regions italianes.

Així doncs, es tractaria d'aprofundir molts aspectes que encara ara són desconeguts, a partir de la determinació de l'àrea sotmesa a la regulació política en els diferents sectors i territoris, ja que en cas contrari correrem el risc, per exemple, de considerar centrat un sistema en el qual aquest caràcter només marca el «poc» que s'ha confiat a les institucions, mentre que el «molt» assignat per altres vies podria resultar completament descentrat i policèntric.

Però a aquest punt no puc fer altra cosa que aturar-me: aquestes dades (tot i que essencials) generalment manquen o bé no són disponibles.

Restà, però, l'advertència i també una indicació de mètode: quan nosaltres parem tota la nostra atenció en el sistema institucional i en els seus protagonistes tradicionals, com jo mateix faré a partir d'aquest moment, cal que sapiguem que només estem examinant un tros, per més fonamental que sigui, de la realitat i que les nostres propostes, conseqüentment, neixen molt limitades.

III. ARRÍTMIES ITALIANES

El nostre examen, tot i això, s'ha de poder referir, encara que sigui sintèticament, també a tot el que ha succeït, en aquesta matèria, a Europa. És el que tractaré més endavant, però abans voldria subratllar dues arrítmies particulars que marquen, sota aquest perfil, el fet italià.

1. El primer «desfasament» que tanmateix determina turbulències de les quals hem d'estar al corrent, té a veure amb la superposició específica, en el nivell local, d'efectes relacionats amb l'actuació de polítiques de WS i de fenòmens provocats, en canvi, per la crisi, en el sentit especificat més amunt, de les mateixes polítiques socials.

Prenguem com a exemple el servei sanitari nacional (SSN) i la reforma municipal i provincial que representen una acció típica de reforma relacionada amb l'actuació d'intervencions de l'estat social (és evident pel que es refereix a la reforma sanitària; pel que es refereix a la reforma del govern local, aviat en tindrem una prova simptomàtica).

Doncs bé, a Itàlia la seva elaboració ha estat en el primer cas bastant tardana (1978, però ha entrat en vigor als inicis dels 80) i en l'altre cas, en el de la «nova» administració local, encara avui incompleta i sense perspectives d'una aprovació propera.

En conseqüència, i en aquest aspecte, ens trobem als inicis, als primers passos de les polítiques del WS en el pla institucional: els primers passos que es barregen, però, amb un trenat des d'ara inextricable, amb les primeres disposicions atribuïbles a la crisi del mateix model (conteniment de la despesa sanitària, bloqueig de la plantilla de treballadors, condicions de rigidesa creixent, controls centralitzats, etc...).

En aquestes condicions no només és difícil qualsevol interpretació sinó que, més concretament, l'observador sovint no està segur si atribuir els mals funcionaments identificats a la crisi del WS o a una seva realització parcial, tardana i contradictòria.

En fi, no oblidem mentre parlem de la crisi del WS, que «trossos» importants d'aquest últim esperen encara que nosaltres els posem en marxa. Sense una distinció d'aquesta mena hi ha el risc de cometre errors grollers o decisions com a mínim maldestres en aquest punt.

2. La segona arrítmia, però, ara ja ha quedat clar el sentit eufemístic d'aquest terme, té a veure d'una manera més general amb el paper del sistema local i la consideració prevalent per la qual es caracteritza. Almenys des d'un punt de vista cronològic, aquí les posicions italianes i les dels altres països estan invertides.

seguir un «desencant» profund i generalitzat, fins al punt que es va arribar a una culpabilització del sistema local, considerat com la font principal de les arbitriarietats i dels mals funcionaments, terreny malmès pels administradors sense escrúpols, zona franca de malversaments o d'inèrcies. No es tracta d'afirmacions exagerades: no crec que ningú, als inicis dels anys 70, s'hagués pogut mai imaginar que les expectatives (potser, a vegades, messiàniques) haurien portat al resultat paradoxal de llançar de nou, cal dir-ho, l'administració de l'Estat. Avui per a molts, i en moltes zones del país, és així mateix.

