

POLITITZAR LA GESTIÓ LOCAL EN UN ENTORN DE CRISI DE LA POLÍTICA

Les nostres institucions públiques, especialment les locals, podrien estar atrapades en una doble paradoxa. D'una banda, la paradoxa està servida quan volem dotar de contingut polític les seves actuacions i, simultàniament, defensar-les de les crítiques de politització. El problema està en el terme "politització", usat generalment en to pejoratiu quan, alhora, podem –volem– reivindicar-ne els seus aspectes més nobles. La política és, al mateix temps, el problema i la solució.

D'altra banda, també el mateix concepte de "gestió" se'ns presenta pressionat per una segona paradoxa de difícil resolució. El món de la gestió ha estat tradicionalment percebut com al regne de la tècnica i de l'acció, però avui ens adonem que polítiques gestionades amb alts nivells d'eficiència són compatibles amb elevats índexs d'insatisfacció ciutadana. L'anomenat *policy failure* ens obliga a reconèixer que la gestió és simultàniament múscul i cervell. Múscul per desplegar accions amb eficiència, i cervell per pensar i decidir amb intel·ligència. L'eficiència i la intel·ligència que li reclamem a les polítiques públiques serien els eixos d'aquesta nova paradoxa.

En aquesta situació, els governs locals es troben fent i, alhora, pensant tant en allò que han de fer com en la millor manera de fer-ho. Es troben en un context de descrèdit de la política, però també amb la necessitat de prendre decisions polítiques. Es troben en una situació on la seva gestió millora tècnicament sense que aquestes millores siguin apreciades positivament per bona part de la ciutadania. Davant d'aquestes circumstàncies, la nostra aposta és doble: polititzar tant la política com la gestió dels nostres ajuntaments.

Els nostres ajuntaments inicien la seva trajectòria democràtica l'any 1979. Aquells pri-

mers governs locals van heretar unes comunitats desbordades de necessitats i reptes, alhora que disposaven d'uns recursos i d'unes estructures extraordinàriament raquítiques. En aquesta situació, una fornada de regidors entusiastes i voluntariosos entren als ajuntaments amb una triple consigna: "fer, fer i fer". O, si es prefereix, "treballar, treballar i treballar". I els resultats no es fan esperar: en poc més d'una dècada, bona part dels nostres ajuntaments surten del raquitisme endèmic que patien i aconsegueixen satisfer bona part de les demandes que s'havien acumulat durant el franquisme.

Amb els anys, la primera inèrcia del "fer, fer i fer" empeny els governs locals cap una segona consigna: "eficiència, eficiència i eficiència". Després del voluntarisme dels 80, els anys 90 obren una etapa on l'èmfasi es posa en els processos de modernització administrativa. L'objectiu segueix sent "fer", tot i que se li afegeix la necessitat de "fer-ho bé". Sovint, arrossegats per modes gerencials, la necessitat de fer-ho bé s'interpreta com la necessitat de "fer-ho com les empreses". El mite de l'ajuntament-empresa guanya terreny i impulsa múltiples iniciatives de transformació: l'orientació l'usuari-client, els certificats de qualitat, els quadres de comandaments, la direcció per objectius, les ISO, els indicadors de rendiment, etc. Un nou vocabulari inunda les institucions locals. Confiant en allò que alguns analistes han anomenat "el rol apocalíptic de la gestió", els ajuntaments fan front als reptes del tombant de segle amb les eines, els instruments, els discursos i les creences de l'anomenada "Nova Gestió Pública". D'una gestió que no ha de ser pública sinó que ha de ser gestió, a seques; s'ha d'esvair qualsevol indici de politització.

