

ESTUDIOS

LAS AUTONOMÍAS EN LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL

MARCO CAMMELLI

Sumario

- I. QUÉ CRISIS
- II. PODERES PÚBLICOS Y «SISTEMA» LOCAL
- III: ARRITMIAS ITALIANAS
 - 1. Actuación incompleta y crisis del WS
 - 2. El «desencanto»
- IV. WS Y RELACIONES CENTRO/PERIFERIA
 - 1. La experiencia europea
 - 2. Fragmentación y dualismo en Italia
- V. ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE REFORMA
 - 1. Integración y responsabilidad del sistema local
 - 2. Por una legitimación diferente: menos «carga» y más «ayuda»
 - 3. Dos valores fuertes: equidad y eficiencia
 - 4. Algunas indicaciones de mérito

I. ¿QUÉ CRISIS?

La «crisis» del estado social, además de premisa de este trabajo, es la base pacífica de cualquier reflexión sobre esta materia desde hace al menos diez años.

Sería sin embargo oportuno evitar incurrir, tanto en este caso como en otros que ahora veremos, en la enésima «arritmia» o contratiempo que marca muchas vicisitudes de la vida italiana. Vale la pena recordar (como, por otra parte, ya se ha dicho) que los últimos 24 meses ofrecen signos importantes de cambio. La aprobación de costosos programas de intervención «civil» en los USA, la legislación de amplio apoyo a los jóvenes parados franceses, el notable descenso del consenso británico referente a la ecuación reducción del gasto público = reducción de servicios sociales (que pasaron del 45 % en el 78 al 25 % en el 83) indican, si no propiamente unos giros de ciento ochenta grados, sí al menos una novedad que debe estudiarse con mucha atención.

Si hasta ahora, precisamente a propósito de la crisis del WS, se ha reclamado el umbral más allá del cual el aumento de presión fiscal determina fenómenos de rechazo o de verdadera rebelión, no cabría sorprenderse si, quizás de una forma confusa, emergiera también un umbral *por debajo* del cual las prestaciones propias del WS no parecen susceptibles de ulteriores caídas.

De cualquier modo, que quede claro que no se trata más que de indicios. El dato central es y sigue siendo aún el de la crisis y sus principales componentes: *la progresiva reducción de los recursos disponibles*, en parte debida a variables exógenas (y, en particular, a la vasta recesión que ha sufrido desde los primeros setenta el sistema económico occidental) y por eso mismo frecuentemente ligada a la marcha de estos últimos, en parte más amplia, en cambio, fruto de contradicciones internas en el WS, como el incontenible aumento del gasto hospitalario o el también imponente aumento de la demanda de servicios por parte de la colectividad. Incremento, en este caso, debido principalmente a las «expectativas» creadas por el WS y, por tanto, independientemente de por sí de la situación económica; las profundas *modificaciones cualitativas* fomentadas por el estado social, ya sea en la sociedad (nuevos sujetos), en las instituciones, o en las relaciones entre una y otras.

Pues bien, no cabe duda de que tanto la reducción (aunque sólo en términos relativos) de los recursos disponibles como las transformaciones verificadas en el tejido institucional y social afectan directamente, y a veces también profundamente, a todo el sistema del gobierno local.

II. PODERES PÚBLICOS Y SISTEMA LOCAL

Sin embargo, antes de afrontar los aspectos críticos de este último, por lo demás internos al área de los poderes públicos, dado el cariz institucional de este análisis, es conveniente no obstante tener presente que los problemas de los entes y de sus tensiones intergubernamentales son solamente una parte del problema y quizá ni siquiera la principal en una discusión dedicada al WS.

Si nos esforzamos por un momento en vencer las antiguas raíces estatalistas que marcan aún tan profundamente los análisis de la izquierda italiana y, si alzamos la vista por encima de la barrera del «público» y de sus temas tradicionales, los sistemas de financiación, la programación y la gestión, la reforma de los entes locales) nos damos cuenta, en efecto, de que el propio sistema institucional no se presta a ser debidamente apreciado si prescindimos de la fisonomía de la/las sociedades en que debe funcionar: que existen mecanismos distributivos de carácter no autoritario; que los sujetos sociales (a partir de la familia) son determinantes, ya sea *por cuánto* se pretende que hagan las instituciones, ya sea *por cómo* éstas operan.

No debe olvidarse, en cuanto a este último aspecto, que las diversas características de cada una de las sociedades regionales han sido determinantes a la hora de explicar (investigaciones de Putnam) el rendimiento diferenciado, también institucional, de las regiones italianas.

