Jornades sobre la regionalització del territori i els ens intermedis, organitzades per la Societat Catalana de Geografia (Barcelona, 1989).
Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990.

El debat de l'organització territorial de l'Estat: del passat, fem-ne taula rasa?

Oriol Nel·lo i Colom
Universitat Autònoma de Barcelona

Introducció

Italo Calvino, en un dels seus contes, ens parla de la ciutat de Zaira, la dels alts bastions. L'autor tracta inútilment de descriure-la per les seves característiques físiques —la llargària dels carrers, el nombre de graons de les escales, la llum dels arcs—i aviat s'adona de la futilitat del seu intent: «Non di questo è fatta la città, ma di relazioni tra le misure del suo spazio e gli avvenimenti del suo passato». Per tant, «una descrizione di Zaira quale è oggi dovrebbe contenere tutto il passato di Zaira».

Les pàgines que segueixen tracten de discutir si en el tema de l'organització territorial de l'Estat ocorre com en la ciutat de Calvino, o si, per contra, els esdeveniments del passat són més aviat irrellevants en aquesta qüestió. Més que parlar, doncs, de les herències del passat en l'organització territorial de l'Estat, la present intervenció pretén plantejar alguns interrogants respecte a la utilitat d'introduir referències al passat en el debat sobre aquella organització. I posats a introduir interrogants, hom començarà per preguntar-se no ja la utilitat de la història en el debat, sinó l'objecte i la utilitat del debat mateix.

Per no descoratjar el lector de bell antuvi, m'afanyo a dir que, enmig de tantes preguntes, tractaré d'aventurar també alguna resposta. Val a dir, però, que es tracta de respostes ben provisionals i esquemàtiques. Personalment, quedaria content si hom pogués considerar que alguna de les preguntes formulades és pertinent.

La intervenció està dividida en dues parts: en la primera hom s'enfronta amb la qüestió de l'objecte i la utilitat del debat sobre l'organització territorial de l'Estat en general; en la segona part s'entra pròpiament en el tema del lloc que la història ha d'ocupar en aquest debat. Al final del text hom trobarà les referències de la bibliografia utilitzada.

De l'objecte i la utilitat del debat sobre l'organització territorial de l'Estat

En els darrers lustres, en països com Itàlia, França, el Regne Unit o l'Estat espanyol, el debat acadèmic sobre l'organització territorial de l'administració pública ha fet córrer rius de tinta, ha permès de compilar arxius vastíssims, ha donat tema per a la celebració de dotzenes de congressos i seminaris, ha atret l'atenció de juristes, economistes, sociòlegs, geògrafs, etc.

Moltes vegades m'he demanat quin era l'interès real d'aquest debat, aparentment tan àrid, tan abstrús. Un debat que, d'altra banda, ha tingut sovint ben escasses repercussions pràctiques. A voltes, m'he preguntat fins i tot si la seva veritable utilitat no seria, precisament, tenir-nos a tots plegats discutint d'allò que és adjectiu, mentre que allò que és substantiu roman inqüestionat, incòlume. El debat sobre l'organització territorial de l'Estat seria, així, com un mirallet per caçar aloses, un laberint per esgarriar Teseus.

No crec, però, que aquestes reserves estiguin del tot justificades. No ho crec sempre que es compleixi una condició: que quan discutim sobre l'organització territorial de l'Estat recordem que allò que és substantiu, en el debat, és l'Estat i que allò que és adjectiu és la seva organització territorial. Només si tenim ben present aquesta prelació, penso, sabrem en tot moment quin és l'objecte de la nostra discussió.

De l'objecte del debat: l'organització territorial de la coacció i la distribució de l'excedent social

Perquè, què és, en realitat, allò de què parlem? Si concebim l'Estat com la màxima expressió del poder polític, i si afirmem —amb Norberto Bobbio— que el poder polític és aquell que es caracteritza per la possibilitat de recórrer, en darrera instància, a l'ús de la força, conclourem que quan parlem de la divisió territorial de l'Estat, allò que en primer lloc estem discutint és l'organització territorial de la coacció.