Naturalment, no estic gens d'acord amb aquestes valoracions, però no és això el que compta. Més aviat interessa subratllar, també en aquest aspecte, la marxa del tot «contratemp» de la nostra experiència respecte a la dels altres països veïns.

No em refereixo només a l'establiment tan recent, sovint amb referències explícites a l'experiència italiana, de les regions a Espanya o França. Més aviat em refereixo al debat originat en el pla internacional justament per la crisi del WS i de la tendència generalitzada a identificar en el sistema local, tot i partir de matrius culturals i ideològiques diferents, un element bàsic per tal de resoldre positivament les contradiccions.

Com deia, les motivacions són molt diverses: del neofederalisme de Reagan (tendent a descarregar a la perifèria les contradiccions i les càrregues financeres i polítiques de l'estat social) a les elaboracions d'alguns ambients catòlics (per als quals el nus crucial d'una relació diferent entre institucions i individus socials, vells i nous, es pot intentar a nivell local amb més probabilitats d'èxit) fins als defensors de les polítiques neocontractualistes (que ara estan destinats a corregir les fortes dinàmiques que es troben en els seus models amb importants obertures als circuits de negociació entre les institucions i parts socials situats a nivell local).

Però en cada una d'aquestes opinions torna, de manera constant, el resorgiment dels nivells territorials, de les autonomies locals.

Realment, el contrast no podria ser més estrident.

IV. WS I RELACIONS CENTRE-PERIFÈRIA

Havent dit això, estem ara en condicions d'aprofundir la nostra anàlisi en cada un dels dos aspectes anunciats, començant pel que es refereix a les relacions entre el centre i la perifèria dins de l'Estat social.

1. Una ullada a l'experiència dels altres països europeus mostra amb gran claredat un element sobre el qual haurem de meditar atentament, és a dir, l'íntima correlació entre poders locals i polítiques de WS fins al punt que es pot dir que la reforma del govern local constitueix, per dir-ho així, el «doblec espacial» de les polítiques de WS.

Els nous valors (si pensem en la igualtat de serveis als ciutadans) i els nous instruments institucionals i financers (subsidis estatals) de fet generalment han comportat una redefinició tant de les circumscripcions territorials

Efectivament, en el nostre país després d'una fase de descentralització institucional molt important (anys 70-77) sense equivalents a Europa, va del sistema local com d'un nou ordre de les relacions entre centre i perifèria.

Naturalment, si aquesta és la dada general, no vol dir que hagin estat igual les «respostes» als diversos països. Veurem seguidament, de fet, almenys tres tipus diferents d'impacte: val la pena advertir, en canvi, que la diversitat és atribuïble no tant a consideracions polítiques diferenciades en els diferents països com al propi caràcter de les polítiques socials adoptades cada cop.

Així, tres són els models de resposta a l'actuació del WS en el sistema local:

a) *Integració horitzontal.* En els països on manca un fort nivell regional (Suècia, Gran Bretanya) el baricentre del sistema s'ha col·locat al nivell local. En aquest cas, però, s'ha estructurat de nou la dimensió territorial (processos de forta fusió dels ajuntaments), se n'ha fet el nivell estratègic d'actuació a la perifèria de les polítiques de WS (transferint a aquesta autoritat poders que havien estat exercits abans per ens funcionals o per agències) i s'ha relacionat fortament amb el centre, tant en el pla polític com en el funcional;

b) *Integració vertical.* És la resposta que ha caracteritzat els estats d'estructura federal (Suïssa, Alemanya occidental). Efectivament, en aquests casos la relació primària entre centre i cantons o länders, i això en el cas que la «resposta» a les polítiques socials es quedi definitivament en aquest nivell (Suïssa) o bé que per contra s'estengui cap a una reforma del sistema local (RFT).