La política és el problema, mentre que la gestió ens salvarà. En temps d'incertesa i de crisi

Quim Brugué. Llicenciat en Ciències Econòmiques (UAB), diplomat en Anàlisi de Dades per a les Ciències Socials (Essex University) i doctor en Ciència Política i de l'Administració (UAB). Estades de recerca a les Universitats d'Oxford i Cambridge, professor titular del departament de Ciència Política i Dret Públic de la UAB i membre de l'IGOP. De 2004 a 2008 va ser director general de Participació del Departament de Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya. joaquin.brugue@uab.cat

del model clàssic d'Estat de Benestar, aquest és el missatge. En temps de desconcert i d'intenses transformacions polítiques i socials, aquest és el missatge. Quan s'incrementen les pors davant d'allò que no coneixem i quan ens sentim amenaçats per l'arribada de persones que ens són estranyes, aquest és el missatge. Un missatge simple davant d'un món cada cop més complex. Un missatge que ens diu que no patim, que un cop haguem substituït els vells buròcrates pels nous i llents gerents les coses s'arreglaran.

Un cop travessat el moment simbòlic del canvi de segle i dotats ja de la perspectiva que ens ofereix estar al 2011, podem plantejar-nos alguns interrogants: ¿Quin ha estat el resultat de la gerencialització i la despolització dels ajuntaments? Ens han salvat? ¿Hem aconseguit recuperar la calma i la serenor d'aquells ciutadans que estaven desconcertats i atemorits? Crec sincerament que hem de respondre amb un "no" rotund. Les promeses de la "gestió a seques" han estat útils –no té sentit negar-ho– per millorar la prestació de determinats serveis, però els nostres ciutadans continuen tan desconcertats i espantats com fa una dècada, si no més. Hem construït potents maquinàries administratives, però les polítiques públiques no aconsegueixen construir les societats que molts voldríem. Sabem fer coses raonablement bé, però no hem evitat ni l'especulació financera, ni la destrucció del nostre entorn, ni la cohesió de les nostres comunitats, ni la tranquil·litat dels nostres avis, ni la confiança en el futur dels nostres joves. Mentre, des d'algunes atalaies gerencials, mirem els esplèndids indicadors de rendiment d'alguns ajuntaments... Quin trist consoll!

La literatura s'ha referit a aquesta estranya combinació de serveis eficients i polítiques ineficaces en termes d'una profunda crisi de legiti-

mitat dels *outputs* del sistema polític-administratiu. És a dir, tot allò que fan i que ens ofereixen les nostres institucions públiques, en aquest cas les locals, és percebut simultàniament com a insuficient, excessiu, inadequat, desmanegat, ostentós. Un desastre, vaja. Si l'ajuntament propicia la inauguració d'un camp de futbol amb gespa artificial, és un desastre perquè en necessitem dos. Si l'ajuntament inverteix en el manteniment d'un equipament esportiu, és un desastre perquè són massa diners. Si l'ajuntament ajuda els joves que ni estudien ni treballen, és un desastre perquè llencem els recursos destinant-los a gent que no s'ho mereix. I si l'ajuntament no ofereix ajuts, és un desastre perquè no està al costat de les necessitats dels veïns. Si l'ajuntament organitza la recollida selectiva d'escombraries, és un desastre perquè ens obliga a tenir quatre cubells per repartir la brossa. Si l'ajuntament urbanitza és un desastre ambiental i, quan no ho fa, és un desastre econòmic.

¿Quines són les raons d'aquesta crisi de legitimitat en els *outputs* del sistema? ¿Com és que les institucions públiques no aconsegueixen fer res mínimament acceptable? ¿Realment caldria desfer-nos de polítics i funcionaris, culpables de tots els nostres mals? L'abast d'aquests interrogants supera les possibilitats d'aquest

“ Els governs locals es troben en un context de descrèdit de la política, però també amb la necessitat de prendre decisions polítiques; en una situació on la seva gestió millora tècnicament sense que aquestes millores siguin apreciades positivament per bona part de la ciutadania.”



“ L'aposta per la gestió sense política ens ha fet perdre capacitat per entendre allò que dóna sentit a les institucions públiques i, evidentment, sense sentit no anem enlloc.”

document, però intentaré apuntar dues idees que em semblen rellevants. D'una banda, el fet que generant demandes impossibles de satisfer pel sistema polític-administratiu, hem provocat el seu col·lapse i l'hem condemnat a una mena de fracàs anunciat. D'altra banda, l'aposta per la gestió sense política ens ha fet perdre capacitat per entendre allò que dóna sentit a les institucions públiques i, evidentment, sense sentit no anem enlloc. Tot seguit ampliarem lleugerament aquestes dues idees i, finalment, acabarem recuperant l'aposta per polititzar la política local.