Prenem un exemple per il·lustrar aquesta asseveració; un exemple d'altra banda prou conegut: els avatars de l'organització territorial del poder a Catalunya als inicis de la guerra civil. Quan després del 19 de juliol de 1936 l'administració republicana queda col·lapsada, una de les primeres mostres que tenim d'aquest fet és la ruptura de la seva organització territorial. L'Estat i el govern de la Generalitat perden la capacitat d'imposar-se, de fer-se obeir, quan els cossos armats que representen la seva autoritat sobre el territori es dissolen o, en tot cas, deixen d'obeir la cadena administrativa que —a través de les capitanies militars i de les comissaries de la Generalitat— els lligava al centre. En aquesta situació, tot i que l'Estat conserva el monopoli legal de la violència, el poder real resta, com és ben sabut, en mans dels grups armats que havien sufocat l'aixeca-

ment facciós, els comitès. Això implica, de fet, una enucleació completa del poder sobre el territori. I és ben significatiu que una de les primeres mesures que els partits i sindicats obrers prenen quan, des de Barcelona, tracten d'organitzar els comitès com una estructura de poder paral·lela a la Generalitat i a l'Estat, és dotar-se d'una organització territorial. Així, creen uns comitès comarcals i els posen en contacte directe amb el Comitè Central de Milícies de Barcelona; més endavant creen comitès regionals, etc.

Heus-ho aquí: l'organització territorial del poder polític és, en primer lloc, l'organització territorial de la coacció. Un clàssic rus, en un llibre escrit l'any 1917, deia que, en darrer terme, l'Estat no és altra cosa que una banda d'homes armats. Segurament es podrien afegir moltes coses a aquesta definició. En tot cas, el primer afegitó que jo hi faria és: «una banda d'homes armats *organitzats sobre el territori*».

Ara bé, el fet que quan parlem de l'organització territorial de l'Estat ens referim, en primer lloc, a l'organització territorial de la coacció, no implica, és clar, que parlem només d'això. Hi ha un altre tema que, en països com el nostre, està molt directament implicat en la qüestió i resulta de particular rellevància: quan discutim sobre l'organització territorial de l'Estat, discutim, també, sobre el repartiment de l'excedent social.

Com és notori, l'Estat, a més de contribuir a assegurar l'ordre i la cohesió social, dóna suport al funcionament de les activitats econòmiques i facilita la reproducció de la força de treball. Així, l'Estat —a través de la prestació de serveis, la construcció d'infrastructures, etc.— esdevé un agent condicionant de la distribució de la renda entre els diferents grups socials. En aquest context, si assumim que la prestació i el finançament dels serveis són afectats per la disposició dels ens que els administren sobre el territori; i si reputem que el debat respecte a la forma com els serveis han de ser prestats i per qui han de ser pagats és una prolongació del conflicte més general sobre el repartiment de l'excedent social, conclourem necessàriament que el debat sobre l'organització de l'administració pública sobre el territori és també part del debat sobre la distribució de l'excedent entre els diferents grups socials.

L'argumentació podria estendre's i complicar-se força més, però em sembla que el punt que m'interessa subratllar és prou clar: només si reeixim a integrar-hi de manera permanent i orgànica la reflexió sobre l'Estat i les seves funcions, el debat acadèmic sobre l'organització territorial de l'administració pot tenir algun sentit, alguna utilitat. Utilitat per a què i utilitat per a qui?

De la utilitat del debat: la construcció del raonament geopolític

Karl Haushofer deia que la geopolítica ha de ser la consciència geogràfica de l'Estat. No cal pas combregar amb el significat darrer de les seves teories per reconèixer que aquesta definició conté un element de gran interès: la concepció del raonament geogràfic com un estri fonamental per orientar la pràctica política sobre el territori. Ara bé, a parer meu, el discurs geopolític —és a dir, la reflexió geogràfica obertament orientada a informar pràctiques polítiques— pot servir no tan sols per orientar les accions d'aquells que tenen el poder de l'Estat, sinó també d'aquells actors socials que malden per modificar-ne les pràctiques.