Contràriament al cas precedent en què l'actuació del WS s'ha resolt en un procés de centralització, en aquest cas la relació és molt més equilibrada entre un centre fort i una perifèria forta i permet fins i tot que es creï una col·laboració estable i ampla entre els dos nivells (nivell nacional i nivell regional). No cal oblidar, però, que el preu de tot això, a més del pes més gran que exerceixen els «tècnics» dels diversos serveis, comporta la dificultat de distingir les responsabilitats recíproques i autònomes de cada nivell;

c) *Fragmentació.* En els països del sud d'Europa, i en particular a França i a Itàlia, la resposta també ha estat diferent. Vegem-ne breument les premisses: en tots dos casos es tracta de països en què la demanda d'igualtat fa un paper molt important, la societat és més variada, la presència d'una autonomia local bastant arrelada en la qual es sobreposa un fort nivell regional és visible i on, finalment, es constata una marcada diferenciació (històrica, geogràfica, territorial) del paper que han fet també les institucions d'un mateix nivell (cfr. ajuntaments industrials/ajuntaments agrícoles).

En aquests casos la «resposta» a les polítiques de WS s'ha donat mitjançant la creació d'estructures *ad hoc* monofuncionals i tècnicament especialitzades amb una forta autonomia decisòria. Entre altres coses, això ha provocat un freqüent canvi dels nivells locals.

Com es notarà, les que s'han citat han estat les respostes no pas a la crisi sinó a la seva realització. Però es tracta de l'antecedent necessari: els motius i els símptomes de la crisi de fet són semblants en tots els països: les seves darreres conseqüències, però, varien significativament justament per raó de

les diferents respostes que, en aquest nivell, havien tingut les polítiques de WS.

Abans d'afrontar els motius específics de l'experiència italiana, potser seria útil entrellçar els uns (elements de crisi) amb els altres (respostes dels nivells locals) almenys en llurs trets comuns.

La crisi normalment s'ha expressat a través de talls financers i pressupostaris, mesures d'homogenització en les prestacions i en els serveis, en estàndards massa detallats, en augments de burocratització i de controls centralitzats, amb les fatals conseqüències que es produeixen tensions i conflictes.

Contra aquestes mesures adoptades pel centre, els nivells locals han reaccionat amb el tancament (també selectiu) d'espais locals a l'actuació de polítiques nacionals (el fet de l'ambient i la localització de les centrals *també* es presta a aquesta lectura) amb pràctiques obstructionistes (definides d'una manera aguda com «vaga a l'actuació» de determinades decisions) amb la requesta més urgent de finançaments.

Arreu, l'objectiu ha estat el mateix: el refús de quedar reduïts a fer el paper dels simples executors del canvi, en pitjor, de les polítiques nacionals.

Això, pel que fa als països europeus i a la vessant específica de les polítiques socials en les relacions entre centre i perifèria.

L'experiència italiana, però, mostra la connexió d'aquest tema amb un problema contemporàniament molt més ampli (quant al relleu) i molt més específic perquè està relacionat amb condicions totalment «domèstiques».

Sense examinar també aquest aspecte, l'anàlisi seria parcial i (el que més compta) les propostes d'*integració* del tot abstractes.

2. Efectivament, les arrels de la fragmentació s'enfonsen en el caràcter d'un marcat dualisme que senyala tota l'experiència italiana en les relacions entre centre i perifèria, de tal manera que seria il·lusionari intentar obviar el primer sense afrontar el segon.

Per a nosaltres es tracta d'un tema obligat. Cal saber, avui en dia, si es vol perseverar en la desastrosa lògica de separació entre els diferents nivells de govern (una separació en què les arrels, no ho hem d'oblidar, s'endinsen dins la constitució) o si, en canvi, es vol penetrar dins el camí de la integració i la col·laboració recíproca. I, en aquest segon cas, en quin model s'inspira.

Des d'aquest punt de vista, les tasques de la comissió Bozzi són prevalentment una ocasió fallida perquè es va deixar de banda la qüestió, i es va reduir a un examen precipitat i tardà, deixant-la (tret de posicions reconegudes com a marginals) en mans del Parlament i de la seva estructura bicameral, empobrint-la com si fos un simple capítol de la qüestió administrativa o reduint-la (vegeu la proposta de cessions regionals «obligades») a les estèrils disputes entre regions i nivells local.

N'hi hauria prou amb una sola dada per convèncer de la necessitat de canviar de manera de fer. En una sentència del novembre del 84 la Cort Constitucional no es va limitar a abolir nombroses i importants disposicions de la llei financera del 83 que eren destinades a posar sota control la despesa regional sinó que va advertir explícitament que sense una nova reflexió exhaustiva de tot el sistema de les relacions centre/perifèria, les intervencions

estatals per si soles estan destinades a crear un garbuix de situacions de dubtosa eficàcia i d'una certa il·legitimitat.