Se trataría, pues, de profundizar en muchos aspectos hasta ahora desconocidos, a partir de la determinación del área sujeta a la regulación política en los diferentes sectores y territorios, ya que, en caso contrario, correríamos el riesgo de considerar centrado un sistema en el cual tal carácter indica sólo lo «poco» que se ha confiado en las instituciones mientras que el «mucho» asignado por otras vías podría resultar internamente descentrado y policéntrico.

Pero debo pararme en este punto: estos datos (sin duda esenciales) faltan normalmente o no resultan disponibles.

Queda, sin embargo, la advertencia y también una indicación de método: cuando centramos toda nuestra atención sobre el sistema institucional y sobre sus protagonistas tradicionales, tal como voy a hacer yo desde este momento, debemos saber que estamos examinando solamente una parte, por importante que ésta sea, de la realidad, y que nuestras propuestas, en consecuencia, nacen fuertemente limitadas.

III. ARRITMIAS ITALIANAS

Nuestro examen, no obstante, debe poder referirse también, ni que sea de forma sintética, a todo cuanto ha ocurrido en esta materia en Europa. Es lo que haré ahora, pero antes querría subrayar dos arritmias singulares, que marcan, bajo este perfil, el caso italiano.

1. El primer «desfase», que determina turbulencias de las cuales debemos ser conocedores, tiene que ver con la yuxtaposición específica, en el nivel local, de efectos ligados a la *actuación* de políticas del WS y de fenómenos provocados, en cambio, por la *crisis*, en el sentido más arriba especificado, de las mismas políticas sociales.

Tomemos como ejemplo el servicio sanitario nacional (SSN) y la reforma municipal y provincial, que representan una típica acción de reforma relacionada con la actuación de intervenciones del estado social (para la reforma sanitaria es evidente; para la del gobierno local tendremos en breve una prueba sintomática).

Pues bien, en Italia su elaboración ha sido, en un caso, bastante tardía (1978, pero con entrada en vigor a principios de los ochenta) y, en el otro, el de la «nueva» administración local, se encuentra aún hoy incompleta y sin perspectivas de ser aprobada en breve.

Así, pues, en este aspecto nos encontramos en los inicios, en los primeros pasos de las políticas del WS en el terreno institucional: primeros pasos que se mezclan, sin embargo, en un laberinto inextricable, con las primeras disposiciones atribuibles a la crisis del propio modelo (contención del gasto sanitario, bloqueo de las plantillas de trabajadores, condiciones crecientes de inflexibilidad, controles centralizados, etc.).

En estas condiciones, no sólo es difícil cualquier interpretación, sino que, más concretamente, el observador duda muchas veces entre atribuir las disfunciones identificadas a la crisis del WS o bien a una parcial, tardía y contradictoria realización de ésta.

No olvidemos, finalmente, que mientras hablamos de la crisis del WS, importantes «trozos» de este último deben ser aún puestos en marcha. Sin una distinción de este tipo, se pueden dar confusiones burdas o decisiones como mínimo torpes en este punto.

2. La segunda arritmia, aunque ahora está claro el sentido eufemístico de este término, tiene que ver, de una forma más generalizada, con el papel

del sistema local y la consideración preponderante que lo distingue. Al menos desde un punto de vista cronológico, aquí las posiciones italianas y las de otros países están invertidas.

En nuestro país, en efecto, a una fase de amplísima descentralización institucional (años 70-77), sin parangón en Europa, ha seguido un profundo y generalizado «desencanto» hasta el punto que se llega a una culpabilización del sistema local, considerado el origen de las arbitrariedades y de las disfunciones, terreno abonado para administradores sin escrúpulos, zona franca para despilfarros o inercias. No se trata de afirmaciones exageradas: no creo que nadie, en los inicios de los años 70, hubiera imaginado nunca que las expectativas (desgraciadamente a veces mesiánicas) conducirían al resultado paradójico, debemos decirlo, de relanzar la administración del Estado. Hoy día, para muchos, y en muchas zonas del país, es así.

Naturalmente, no estoy enteramente de acuerdo en las mismas valoraciones, pero no es eso lo que cuenta. Interesa subrayar en primer lugar, también en este aspecto, la andadura del todo «a contratiempo» de nuestra experiencia respecto a las de otros países vecinos.

No me refiero solamente al recientísimo establecimiento, muchas veces con explícitas referencias a la experiencia italiana, de las regiones en España o en Francia. Me refiero más bien al debate surgido en el plano internacional en torno a la crisis del WS y a la orientación generalizada de situar en el sistema local, aunque partiendo de orígenes culturales e ideológicos distintos, un elemento determinante para resolver favorablemente las contradicciones de éste.