En aquest sentit, penso que la utilitat primordial del debat sobre l'organització territorial de l'Estat deriva sobretot del seu caràcter potencialment geopolític. En primer lloc, el debat pot servir per establir amb claredat els vincles que hi ha entre la pràctica política dels diversos actors i les diferents opcions territorials en litigi. D'altra banda, hom ha de poder determinar de quina manera l'aplicació de cada model d'organització territorial afecta (o afectaria) els interessos de cada un dels actors. D'aquesta manera, el debat pot servir per orientar la seva pràctica política sobre i respecte al territori. El raonament geogràfic esdevé, per tant, una guia per a l'acció política, esdevé geopolític.

Així, la utilitat del debat acadèmic per als diversos actors resulta evident. Ara bé, a quins actors ens referim? Què succeeix, per exemple, si assumim que l'Estat no és un camp de batalla neutre, sinó un instrument de classe? Plantegem l'objecció d'una manera més completa: si l'Estat és un instrument dels grups socialment hegemònics per mantenir els seus privilegis (la «manifestació del caràcter irreconciliable de les contradiccions de classe» i l'«òrgan d'opressió d'una classe per una altra», per dir-ho amb les paraules d'aquell clàssic rus que esmentàvem abans); i si l'organització territorial de l'Estat és, en primer lloc, l'organització territorial de la coacció social, ¿quina rellevància pot tenir per a aquells que no es troben entre els grups dominants el fet de debatre l'organització territorial de l'Estat? ¿Quin interès, a part de poder entendre la lògica del contrincant, pot tenir per a ells la discussió sobre l'organització de la coacció en el territori?

No cal dir que l'assumpció que hi ha darrere d'aquestes preguntes és una assumpció formidable (que, tal com comenta Bobbio, potser no ha resistit gaire bé «le dure repliche della storia»). No es tracta pas, però, de discutir-la ara. Mantinguem-la només per demostrar que, fins i tot en aquest supòsit, el debat sobre l'organització territorial de l'Estat pot ser útil a la majoria de la població.

Imaginem-nos aquest hipotètic Estat-instrument-de-classe com una fortalesa. Com una fortalesa assetjada per aquelles forces socials que voldrien apoderar-se'n, precisament, per canviar-ne el caràcter de classe, per posar-lo al servei d'uns altres interessos socials. Les torres, les defenses del castell, són les institucions: les empreses estatals, les universitats, el govern local, etc.

En aquesta situació, ¿podem imaginar-nos la presa de la fortalesa torre per torre? O bé el domini de les parts és inseparable del control del conjunt? Una torre presa, esdevindrà un bastió per ajudar els assaltants? O, al contrari, ¿resultarà inútil sense el control de tot el castell? La posició ocupada, ¿pot convertir-se en una presó dels ocupants? O —encara pitjor— ¿no pot ser que, un cop a dins, els conqueridors acabin identificant-se amb els assetjats i comencin a actuar contra els assetjants? En aquest cas, ¿pot ser una tàctica útil als assetjats cedir unes quantes posicions a l'enemic per tal d'afeblir-lo?

Per resoldre aquests interrogants —que, per dir-ho amb les paraules de Palmiro Togliatti, «sono le qüestioni di fondo che oggi sorgono nella lotta politica»— el debat sobre l'organització territorial de l'Estat resulta de vital importància perquè és a través de la seva organització sobre el territori, especialment a través de l'organització d'allò que anomenem «el govern local», que l'Estat fixa bona part de les regles del joc, de les normes que regiran el curs de la batalla; regeixen el curs de la batalla i en condicionen, en bona part, el desenllaç. No és indiferent, doncs, per a aquelles forces socials interessades a transformar el caràcter de l'Estat que aquestes siguin unes o unes altres.