N'hi hauria prou amb això i el fet que s'apropen les eleccions administratives en les quals es votarà a les fosques (per quina regió, per quin ajuntament?) per a convèncer-nos de la necessitat de pensar a fons sobre aquest tema. I, a més, tothom sap que no és la manca de dades sobre l'experiència regional o l'absència d'escenaris institucionals el que bloca la reforma d'ajuntaments i províncies, sinó la indisponibilitat d'una hipòtesi general sobre les relacions entre centre i perifèria. Intentem, doncs, ara de desenvolupar-ne una, començant per una ràpida indicació de l'estat de la qüestió avui.

Els models d'integració entre els nivells centrals i els perifèrics són, en l'experiència de països propers al nostre, bàsicament dos: en el primer la satisfacció de tal exigència passa pel sistema institucional, la veritable estructura d'altra banda, bastant diferenciada.

En aquests casos, evidentment no es pot tallar la unitat del sistema administratiu sense interrompre, amb greus conseqüències, el trànsit de les relacions entre centre i perifèria; en el segon, en canvi, no hi ha continuïtat administrativa i per això les institucions estatals s'acaben allà on comencen les del sistema local. La integració entre les unes i les altres, que resta necessària, és així garantida per altres factors ja sigui de caràcter econòmic (acció del mercat) o social (identitats culturals compartides) ja sigui per l'acció dels partits polítics.

L'experiència italiana, també en aquest cas «mixta», ha practicat inicialment la unitat administrativa (administració perifèrica de l'Estat, governador civil, ens locals subordinats) i a continuació s'ha fixat en un model substancialment dualístic, expressió institucional de la perdurant separació entre classe política nacional (fràgil) i grups locals (forts). En conseqüència ha optat per una integració «política» entre el centre i la perifèria assegurada pels partits i ben representada en el paper, també polític, del governador civil, juntura delicada i sensible entre el sistema nacional i local, i no pas, com en altre temps, cap de l'administració perifèrica estatal.

En les últimes dècades, el caràcter dualístic s'ha tornat exasperant al·menys per tres raons: la *primera* consistent en la peculiar divisió d'esferes d'influència existents entre majories i oposicions al centre per raó de la impossibilitat d'una alternació recíproca per dirigir el país. La conseqüència material de l'exclusió dels comunistes al centre ha estat el reconeixement per part de la majoria de l'autonomia/independència del circuit local, extensament condicionat pel PCI; la *segona* deguda a l'afebliment de les seues centrals provocat per l'elecció de descarregar sobre la perifèria (final dels anys 60) les tensions que ja havien arribat a un nivell insuportable al centre; la *tercera*, que es refereix a l'augment sense precedents de funcions i recursos (també financers) transferits al sistema local o utilitzats per aquest en diverses maneres. Tot això ha fet encara més autònom el sistema local com ho indica, a més, l'aparició de propensions entre el personal polític local a crear el propi *cursus honorum* no només en una prospectiva de recerca a nivell nacional (Parlament) sinó com un arrelament al més desitjable circuit local.

Però és una altra la qüestió que interessa aquí: per tots aquests motius es pot afirmar que, efectivament, el distanciament entre el sistema polític na-

cional i el local ha anat empitjorant i, el que és més important, aquestes dinàmiques han acabat arruïnant les relacions tradicionalment assegurades, com s'ha dit, justament per aquesta via.

Un altre element s'ha afegit per empitjorant les coses. Justament mentre entraven en crisi les experimentades seues (polítiques) d'integració es suprimien tot d'un plegat també les formes (tot i que residuals) de junció assegurades pel teixit institucional.

En els anys 70 l'esdeveniment de l'ordenació regional ha comportat, per exemple, el bloqueig immediat i contemporani del sistema (estatal) de control sobre els ens locals i la conseqüent reestructuració dràstica de la figura del governador civil.

Queda clar que no ens sentim nostàlgics: però és innegable que d'aquesta manera es tallaven connexions importants sense que fossin substituïdes per res més.