Las motivaciones, como decía, no podrían ser más diversas: del neofederalismo de Reagan (intento de descargar hacia la periferia las contradicciones y las cargas financieras y políticas del estado social) a las elaboraciones de algunos ambientes católicos (para los cuales el nudo crucial de una nueva relación entre instituciones y sujetos sociales, viejos y nuevos, podría llevarse a cabo a nivel local con más probabilidades de éxito) hasta los defensores de las políticas neo-contractualistas (ahora orientados a corregir las fuertes dinámicas centralizantes propias de sus modelos con importantes aperturas a los circuitos de negociación entre instituciones y partes sociales situadas a nivel local).

Pero en todas estas opiniones surge, constante, el relanzamiento de los niveles territoriales, de las autonomías locales.

Realmente, el contraste no podría ser más estridente.

IV. WS Y RELACIONES CENTRO/PERIFERIA

Dicho esto, estamos ahora en condiciones de profundizar nuestro análisis sobre cada uno de los aspectos antes mencionados, empezando por el referente a las relaciones entre centro y periferia en el Estado social.

1. Una ojeada a la experiencia de los otros países europeos muestra con gran claridad un elemento sobre el cual deberemos meditar atentamente, a saber, la fuerte correlación entre poderes locales y políticas del WS al punto

que puede afirmarse que la reforma del gobierno local constituye, por así decirlo, la «doble espacial» de estas últimas.

Los nuevos valores (piénsese en la igualdad de prestaciones a los ciudadanos) y los nuevos instrumentos institucionales y financieros (garantes estatales), de hecho, han comportado generalmente una redefinición tanto de las circunscripciones territoriales del sistema local como un nuevo orden de las relaciones entre centro y periferia.

Naturalmente, si éste es el dato general, no quiere decir que las «respuestas» en los diferentes países hayan sido iguales. De hecho, pronto veremos al menos tres tipos diferentes de impacto: merece la pena advertir, en cambio, que la diversidad debe atribuirse no tanto a consideraciones políticas diferenciadas en los diferentes países como al carácter mismo de las políticas sociales adoptadas en cada ocasión.

Tres son, pues, los modelos de respuesta a la actuación del WS sobre el sistema local:

a) *Integración horizontal.* En los países faltos de un fuerte nivel regional (Suecia, Gran Bretaña) el baricentro del sistema se ha situado a nivel local. En este caso, sin embargo, se ha reestructurado la dimensión territorial (procesos de fuerte fusión de los ayuntamientos), se ha localizado en ellos el nivel estratégico de actuación en la periferia de las políticas del WS (transfiriéndose a esta autoridad poderes antes ejercidos por entes funcionales o por delegaciones) y se les ha ligado fuertemente al centro, tanto en el plano político como en el funcional.

b) *Integración vertical.* Es la respuesta que ha caracterizado a los Estados de estructura federal (Suiza, Alemania Occidental). En estos casos, efectivamente, la relación básica se da entre el centro y los cantones o *länder*, ya sea cuando la «respuesta» a las políticas sociales quede bloqueada definitivamente en este nivel (Suiza), ya sea que se extienda a una reforma del sistema local (RFA).

A diferencia del caso precedente, en que la actuación del WS se ha resuelto en un proceso de centralización, en este caso la relación es bastante más equilibrada entre un centro fuerte y una periferia fuerte y permite incluso la instauración de una colaboración estable y amplia entre los dos niveles (nivel nacional y nivel regional).

No debemos olvidar, sin embargo, que el precio de todo esto, además del mayor peso ejercido por los «técnicos» de los diferentes servicios, comporta la dificultad de distinguir las recíprocas y autónomas responsabilidades de cada nivel.

c) *Fragmentación.* En los países del sur de Europa, y en particular en Francia e Italia, la respuesta ha sido diferente. Veamos brevemente las premisas: se trata en ambos casos de países en que la demanda de igualdad juega un papel muy importante, la sociedad se nos muestra más compuesta, se registra la presencia de una autonomía local bastante enraizada a la cual se sobrepone un fuerte nivel regional y, en fin, donde se constata una fuerte diferenciación (histórica, geográfica, territorial) del papel desarrollado también por instituciones de un mismo nivel (*compárese* ayuntamientos industriales/ayuntamientos agrícolas).

En estos casos, la «respuesta» a políticas de WS se ha obtenido mediante la creación de estructuras *ad hoc* monofuncionales y técnicamente especializadas, con una consistente autonomía decisoria. Esto ha provocado, entre otras cosas, un cambio frecuente de los niveles locales.