Heus aquí perquè el debat sobre l'organització territorial de l'Estat no és pas una qüestió fútil, fins i tot, per a aquells que, veient l'Estat com una fortalesa enemiga, se'n situen fora i la combaten.

Admetem que amb aquests arguments, prou simplificadors i reductius, haguem pogut explicar l'objecte del debat i justificar-ne la utilitat. Ara bé, quina necessitat tenim de fer-hi entrar la història?

De la utilitat de la història en aquest debat

Una de les coses que sorprèn, quan hom estudia la forma com s'ha produït i es produeix el debat sobre l'organització territorial de l'Estat en diversos països, és la reiteració amb què els autors utilitzen arguments històrics per defensar les seves posicions. Aquest fet, fins a cert punt excepcional, ha donat lloc, en països com Itàlia, França o Espanya, al sorgiment d'un petit subgènere històrico-jurídico-geogràfic, a redós del qual han vist la llum peces de notable erudició.

Així, qualsevol que entri a estudiar la qüestió topará amb grans aportacions documentals, com les realitzades per Ettore Rotelli, Josep Iglésies, Marie Vic Ozouf-Marignier, Enric Lluch, Lucio Gambi, Antonio Calero, Francesc Nadal o Roberto Ruffilli (per citar només uns quants autors que han treballat en aquest camp des de perspectives diverses, en països també diversos).

Ara bé, quina és la rellevància d'aquestes aportacions en el debat polític de cada dia? Aquest és un debat ja prou dens i complicat, sobre el qual —com dèiem al principi— potser s'ha escrit massa amb molt pocs resultats pràctics. No seria millor, potser, deixar fora la història? No seria millor, potser, fer taula rasa del passat, com ens demana l'himne («du passé faisons table rase / foule esclave, debout, debout!»)?

Penso que no hauríem de caure en aquesta temptació. I ho penso perquè l'estudi de la història en aquest debat ens és necessari almenys per tres raons: per bastir la pròpia interpretació del passat, per entendre la situació present i per orientar-nos en la construcció del futur.

De les interpretacions del passat

En la major part dels casos, en el nostre debat polític-geogràfic, hom utilitza l'argument històric per tal de legitimar les pròpies posicions o atacar les del contrincant. Fins aquí no hi ha res d'extraordinari. Els qui hem estat alumnes de Josep Fontana vàrem aprendre en bona hora que cada generació té dret a repensar la història. Repensar-la amb l'objecte d'extreure de l'estudi del passat allò que li és útil per a la seva situació present. I si en cada generació hi ha grups socials amb interessos contraposats, i aquests interessos es corresponen amb una determinada organització del territori, no té res d'estrany que uns i altres utilitzin arguments històrics per validar tal o tal altra opció territorial.

És ben cert que la utilització de referències històriques comporta sovint simplificacions i deformacions dels fets. I que, fins i tot en els casos que els fets que s'adduïxen són certs, és molt senzill de trobar-ne d'altres que permeten «demostrar» exactament el contrari d'allò que s'afirma. Els darrers episodis del debat sobre la divisió territorial a Catalunya són plens d'exemples d'aquesta mena d'abusos de les referències històriques. Abusos que seria fins i tot massa fàcil de rebatre i sobre els quals no caurem en la temptació de polemitzar aquí. Qui estigui lliure de pecat que tiri la primera pedra. No hi haurà pedregada.

Es dóna, però, una circumstància que fa que sovint aquestes utilitzacions resultin confusionàries i, per tant, rebutjables: la seva pretensió d'objectivitat. Aquesta pretensió tracta, precisament, de negar allò que és tan evident: les anàlisis del passat, en aquest debat, es fan en funció de les posicions respecte al present. Es tracta, per tant, d'un frau, i com a frau cal denunciar-lo.