Les conseqüències és troben davant els ulls de tothom. Amb les seves formes polítiques i institucionals habituals també ha caigut la integració entre centre i perifèria. Entre l'un i l'altra s'ha anat col·locant una extensa terra de ningú en la qual s'han destrossat moltes coses: esdeveniments institucionals (regionals) i reformes de sectors (servei sanitari nacional), polítiques conjunturals (reducció de la despesa pública) i exigències sistemàtiques (governabilitat del i des del centre). Al contrari, qualsevol intent de relacionar entre aquests les dues realitats ha provocat, més que sinèrgia, curts circuits repetits.

V. ESTRATÈGIES I LÍNIES DE REFORMA

1. Si aquests són els fets, no hi ha dubte que l'irrenunciable objectiu d'integració entre nivells centrals i sistema local es persegueix sobretot *en el pla institucional* i que en tot cas representa la vocació autèntica de l'ordenació regional. De fet, aquest últim sembla la juntura natural entre postures centrals i demandes de la perifèria: una mena de passatge obligat des de i pel centre, des de i a través del govern local del flux de relacions entre els uns i els altres que ja no està assegurat només pel sistema polític i que encara no té el suficient suport institucional. Ni tampoc el pot tenir, almenys segons la meua opinió, sense la implicació amb un paper important del nou ens.

No és difícil entreveure les conseqüències que deriven de tal elecció, ja sigui si es tracta d'enfonsar una praxi (com el sistemàtic desmantellament de les regions actuant des del centre a través d'una negociació directa amb els ens locals i llurs associacions), ja sigui en el pla de les indicacions en positiu (la configuració definitiva de la regió com a subjecte amb fins generals, estenent horitzontalment les seves competències, l'obertura del front de l'administració perifèrica de l'Estat, etc.).

Potser no agrada aquesta o aquella altra solució, però és innegable que per aquesta via trobarien finalment una posició creïble la sèrie d'exigències que avui paralitzen tant la programació com la gestió a nivell local.

La integració entre centre i perifèria en el pla institucional serà, però, un fracàs si no es dobla per una acció paral·lela destinada a acomplir la integració *política* entre l'un i l'altra. De fet, no es pot donar un ordre creïble de

relacions institucionals sense haver deixat clara la negociació portada a terme al centre pel sistema local: sense que aquest últim, per ser més explícits encara, edevingui políticament responsable.

Precisament perquè es tracta d'això, les mesures que s'han proposat fins aquí (començant per la conferència dels presidents de les regions) són poc útils. Al contrari, corren el risc de fer sorgir més problemes dels que resolguin, ja sigui al nivell local (representativitat de les «delegacions» regionals, reflex sobre les ordenacions úniques de tot el que s'ha establert al centre, destinació dels eventuais opositors, etc.), ja sigui al centre, on queda, però, oblidada la negociació i es «difon», en canvi, la responsabilitat de tot el que s'ha decidit al nivell parlamentari.

Totes són bones raons que ens inciten a escollir el camí principal (més aviat: a tornar-hi) triant una representació directa del sistema local realitzada amb la transformació del Senat en cambra de les regions.

Com ja se sap, no és un camí nou, ja que anteriorment havia tingut el suport de manera autoritària d'importants sectors de la majoria i de l'oposició comunista i que avui ha quedat abandonada a les fràgils forces de parlamentaris únics o a la voluntat inestable de les regions.

És una proposta que ha originat molts adversaris, que ni tan sols són difícils d'individuair perquè d'alguna manera tots estan relacionats amb la «renda» assegurada, en el pla polític i en l'administratiu, per la greu ruptura entre centre i perifèria mencionada anteriorment. Però l'única, en absència de millors, per encarar-se amb aquest problema crucial.

La persecució de l'objectiu d'integració/responsabilització pel que es refereix a les relacions centre/perifèria, de la qual cosa poc s'ha dit, hauria d'anar, tanmateix, acompanyada d'una acció específica al nivell local amb dues finalitats: una d'immediata, de caràcter «defensiu» amb l'objectiu d'esmoreir els contracops que la crisi de les polítiques de WS descarreguen sobre el sistema local; una de prospectiva, de caràcter estratègic, destinada a la realització d'un nou equilibri, especialment en el camp de les relacions entre públic i privat.