Como se verá, las respuestas obtenidas son las que hacen referencia no ya a la crisis del WS sino a la realización de ésta. Pero se trata del antecedente necesario: los motivos y síntomas de la crisis, de hecho, son parecidos en todos los países: sus consecuencias últimas, sin embargo, varían significativamente en razón a las diversas respuestas que, a este nivel, habían tenido las políticas de WS.

Antes de afrontar los motivos específicos de la experiencia italiana, quizás sea útil enlazar sintéticamente unos (elementos de crisis) y otras (respuestas de los niveles locales), por lo menos en sus características comunes.

La crisis se ha expresado normalmente a través de recortes financieros y presupuestarios, medidas de homogeneización en las prestaciones y en los servicios, en standards excesivamente detallados, en el aumento de la burocratización y de controles centralizados, con la fatal aparición de tensiones y conflictos.

Contra estas medidas adoptadas por el centro, los niveles locales han reaccionado cerrando (de forma también selectiva) espacios locales a la actuación de políticas nacionales (las circunstancias del ambiente y de la localización de las centrales se prestan también a esta lectura), con prácticas obstruccionistas (definidas incisivamente como «huelga de actuación» de determinadas decisiones), con la demanda más urgente de financiaciones.

En todas partes, el objetivo ha sido el mismo: el rechazo a quedar relegados al papel de simples ejecutores del cambio, para peor, de las políticas nacionales.

Esto por lo que se refiere a los países europeos y a la vertiente específica de las políticas sociales en las relaciones entre centro y periferia.

La experiencia italiana, sin embargo, muestra la incidencia de esta temática en un problema contemporáneamente bastante más amplio (en cuanto a relieve) y bastante más específico, porque está ligado a condiciones totalmente «domésticas».

Sin examinar también este aspecto, el análisis sería parcial y (lo más importante) las propuestas de *integración* del todo abstractas.

2. Las raíces de la fragmentación, en efecto, penetran en el carácter de fuerte dualismo que marca toda la experiencia italiana en las relaciones entre centro y periferia, así que sería ilusorio intentar obviar la primera sin afrontar lo segundo.

Se trata, para nosotros, de un tema obligado. Es necesario saber, hoy, si se quiere perseverar en la desastrosa lógica de separación entre los diversos niveles de gobierno (separación cuyas raíces, no debemos olvidarlo, ahondan en la constitución), o si se quiere tal vez seguir el camino de la integración y colaboración recíproca.

Y, en este segundo caso, en qué modelo se inspira.

Desde este punto de vista, los trabajos de la comisión Bozzi son básicamente una ocasión perdida por haber relegado la cuestión a un examen apre-

surado y tardío, dejándola en manos (salvo posiciones reconocidas como marginales) del Parlamento y de su estructura bicameral, empobreciéndola como puro capítulo de la cuestión administrativa o reduciéndola (véase la propuesta de cesiones regionales «obligadas») a las estériles disputas entre regiones y niveles locales.

Un solo dato bastaría para convencer de la necesidad de cambiar de actitud. En una sentencia de noviembre del 84, la Corte Constitucional no sólo se limita a abolir numerosas e importantes disposiciones de la ley financiera del 83 que tenían que poner bajo control el gasto regional, sino que advierte explícitamente que sin una amplia reflexión sobre todo el sistema de relaciones centro/periferia, cada una de las intervenciones estatales están destinadas a crear un enjambre de situaciones de dudosa eficacia y de cierta ilegitimidad.

Bastaría esto, y la proximidad de elecciones administrativas, en que se votará a ciegas (¿por qué región?, ¿por qué ayuntamiento?) para convencerse de la necesidad de pensar seriamente sobre estos temas, y, por otra parte, todos saben que no es la falta de datos sobre la experiencia regional o la ausencia de escenarios institucionales lo que bloquea la reforma de los ayuntamientos y provincias, sino el no disponer de una hipótesis general sobre las relaciones entre centro y periferia. Intentemos ahora elaborar una hipótesis, partiendo de una rápida indicación del estado de la cuestión hoy.

Los modelos de integración entre niveles centrales y periféricos son, en la experiencia de países vecinos, sustancialmente dos: en el primero, la satisfacción de tal exigencia pasa por el sistema institucional, verdadero esqueleto, por otra parte bastante diferenciado.

En estos casos no se puede, evidentemente, romper la unidad del sistema administrativo sin interrumpir, con graves consecuencias, el tránsito de las relaciones entre centro y periferia; en el segundo, en cambio, no hay continuidad administrativa y por eso las instituciones estatales terminan donde empiezan las del sistema local. La integración entre unas y otras, que sigue siendo necesaria, está, pues, asegurada por otros factores, ya sea de carácter económico (acción del mercado) o social (identidades culturales compartidas), ya sea por la acción de los partidos políticos.