Per combatre aquesta mena de fraus ens cal dotar-nos de la nostra pròpia interpretació del passat. Una interpretació del passat que ens permeti d'utilitzar-lo per sospesar els arguments del contrincant i per fundar-hi les pròpies posicions. I si volem que aquesta utilització vagi més enllà del simple ús instrumental, si volem extreure de l'estudi del passat elements per a la comprensió del present, ens caldrà afrontar els fets històrics amb tota la seva complexitat. Entendre, per exemple, que els jacobins —aquest epítom de l'esperit centralista— foren, abans i després de la seva estada en el poder, descentralitzadors a ultrança. O entendre allò que el jurista Joan Prats ha anomenat «la paradoxa política de la divisió provincial espanyola», per la qual una organització territorial dissenyada amb finalitats radicalment transformadores acabà essent implantada amb objectius polítics ja desproveïts de tot abast revolucionari.

Aquest és, a parer meu, el primer motiu per explorar el passat en aquest debat: utilitzar-lo i evitar que ens l'utilitzin.

De la comprensió del present

Keith Buchanan ens ha parlat del territori xinès com d'un palimpsest, un pergamí molt antic sobre el qual cada generació hi ha escrit alguna cosa, sense esborrar però, del tot, els textos anteriors. La figura, tan bonica i suggeridora, resulta particularment apropiada en relació a l'estudi de les divisions administratives del territori. I això és així perquè aquestes generen, quan són implantades, una gran quantitat de fluxos, d'inèrcies, de canvis de percepció, que deixen una petja indeleble sobre l'espai.

Aquesta capacitat de condicionar el funcionament del territori és, sens dubte, una de les raons que expliquen la proverbial resistència de les estructures territorials de l'administració davant l'evolució històrica. Ben sovint cal que es produeixin, o que amenacin de produir-se, canvis socials veritablement radicals, per tal que l'organització territorial d'un Estat sigui transformada en profunditat. I moltes vegades, la permanència de les estructures territorials de l'administració és alhora garantia i símptoma que allò essencial en el caràcter i les funcions de l'Estat roman incommovible. Així ho expressava, en un text publicat l'any 1870, el polític conservador italià Giuseppe La Farina, tot parlant dels departaments francesos:

«L'ordinamento amministrativo, fondato su queste basi [els departaments] ha resistito in Francia a sei grandi revoluzioni [...] Si sono mutati ordinamenti politici, sovranità, leggi sulla stampa, sulla guardia nazionale, sui giurati; il diritto elettorale ha ricevuto profonde modificazioni; ha fatto paura lo spettro rosso, ed ha fatto paura lo spettro nero; si è passati dai circoli de' giacobini ai circoli della via Poitiers; si è veduto l'onnipotenza del berretto e l'onnipotenza della spada; si è gridato 'viva' e 'morte' alla prima e alla seconda repubblica, al primo Impero e al secondo Impero, alla monarchia quasi legittima; tutto si è mutato, distrutto, trasformato, rinnovato: una cosa sola è rimasta immutabile ed ha salvato la Francia dalla dissoluzione e dalla guerra civile, l'ordinamento amministrativo! Scopriamoci il capo in segno di venerazione davanti un monumento, il quale ha potuto resistere a tante e si gagliarde tempeste.»

Però no és només l'organització territorial de l'Estat el que presenta continuïtats i permanències territorials. També els grups que se li oposen tenen comportaments recurrents en la seva organització sobre el territori. Parlàvem fa un moment de la Xina; doncs bé, el sinòleg francès Jean Chesneaux ens ha descrit com els espais de les revoltes camperoles seculars (els *pien-ch'ü*, territoris muntanyosos alliberats, a cavall entre les fronteres de dues o més províncies) coincidirien amb els territoris de les repúbliques soviètiques del període de la Llarga Marxa. Pierre Vilar ha relacionat l'experiència organitzativa dels comitès locals revolucionaris espanyols de 1936 amb les Juntes de 1808 i amb el cantonalisme de 1873. Les «repubbliche partigiane» italianes de 1943-1945, estudiades per autors com Massimo Legnani o Ettore Rotelli, mostren entre si similituds territorials que no poden ser casuals.