Això s'entén ja que l'objectiu que ens assignem en aquest terreny no està format ni per la recerca de (improbables) legitimacions de caràcter tecnocràtic ni pel desmantellament dels aparells de WS, sinó per una orientació equilibrada destinada al mateix temps a donar una nova dimensió a la macro-estructura i destinada també a un augment de les capacitats de diàleg amb formes d'organització del sector privat. Tot això es torna creïble amb un sistema de govern local capaç de trobar una autèntica integració/responsabilització (com ja s'ha vist) i diferents modes de legitimació, com veurem dins de poc.

2. Per aquest últim aspecte, la resposta a les condicions de crisi actuals (i, potser, més marcades en els pròxims anys) podria colpir dues vies diferents però que convergeixen en un mateix resultat i que, per tant, s'han de practicar al mateix temps:

a) *Alleugerament de la «càrrega» de decisions públiques.* Una part de les mesures contra l'excés de «públic» sembla possible no tant amb la privatització de determinats serveis (efectuable en petita quantitat en la nostra

realitat), com en una gestió de la mà pública més àgil, eficaç i també competitiva.

Els mitjans són molt variats: des de la implicació, amb les degudes garanties recíproques, de voluntaris en serveis que continuen essent públics, a la corresponsabilització dels ciutadans en la trobada dels recursos financers necessaris (una part de la política dels tiquets) o a la demanda a aquests últims de veritables serveis personals (control i manutenció d'un nivell més senzill en les zones verdes, control del tràfic a la sortida de les escoles, gestió de zones de repoblament i control del respecte a les normes de caça confiades a les associacions de caçadors, etc.) passant finalment a la transformació de subjectes públics des d'oficines de mera erogació (com les municipals dels transports, fins fa poc gratuïtes) en veritables empreses. Així doncs, es tracta de dinàmiques ja en funcionament.

b) *Augment de la representativitat.* Ja que de totes maneres la «càrrega» de decisions públiques seguirà essent elevada, s'hauria d'actuar contemporàniament per tal de donar a aquestes darreres un suport (consens) més elevat del que el sistema dels partits com a tal pot assegurar avui. Per part dels socialistes, són dues les zones de suport, en particular, que s'adquireixen de les institucions del sistema local: 1. El de les parts dèbils, a través de polítiques de garantia dels grups minoritaris que no estan en condicions, almenys de moment, de fer sentir la pròpia veu; 2. El de les parts fortes per a les quals el problema no és certament el de fer-se sentir, sinó el de polítiques que comportin la implicació explícita també a través de negociacions pertinents.

Naturalment, això vol dir la seva legitimació (parcialment ja en funcionament: cf. sindicat d'ocupació pública, sindicat de categoria, associacions) que, però, tindria lloc en condicions de transparència, amb la conseqüent assumpció de responsabilitats que en deriva. D'altra banda, com ja s'ha dit, s'entreveu un cert espai al nivell local per a polítiques de caràcter neocontractualistes.

Havent dit això, s'ha d'afegir que totes les mesures proposades o les hipòtesis suggerides en els punts que segueixen es refereixen tant a l'una com a l'altra de les directius anomenades de nou sub *a*) i *b*) o, freqüentment, a totes dues.

3. En conjunt semblen fundats, és a dir, capaços d'assegurar noves condicions de legitimitat, els dos valors següents: el de la igualtat i el de l'eficàcia. Per un costat i per l'altre sembla que encara hi ha disponibles molts espais d'intervenció:

a) *Igualtat.* Sembla que es pot portar a terme principalment a través de tres vies:

— la de la garantia dels grups més dèbils respecte a la dels més forts i, tot i que en una mesura més limitada, la garantia dels individus a l'interior dels grups. De fet no oblidem que si en aquest camp el jutge hi fa un paper principal, una part considerable es resol abans del moment contenciós, dins mateix de l'organització del sistema local i en les relacions amb les realitats externes;

— la de la transparència. Mentre que la garantia és igual perquè es tradueix en una selecció impedita, aquí la igualtat es pot portar a terme fent que sigui transparent una selecció necessària. En particular:

- en els mecanismes dels recursos;
- en la negociació amb els diferents grups;
- en la selecció dels grups dirigents dels partits (v. candidatures, etc.);
- en la proposició als diferents càrrecs públics;
- en la confrontació entre recursos utilitzats i resultats obtinguts;
- en la distribució entre els diversos centres de les corresponents responsabilitats.

b) *Eficiència*. Entenent-la com la millor utilització dels recursos disponibles i en la qual s'inclouen les conseqüències de l'eficàcia. S'ha de notar, a més dels perfils inclosos en la igualtat, que la condició per una legitimació específica i necessària als serveis públics de caràcter empresarial, exempts com a tals de mostrar els comptes que es porten a terme per totes les activitats econòmiques de caràcter privat, consisteix justament en la recuperació de la eficàcia. En termes més generals es tracta de:

— adequació del personal polític, assegurant una qualitat més elevada, per una banda, i restringint l'àrea de les qüestions sotmeses a la seva decisió, per altra banda;

— obrir (al nivell local és on millor es pot fer) el tema de la limitació de la *despesa*, superant-ne la pura reducció quantitativa (l'única que s'ha practicat fins ara, encara que sigui amb tots els límits coneguts) i obrint el capítol de la selecció;

— adequació de l'*estructura pública*, notant que precisament per la integració del seu funcionament, per mitjà dels valors d'igualtat i d'eficiència, amb la qüestió de la legitimació i del consens, el problema de la seva organització ha esdevingut un problema *polític rellevant*. En qualsevol cas, també aquí hi ha ben poc per inventar. Hi poden intervenir tot un complex de qüestions (revisió de l'estatut regional, organització dels oficis, la llei sobre el procediment administratiu, utilització dels coneixements professionals, modalitats de «cobertura organitzativa», és a dir de valoració preventiva de la factibilitat de les lleis o de les decisions administratives més importants de caràcter general, controls de gestió, requalificació i justificació dels funcionaris públics fins i tot amb responsabilitats i poders autònoms en les capes més altes) tots referibles de manera diversa a la recuperació dels elements de *flexibilitat* i de legitimació de caràcter no estrictament polític.

4. Passant a l'exemplificació dels instruments amb els quals es duen a terme objectius similars, i donant per fet que trobaran a cada sector una forma d'expressió peculiar, es pot afirmar:

— la quantitat més dèbil de les parts és essencialment en mans del jutge. En una fase precedent, però, passa per la recuperació dels usuaris ja sigui en termes d'activitat (propostes, verificacions, control) o d'organització (tenir-los en compte en la creació del sistema informatiu, en l'organització de les ofi-

cines, en el tracte mateix amb els sindicats del personal) i per la recuperació de *representativitat* de les àrees territorials més febles o dels grups minoritaris, afrontant amb aquests objectius (al límit, amb disciplines adients fins i tot de tipus convencional) les ocasions múltiples de contacte entre les institucions i la societat civil;

— la transparència és confiada en part al funcionament correcte de normatiues que ja són en vigor (disciplina per als nomenaments de càrrecs públics), en part a l'autodisciplina dels partits (candidatures/l·listes) i en part també al fet d'explicar els procediments de negociació amb els interessos que hi ha en joc.

Com que la transparència és l'objectiu clau que cal perseguir en aquest vessant, és clar que mentre s'hagin de reconèixer les diverses aportacions i hagi de ser clara la distinció entre qui decideix i qui anticipa el consens o el dissentiment mateixos, ha de romandre ferm el principi de les responsabilitats que assumeixi cadascú.

La possibilitat d'un diàleg directe amb les institucions, de fet, s'ha de considerar com una oportunitat reservada només als grups més actius, més responsables, més disponibles. L·lur identificació, però, no ha de ser confiada, tal com passa avui, a l'automatisme de dades quantitatives o l'obsessió de la completesa: ha de recolzar, en canvi, sobre criteris de representativitat real, de funcionalitat en les tries programàtiques del sistema local i en conseqüència haurà de comprometre directament la valoració de mèrits de les majories al govern en les diverses administracions.