La experiencia italiana, también «mixta» en este caso, practicó en un primer momento la unidad administrativa (administración periférica del Estado, gobernador civil, entes locales subordinados) para después llegar, rápidamente, a un modelo sustancialmente dualístico, expresión institucional de la eterna separación entre clase política nacional (frágil) y grupos locales (fuertes). Ha optado, pues, por una integración «política» entre centro y periferia asegurada por los partidos y bien representada por el papel, también político, del gobernador civil, conjunción delicada y sensible entre sistema nacional y local y no, como antaño, jefe de la administración periférica estatal.

En los últimos decenios el dualismo se ha exasperado por tres razones al menos: la *primera*, consistente en la peculiar división de esferas de influencia existentes entre mayorías y oposición en el centro en razón de la imposibilidad de una alternancia recíproca en el gobierno del país. El *contratiempo* material de la exclusión de los comunistas en el centro ha sido el reconocimiento por parte de la mayoría de la autonomía/independencia del circuito local, largamente condicionado por el PCI; la *segunda*, debida al debilita-

miento de las sedes centrales provocado por la decisión de descargar en la periferia (finales de los años 60) tensiones que alcanzaban niveles insostenibles en el centro; la *tercera*, referida al aumento sin precedentes de funciones y recursos (también financieros) transferidos al sistema local o utilizados de distintas formas por éste. Todo esto ha hecho al sistema local aún más autónomo, como lo indica, entre otras cosas, la inclinación del personal político local de crear el propio *cursus honorum*, no sólo desde una perspectiva de aproximación al nivel nacional (Parlamento) sino como un enraizamiento en el más apetecible circuito local.

Pero es otro punto el que nos interesa aquí; por todos estos motivos se puede afirmar que, en efecto, se ha ido agravando la escisión entre sistema político nacional y local y, lo más importante, estas dinámicas han acabado trastornando las relaciones tradicionalmente aseguradas, como se ha dicho, también, por este canal.

Otro elemento ha venido a agravar la situación. Mientras entraban en crisis las experimentadas sedes (políticas) de integración, eran anuladas, de una vez, también las formas (aunque residuales) de enlace aseguradas por el tejido institucional.

La creación en los años 70 del ordenamiento regional ha comportado, por ejemplo, el contextual e inmediato bloqueo del sistema (estatal) de control sobre los entes locales y la consiguiente reestructuración drástica de la figura del gobernador civil.

No sentimos nostalgia, entendámonos, pero es innegable que de este modo se han cortado conexiones importantes sin que se hayan sustituido por otras.

Las consecuencias están a la vista. La integración entre centro y periferia ha caído junto con sus consabidas formas políticas e institucionales. Entre uno y otra ha ido creándose una tierra de nadie donde se han desmoronado muchas cosas: acontecimientos institucionales (regionales) y reformas de sectores (servicio sanitario nacional), políticas coyunturales (reducción del gasto público) y exigencias sistemáticas (governabilidad del y desde el centro). Al contrario, cada intento de relacionar entre éstos las dos realidades ha provocado, más que sinergia, repetidos cortocircuitos.

V. ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE REFORMA

1. Si éstos son los hechos, no hay duda de que el irrenunciable objetivo de integración entre niveles centrales y sistema local se persigue sobre todo *en el plano institucional* y representa, ante todo, la vocación auténtica del ordenamiento regional. Este último, en efecto, muestra el punto de encuentro natural entre las directrices centrales y las peticiones de la periferia: un tipo de pasaje obligado por y para el centro, por y para el gobierno local de aquel flujo de relaciones entre unas y otras que ya no está asegurado solamente por el sistema político y que aún no está suficientemente sostenido por el institucional.

Ni puede serlo, por lo menos al parecer de quien escribe, sin la implicación del nuevo ente con un papel importante.

No es difícil entrever las consecuencias que se derivan de una elección de este género, ya se trate de hundir una praxis (como el sistemático desmantelamiento de las regiones llevado a cabo por el centro a través de una negociación directa con los entes locales y sus asociaciones), ya sea sobre el plano de las indicaciones en positivo (la definitiva configuración de la región como sujeto con fines generales, extendiendo horizontalmente sus competencias, la apertura del frente de la administración periférica del Estado, etc.).

Podrá no gustar esta o aquella solución, pero es innegable que por esta vía encontraríamos finalmente un lugar creíble a la serie de exigencias que hoy paralizan tanto la programación como la gestión a nivel local.