Abans usuaris passius, ara clients mal educats

El gerencialisme ha fet les seves propostes i, sobretot, ha estat un autèntic fuet per a les formes més tradicionals de l'administració pública. Una de les crítiques més intenses s'ha centrat en el fet que la burocràcia concep les seves relacions amb els usuaris com si aquests fossin simples i passius receptors de serveis. Davant d'uns usuaris tan plans i submisos, els incentius per a la millora desapareixen. L'administració es des-

preocupa dels impactes de les seves actuacions i opera seguint inèrcies i lògiques endogàmiques. Davant això, la recepta gerencial és senzilla: convertir els usuaris en clients. Els clients són actius i exigents, valoren allò que reben en funció de les seves necessitats i expectatives, protesten quan no estan satisfets i, en definitiva, es converteixen en el motor que ha de guiar la transformació gerencial. Si, a més a més, ets un ajuntament, encara amb més raó. Des d'aquesta òptica, els ajuntaments serien com les sucursals d'una entitat financera que fa banca de proximitat: coneixen els clients pel nom de pila, escolten les seves variades necessitats i es preocupen de resoldre els problemes de cadascun d'ells. O això ens expliquen en els espots publicitaris.

Una administració orientada al client, però, hauria de contemplar dues possibles perversions. La primera es pot resumir en l'expressió "tant tens, tant vals". És a dir, hi ha clients i clients. No és el mateix arribar a l'entitat financera quan hi tens alguns milers d'euros que quan els has d'explicar que no pots pagar el rebut de la targeta. A un li regalen vaixelles i el fan entrar al despatx del director. A l'altre... no. Tenir clients actius és un interessant estímul per a les institucions públiques, però no haurien d'oblidar que la igualtat és un principi cabdal en les seves actuacions. La potència dels clients es basa en la seva capacitat d'èxit; és a dir, de sortir, d'anar a comprar els pantalons a la botiga del costat. No està gens clar que els indigents, les dones maltractades, uns rius sense cabal, uns nois que no se'n surten amb els estudis o uns avis sense recursos puguin escollir masses alternatives. La idea –molt thatcherista ella– de *opting out* està molt bé quan tothom hi pot optar, però es converteix en polaritzadora quan només uns quants poden fer-ho.

Els nostres ajuntaments, però, no només han d'articular les seves relacions amb clients que ostenten diferents nivells de poder sinó que, a més, han de lidiar amb uns clients cada cop més mal educats. Sóc conscient que aquesta no és una expressió políticament massa correcta, però serveix per resumir les conseqüències d'una expressió també molt popular: "el client sempre té raó". Hem col·locat els nous clients en una trona, els hem explicat que estem al seu servei i que, per definició, sempre tenen la raó. Si no estan contents, és culpa de la inoperància institucional i funcionarial. I ells –qui no?– s'ho han cregut i s'han convertit en uns mal educats. Un nen al qual només diem sempre que "sí" és un nen malcriat i, em sap greu fer aquesta afirmació, el voluntarisme municipal ha generat ciutadans malcriats. El famós i mediàtic català emprenyat, i torno a lamentar fer aquesta afirmació tan contundent, acostuma a ser un nou ric mal educat.

Quan algunes persones es mostren empenyades perquè només tenen un camp de gespa artificial, quan protesten per haver de caminar 100 metres per arribar al contenidor per la recollida selectiva, o quan avui reclamen als poders públics que no es fiquin en els nostres negocis i demà exigim que ens ajudin en tot, això no és ni orientació al client ni incentius per millorar l'administració. Això és mala educació i significa abocar les institucions polítiques al col·lapse. No és, però, culpa de la gent. Ens ho hem guanyat entre tots, les institucions prometent allò que saben impossible i els ciutadans acceptant allò que també saben que és impossible. Tots voldríem menjar caramels dia i nit, però sabem que provoquen càries. Ho hem oblidat i ens dediquem a repartir-los com si cada dia fos la cavalcada. L'alternativa als reis mags són els polí-

tics, més antipàtics però també més preocupats pel nostre futur col·lectiu.