L'adopció de modalitats semblants, a més a més, comporta l'obligació d'una distinció més marcada i rígida entre l'àrea política de contractació (confiada al personal polític) i l'àrea tècnico-administrativa (pròpia d'experts i buròcrates) a la qual es confien exclusivament les tasques del suport informatiu, de l'actuació, de la verificació i el control intern de les gestions.

Noteu, per cert, com els obstacles significatius a una organització semblant deriven d'una legislació superada que centra rigidament en el personal polític local totes les responsabilitats administratives, cosa que impedeix una repartició més congruent dels poders de decisió:

— *L'eficiència* sembla que es realitza concretament per mitjà de quatre elements principals:

- l'alleugeriment de la sobrecàrrega que es constata en l'organització administrativa, que es pot aconseguir ja sigui amb el traspàs de certs serveis (cf. els ja esmentats transports o els habitatges socials) des de la pura erogació fins a la gestió de tipus empresarial, ja sigui amb la col·laboració amb particulars sense interès de lucre (voluntariat), ja sigui, en fi, amb formes modestes (si més no des del punt de vista actual) de *deregulation*, és a dir, el fet que certs sectors (tals com, per exemple, la qüestió dels horaris comercials) hagin sortit realment de l'àrea de la disciplina i de la política públiques;
- el complex de les iniciatives, ja esmentades abans, tendents a restituir a l'estructura pública el caràcter de flexibilitat i de racionalitat;

- el recurs a noves ciències ja sigui mitjançant la utilització de professionals individuals ja formats (experts) a títol d'assessors o també de «controladors» d'un tipus nou (per exemple, com a verificació de l'eficàcia de les polítiques sectorials), ja sigui establint relacions puntuals amb el sistema universitari (però també en aquest cas en condicions paritàries d'intercanvi);
- finalment, la possibilitat que els executius dels municipis i províncies s'obrin a gent de fora (tècnics, experts). Tot això parteix de dos pressupòsits: a) que hi hagi una certa quota de grups professionals disposada a comprometre's per un temps determinat en la gestió de les administracions o serveis públics, gratificat exclusivament segons el tipus d'experiència i utilitat aportades; b) que la distinció entre nivells polítics i tècnics, ja mencionada, «despoliticitzi» algunes regidories o la gestió d'oficines i empreses públiques.

Naturalment, per als governs municipals i provincials, cal una llei estatal; per a les regions, en canvi, la revisió de l'estatut i la tanmateix necessària modificació de l'art. 122, últim punt, de la constitució;

- fortes innovacions en l'aspecte de la relació polítics/buròcrates (capes mitjanes-altes). Aquest nivell de funcionaris, avui en condicions força difícils i sovint amb la intenció d'abandonar, rep en canvi una consideració atenta i persegueix dos objectius: la seva valoració professional (confiament de poders de decisió i responsabilitats autònomes, gratificacions de tipus salarial i d'estatus), d'una banda, i l'enderrocament de la concepció garantista per la qual (avui) resulta afectat, de l'altra.

Des d'aquest punt de vista, es podria imaginar l'obertura d'una autèntica concurrència entre quadres alts de la burocràcia i experts o professionals incorporats per contracte i col·locats als llocs de responsabilitat a les diverses administracions.

Mentre fins ara l'inseriment d'externs ha estat considerat per la burocràcia (fins i tot per la més alta) exclusivament com un càstig, en la prospectiva que hem esbossat, la cosa entraria en un explícit *do ut des* (exposar-se a la concurrència d'externs a canvi del reconeixement de poders autònoms fins i tot en els àmbits del personal polític).

Com que la transparència és l'objectiu clau que cal perseguir en aquest vessant, és clar que mentre s'hagin de reconèixer les diverses aportacions i hagi de ser clara la distinció entre qui decideix i qui anticipa el consens o el dissenyament mateixos, ha de romandre ferm el principi de les responsabilitats que assumeixi cadascú.

Cal remarcar, a més, per evitar qualsevol equívoc, que l'obertura als subjectes interessats i, doncs, la consegüent legitimació dels grups d'interessos no significa ni acceptació indiferenciada ni enfrontament generador d'efecte, unilateralment, només per la part pública.