La integración entre centro y periferia en el plano institucional está, sin embargo, condenada al fracaso, si no va acompañada de una acción paralela destinada a realizar la integración *política* entre uno y otra, o puede darse, en efecto, un orden creíble de relaciones institucionales sino que la negociación mantenida en el centro por el sistema local sea clara: sin lograr que este último, para ser aún más explícitos, sea políticamente responsable.

Quizás porque de eso se trata, las medidas hasta aquí tomadas (comenzando por la conferencia de los presidentes de las regiones) sirven para poco. Al contrario, corren el riesgo de crear más problemas que los que puedan resolver, ya sea a nivel local (representatividad de las «delegaciones» regionales, reflejo en cada uno de los ordenamientos de lo convenido en el centro, destino de los eventuales disidentes, etc.), ya sea en el centro, donde la negociación queda desvanecida y se «difunde», en cambio, la responsabilidad de cuando se decida a nivel parlamentario.

Todas buenas razones que aconsejan la elección (antes bien: volver) del camino principal optando por una representación directa del sistema local realizada con la transformación del Senado en cámara de las regiones.

Como se sabe, no es un camino nuevo, ya que fue un tiempo sostenido con autoridad por importantes sectores de la mayoría y de la oposición comunista y hoy abandonado a las débiles fuerzas de algunos parlamentarios o a la quebradiza voluntad de las regiones.

Propuesta rica sobre todo en adversarios, ni siquiera difíciles de identificar, porque todos están relacionados de alguna manera con la «renta» asegurada, en el terreno político y en el administrativo, por la grave fisura entre centro y periferia antes denunciada. Pero es la única, a falta de mejores soluciones, que ha afrontado este problema crucial.

La persecución del objetivo de integración/responsabilización en el aspecto de las relaciones centro/periferia, de la cual apenas se ha hablado, debería ir, sin embargo, acompañada de una acción específica a nivel local con dos finalidades: una inmediata, de carácter «defensivo», dispuesta a amortiguar los contragolpes que la crisis de las políticas de WS descargan sobre el sistema local; una más a la larga, de carácter estratégico, abocada a la realización de un nuevo equilibrio, especialmente en el campo de las relaciones entre público y privado.

Esto último se entiende, ya que el objetivo que nos propusimos en este terreno no está constituido ni por la búsqueda de (improbables) legitimaciones de carácter tecnocrático ni por el desmantelamiento de los aparatos de WS, sino por una orientación equilibrada que apunte; al mismo tiempo, a

una nueva dimensión de la macro-estructura y a un aumento de las capacidades de diálogo con formas de organización del sector privado. Y todo ello es creíble con un sistema de gobierno local capaz de encontrar una propia integración/responsabilización (como se ha visto) y diversos modos de legitimación, como veremos más abajo.

2. En cuanto a este último aspecto, la respuesta a las condiciones actuales de crisis (y, quizás, más acentuadas en los próximos años) podría pasar por dos caminos diferentes pero convergentes en cuanto al resultado, y que por eso deberían practicarse al mismo tiempo:

a) *Aligeramiento de la «carga» de decisiones públicas.* Una parte de las contramedidas al exceso de «público» parece posible, no tanto con la privatización de determinados servicios (modestamente factible en nuestra realidad) como con una gestión de la mano pública más ágil, eficaz e incluso competitiva.

Los medios son diversos: desde la implicación, con las oportunas garantías recíprocas, de voluntarios en servicios que continúan siendo públicos, a la corresponsabilización de los ciudadanos en el logro de los recursos financieros necesarios (una parte de la política de los tiquets) o a la petición a estos últimos de verdaderas prestaciones personales (control y manutención, al nivel más simple, de las zonas verdes, control del tráfico en la salida de las escuelas, gestión de las zonas de repoblación y control, según las normativas de caza, confiado a las asociaciones de cazadores, etc.), para pasar, en fin, a la transformación de sujetos públicos de oficinas de mera erogación (como las municipales de los transportes, hasta hace poco gratuitos) en verdaderas empresas. Se trata, pues, de dinámicas ya en marcha.

b) *Aumento de la representatividad.* Dado que, en cualquier caso, la carga de decisiones públicas seguirá siendo elevada, se debería operar a un tiempo para proveer a éstas de un soporte (consenso) más elevado que el que el sistema de partidos como tal puede asegurar hoy. Por parte socialista, dos son, en particular, las zonas de consenso que van ligadas a las instituciones del sistema local:

— la de las partes débiles, a través de políticas de garantía de los grupos minoritarios que no están en condiciones, al menos hasta hoy, de hacer oír su propia voz;

— la de las partes fuertes, para las cuales el problema no es obviamente el de hacerse oír sino que es un problema de políticas que signifiquen la implicación explícita también a través de negociaciones concretas.