Abans maquinàries ineficients, ara maquinàries estúpides

En paral·lel a la retòrica clientelar s'han desplegat els discursos eficientistes. "Mireu –ens diuen alguns–, jo no hi entenc de política, però faré funcionar aquesta maquinària. Escolteu –ens expliquen en to paternal–, oblidem-nos de debats estèrils i passem a l'acció". Davant d'aquells que s'emboliquen en discursos polítics, ofereixen solucions concretes a problemes concrets. Senzill i seductor.

El problema és que, malauradament, almenys quan treballem en el sector públic, ni els problemes ni les solucions són concrets. Els problemes són difusos, multidimensionals, polièdrics i, sobretot, no es deixen abordar satisfactòriament quan les solucions no entomen aquesta complexitat, quan reivindiquen la simplicitat de la concreció. És cert que això és més difícil d'explicar i, fins i tot, de "vendre" a una ciutadania que sembla esperar solucions màgiques i immediatament disponibles. Però és així, què hi farem. Per exemple, si de veritat ens preocupa el fracàs escolar, haurem de reconèixer que aquest és un problema que està a anys llum de ser concret, mentre que les solucions concretes, si és que existeixen, deuen estar en una altra galàxia. Podem passar a l'acció i engrassar la desfasada maquinària administrativa, però el fracàs escolar té a veure amb estils familiars, amb hàbits culturals, amb situacions socioeconòmiques, amb dinàmiques comunitàries, amb el paper de les noves tecnologies i amb unes quantes coses més. No sembla tan fàcil, no? I no ho sembla perquè no ho és.

Els venedors de concreció i simplicitat tenen un bon lloc per fer sentir la seva veu, però són venedors de fum. Ens enlluernen amb productes que entren per la vista, però el mateix enlluernament tapa qualsevol possibilitat de mirar més enllà. Un ajuntament pot resoldre el seu present financer optant per les plusvàlues urbanístiques, però ja hem vist el resultat quan arriba el futur a passar comptes. Els governs locals poden ser molt eficients a l'hora de tramitar els ajuts per situacions d'emergència o quan gestionen els centres cívics, però poden fer tot això mentre que simultàniament s'intensifiquen les diferències i les polaritzacions socials. Alguns ajuntaments prescindeixen de polítiques de participació i innovació democràtica argumentant que els resultats no són prou visibles. Tenen raó, tot i que aquests resultats poc visibles i poc immediats fan referència precisament a la democràcia: ni més ni menys que allò que ens permet gestionar civilitzadament les nostres diferències.

El gerencialisme, al qual ja ens hem referit anteriorment, ha propiciat la construcció d'unes maquinàries administratives tan eficients com estúpides. Capacitades per oferir uns serveis de qualitat als immigrants, mentre la política d'immigració fracassa miserablement. Capacitades per construir extraordinàries biblioteques, mentre persisteix el declivi de la cultura. Capacitades per construir grans infraestructures urbanes, alhora que es degraden els espais públics. L'eficiència és compatible amb l'estupidesa, com han demostrats molts dels campions de la primera.

Els governs locals no s'ho poden permetre. Requereixen complementar la necessària eficiència amb una cada cop més imprescindible intel·ligència. Ja no es tracta només de "fer, fer i fer" sinó que cal "pensar, pensar i pensar". Pen-

sar en allò que fem i en com impacta sobre la comunitat. Pensar en allò que fa el govern local i en com aconseguim que sumi amb allò que fan altres administracions. Pensar des de la institució i escoltar allò que pensen altres membres de la comunitat. La intel·ligència sempre ha estat col·lectiva, mentre que l'eficiència és individual. Un ajuntament intel·ligent, en definitiva, no es limita a prestar serveis individualment eficients, sinó que es relaciona i construeix polítiques complexes, entre tots.