Naturalmente, esto comporta su legitimación (ya en marcha parcialmente: sindicato de empleo público versus sindicato de categoría, asociaciones) que tendría, sin embargo, condiciones de transparencia, con la consiguiente asunción de responsabilidades que se deriva. Por otra parte, ya se ha dicho cómo se entrevé desde más partes un cierto espacio a nivel local para políticas de carácter neo-contractualista.

Dicho esto, cabe destacar que todas las medidas propuestas o las hipóte-

sis enunciadas en los apartados que siguen pueden referirse a una u otra de las directrices que se comentan en los puntos *a)* y *b)* siguientes o, muchas veces, a ambas.

3. En general, parecen fundados, es decir, en situación de asegurar nuevas condiciones de legitimidad, los dos valores siguientes: el de la equidad y el de la eficiencia. Por uno y otro lado parecen aún disponibles muchos espacios de actuación:

a) *Equidad*. Parece realizable a través de tres vías principalmente:

— la de la garantía de los grupos más débiles respecto a los más fuertes y, aunque en grado más limitado, la garantía de los individuos dentro de los grupos. No debe olvidarse, en efecto, que si en este tema el juez tiene un papel central, una parte considerable se resuelve antes del contencioso, en el seno mismo de la organización del sistema local y en las relaciones con las realidades externas;

— la de la transparencia. Mientras la garantía es la misma porque se traduce en una selección prohibida, aquí la equidad se puede dar haciendo transparente una selección necesaria. En concreto:

- en los mecanismos de los recursos;
- en la negociación con los diferentes grupos;
- en la selección de los grupos dirigentes de los partidos (véase candidaturas, etc.);
- en la confrontación entre recursos empleados y resultados obtenidos;
- en la distribución entre diversos centros de las responsabilidades correspondientes;

b) *Eficiencia*. Entendida como la mejor utilización de los recursos disponibles y contenedora de las consecuencias de la eficacia. Debe advertirse que, además de los perfiles ya incluidos en la equidad, la condición para una legitimación específica y necesaria en los servicios públicos de carácter empresarial, exentos como tales de la rendición de cuentas que se realiza para todas las actividades económicas de carácter privado, consiste justamente en recuperar la eficacia. En general, se trata de:

— adecuación del *personal político*, asegurando una mejor calidad, por una parte, y restringiendo el área de las cuestiones sometidas a su decisión, por la otra;

— disminuir (es a nivel local donde mejor se puede hacer) la limitación del *gasto* superando la pura reducción cuantitativa de éste (la única practicada hasta ahora, aunque con todas las limitaciones conocidas) y abriendo el capítulo de la selección;

— adecuación de la *estructura pública*, dándose cuenta que para acoplar su funcionamiento, a través de los valores de equidad y de eficiencia, a la cuestión de la legitimación y del consenso, el problema de su organización se ha convertido en un problema *político* relevante. En cualquier caso, tampoco aquí hay mucho que inventar. Se pueden suceder de nuevo un conjunto de inter-

venciones (revisión estatuto regional, organización de los cargos, ley sobre el procedimiento administrativo, utilización de experiencias profesionales, modalidades de «cobertura organizativa», eso es, de valoración preventiva de la «aplicabilidad» de leyes y de las más importantes decisiones administrativas de carácter general, controles de gestión, recalificación y motivación de los funcionarios públicos incluso con responsabilidades autónomas y poderes a los niveles más elevados) todas, de algún modo, referidas a la recuperación de elementos de *flexibilidad* y de legitimación de carácter no estrictamente político.

4. Pasando a la ejemplificación de los instrumentos con los que lograr tales objetivos, y constatando el hecho de que en cada sector encontrarán una forma propia de expresión, puede afirmarse:

— la garantía más débil de las partes está esencialmente en manos del juez. En una primera fase, sin embargo, pasa por la recuperación de los *usuarios*, ya sea en términos de actividad (propuestas, inspecciones, control) como en términos de organización (tenerlos en cuenta en la creación del sistema informativo, en la organización de las oficinas, en el trato mismo con los sindicatos del personal) y para la recuperación de representatividad de las áreas territoriales más débiles o de los grupos minoritarios, haciendo frente con estos objetivos (*si es necesario* con disciplinas concretas, incluso de tipo convencional) a los múltiples contactos entre instituciones y sociedad civil;

— la transparencia es confiada en parte al correcto funcionamiento de normativas vigentes (disciplina en los nombramientos de cargos públicos), en parte a la autodisciplina de los partidos (candidaturas/listas), en parte aún al hecho de explicitar los procedimientos de negociación con los intereses que hay en juego.

Siendo la transparencia el objetivo/clave a perseguir en este sentido, está claro que mientras deben ser reconocibles las distintas aportaciones y neta la distinción entre quien decide y quien anticipa el propio consenso o disenso, debe quedar en pie el principio de la responsabilidad asumida según la elección de cada uno.

Se debe subrayar además, para evitar cualquier equívoco, que la apertura a los sujetos interesados y, por lo tanto, la consiguiente legitimación de los grupos de interés no significa ni aceptación indiferenciada ni confrontación generadora de efectos, unilateralmente, solamente por la parte pública.

La posibilidad de un diálogo directo con las instituciones, de hecho, debe ser considerada una oportunidad reservada sólo a los grupos más activos, más responsables, más disponibles. Así que su identificación no debe ser confiada, como ocurre hoy, al automatismo de datos cuantitativos o a la obsesión de la plenitud: en lugar de eso, debe apoyarse en criterios de representatividad real, de funcionalidad de las elecciones programáticas del sistema local, y, en consecuencia, deberá comprometer directamente la valoración de mérito de las mayorías en el gobierno de las diferentes administraciones.

La adopción de tales modalidades, además, comporta la obligación de una más marcada y rígida distinción entre el área política de contratación (confiada al personal político) y el área técnico-administrativa (propia de expertos y burócratas), a la cual sean confiadas exclusivamente las tareas del

soporte informativo, de la actuación, de la verificación y del control interno de gestión.

Apuntar, a modo de inciso, cómo los obstáculos significativos a una organización de este tipo derivan de una legislación superada que centra rígidamente en el personal político local todas las responsabilidades administrativas, impidiendo de esta manera una repartición más congruente de los poderes de decisión:

— la eficiencia parece realizarse en concreto a través de cuatro elementos principales:

- el aligeramiento de la sobrecarga que se produce en la organización administrativa, que se puede conseguir ya sea con el traspaso de ciertos servicios (compárense los ya mencionados transportes, o las viviendas sociales) de la pura erogación a la gestión de tipo empresarial, ya sea con la colaboración con particulares sin ánimo de lucro (voluntariado), ya sea, en fin, con formas modestas (al menos por lo que se ve hoy) de *deregulation*, es decir, la salida de ciertos sectores (tal podría ser, por ejemplo, la cuestión de los horarios comerciales) del área de las disciplinas y de las políticas públicas;

- el complejo de iniciativas, ya mencionadas antes, tendentes a restituir a la estructura pública caracteres de flexibilidad y de racionalidad;

- el recurso de nuevas ciencias, ya sea a través de la utilización de ciertos profesionales ya formados (expertos) a título de asesores o también de «controladores» de un nuevo tipo (por ejemplo, como verificación de la eficacia de las políticas de sector), ya sea estableciendo relaciones puntuales con el sistema universitario (también en este caso, sin embargo, en condiciones paritarias de intercambio);

- considerar, en fin, la posibilidad de apertura al exterior (técnicos, expertos) de los ejecutivos de los municipios y provincias. Todo ello parte de dos supuestos: *a*) que haya una cierta parte de grupos profesionales dispuesta a comprometerse durante un tiempo determinado en la gestión de las administraciones o servicios públicos, gratificados exclusivamente según el tipo de experiencia y de utilidad aportadas; *b*) que la distinción entre niveles políticos y técnicos, ya mencionada, «despolitice» algunos organismos o la gestión de oficinas y empresas públicas.

Naturalmente, para los gobiernos de los ayuntamientos y provincias es necesaria una ley estatal: para las regiones, en cambio, la revisión del estatuto y la también necesaria modificación del artículo 122, apartado último, de la Constitución;

- fuertes innovaciones en el aspecto de las relaciones políticos/burócratas (capas medio/altas). Este nivel de funcionarios, hoy en condiciones bastante difíciles y muchas veces a punto de abandonar, es, sin embargo, atentamente considerado, y persigue dos objetivos: su valoración profesional (que se les confíen poderes de decisión y de responsabilidad autónomos, gratificaciones salariales y de estatus), por una parte, y que se acabe con la concepción garantista que le afecta (actualmente), por la otra.

Desde este punto de vista, se podía imaginar la apertura de una ver-

dadera concurrencia entre altos cuadros de la burocracia y expertos o profesionales contratados y colocados en puestos de responsabilidad en las distintas administraciones.

Mientras hasta ahora la inclusión de externos ha sido considerada por la burocracia (incluso por la más alta) exclusivamente como un castigo, en la prospectiva expuesta la cosa entraría en un explícito *do ut des* (exponerse a la concurrencia de externos a cambio del reconocimiento de poderes autónomos incluso por el personal político).