La gestió ens pot aportar eficiència, però només a través de la política podem generar intel·ligència. És cert que aquesta afirmació no trobarà una acollida massa favorable en un entorn dominat pel descrèdit de la política. Des dels ajuntaments, però, caldria reivindicar tant la feina com la política realitzada. Aquells ajuntaments que més èxit han tingut són aquells que han estat capaços d'imaginar el futur, d'implicar-hi la ciutadania, de convertir la complexitat en oportunitats, de pensar i no deixar-se atrapar per les inèrcies. La política és això, i sense ella, per moltes coses que fem, perdem el nord.

Sense política perdem el nord

Els governs locals han de tractar les persones com a ciutadans, no com a clients. Tanmateix, han d'oferir polítiques, a més de serveis. Els ajuntaments han de treballar en els nostres problemes de present, però també han d'orientar-nos cap al futur. Ara està molt de moda parlar de la manca de relat dels nostres polítics. A mi sempre m'ha semblat una expressió cursi per a no dir que necessitem política. La política –els relats si es prefereix– ofereix nord i sentit a les accions d'un govern. Sense ella no anem enlloc. Tot i això, cal reconèixer no només l'intens des-

“ Polititzar la política municipal implica fer compatible el disseny de visions de futur amb la necessitat de resoldre els problemes de la immediatesa.”

prestigi que pateix la política, sinó també les freqüents confusions sobre què és. Amb l'objectiu d'argumentar la necessitat de polititzar la política local, volem posar l'accent sobre tres aspectes –molt interrelacionats– de la política: la política entre els núvols i el fangar, la política com a l'art de dir que no, i la política com a equilibri.

En primer lloc, l'exercici de la política és molt delicat, ja que es troba permanentment atrapat entre la vocació platònica de perseguir els ideals i la necessitat maquiavèlica de gestionar l'ús quotidià del poder. Mantenir el cap a l'horitzó mentre els peus resten clavats en el fang és el principal repte de la política i, en particular, de la política local. Volem construir una comunitat inclusiva, però no podem oblidar els problemes d'aquells qui –ara mateix– en resten exclosos. Polititzar la política municipal, per tant, implica fer compatible el disseny de visions de futur amb la necessitat de resoldre els problemes de la immediatesa. No poden haver fets sense paraules, com tampoc paraules sense fets. Això, per als ajuntaments, és una obvietat: ells viuen instal·lats en aquesta tensió.

En segon lloc, la política, a banda de delicada, és dramàtica. Els grecs van explicar-la –i no és casualitat– a través de les tragèdies. La política és escollir entre prioritats i valors, optar per un escenari o per un altre, oferir més suport a aquests o als altres. I això és un drama, ja que no ens permet gestionar les satisfaccions (dels clients) sinó les insatisfaccions (dels ciutadans). Massa sovint oblidem que la política existeix perquè existeix el conflicte i que, conseqüentment, la seva funció és dirimir entre faccions, bàndols, interessos o prioritats. Els governs locals, inevitablement, opten per construir municipis diferents, prioritzen les demandes de determinats

grups poblacionals, reforcen uns o altres barris... fan política.

En darrer terme, la política és equilibri. De fet, es tracta de la conseqüència dels punts anteriors. Els equilibris sempre són dramàtics i delicats. Dramàtics perquè ens obliguen a triar i delicats perquè aquestes tries sempre són inestables. En temps de crisi com els actuals, la política local entesa com a equilibri és especialment crucial. Quan els recursos són escassos i les demandes es multipliquen, les respostes han de ser equilibrades i han de permetre el matís. Quant des de l'escenari mediàtic construïm una política en blanc i negre estem anul·lant la política. Els ajuntaments, reforçats per la proximitat i la implicació, han de reivindicar els matisos, els equilibris, la política. No poden funcionar a cop de titular; necessiten de la política •