Ens cal, absolutament, entendre el com i el perquè d'aquestes inèrcies poderosíssimes, si volem comprendre l'estructura actual de l'administració en els nostres països. És més, només si som capaços d'entendre-les copsarem quin és l'abast i la importància real del debat sobre l'organització territorial de l'Estat.

Heus aquí, doncs, la segona raó per la qual l'estudi de la història és útil en el nostre debat: l'anàlisi de l'evolució de les estructures territorials ens dóna claus per entendre el present.

De la construcció del futur

Hi ha, em sembla, un darrer argument que justifica la necessitat de tenir en compte el passat en el debat sobre l'organització territorial de l'Estat: la voluntat d'influir en la construcció del futur.

El *Quixot* diu, en algun moment, que la història, a més de moltes altres coses, és «advertencia de lo por venir». A mi m'agrada més, però, de pensar en l'estudi de l'evolució de les estructures territorials com una eina per a la construcció del futur: l'estri del manobre més que no pas la bola de vidre del nigromant.

En efecte, només si entenem com la societat evoluciona sobre el territori i com aquest és alhora element condicionant i element condicionat, subjecte i objecte dels processos socials que hi tenen lloc, serem capaços de dotar-nos dels instruments necessaris per bastir el futur. Instruments que ens permetin de transformar el territori tot transformant la societat, i transformar la societat tot transformant el territori; i fer-ho en benefici de la majoria de la població.

Entre aquests instruments ocupa un lloc privilegiat l'organització territorial de l'administració. És a dir:

- si podem evitar que l'administració s'estructuri seguint models territorials establerts per forces econòmiques que, per la seva mateixa naturalesa, tendeixen a discriminar les persones segons el grup social a què pertanyen i el territori en què viuen;
- si aconseguim que l'administració s'estructuri de manera que els serveis siguin més accessibles a qui més els necessita;
- si aconseguim que l'administració s'organitzi sobre el territori de manera comprensible i, per tant, controlable.

Si aconseguim tot això, dic, potser haurem alterat, en part, la forma com la coacció opera i com l'apropiació de l'excedent es produeix en la nostra societat.

Potser això no implicarà encara l'existència d'un canvi social que permeti millorar de manera radical les condicions de vida de la majoria de la població. És més, potser el canvi de les estructures territorials de l'administració s'esdevindrà precisament com un mecanisme de defensa de l'Estat per tal d'evitar que un canvi tal es produeixi. Però en tot cas haurem modificat les regles del joc.

I aquest canvi de regles potser ens permetrà d'avançar uns quants passos. Avançar uns quants passos des d'una geografia determinista en la qual les forces de la coacció econòmica i social prevalen sobre els interessos de la majoria de la població, cap a una geografia determinada per aquells interessos i necessitats majoritaris. És a dir, potser haurem fet camí des d'una geografia que descansa sobre forces econòmiques i socials cegues que beneficien només uns quants, cap a una geografia en què la majoria de la població podrà estructurar voluntàriament el territori en benefici propi.

Així, entre un futur basat en la geografia de la coacció i un altre basat en la geografia voluntària, haurem apostat per la supremacia de la geografia voluntària.

Jornades sobre la regionalització del territori i els ens intermedis, organitzades per la Societat Catalana de Geografia (Barcelona, 1989). Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990.

Referències bibliogràfiques

BOBBIO, Norberto, *Stato, governo e società. Per una teoria generale della politica*, Torí, Einaudi, 1985.

BUCHANAN, Keith, *The Transformation of the Chinese Earth. Aspects of the Evolution of the Chinese Earth from Earliest Times to Mao Tse-Tung*, Londres, Bell and son, 1973.

CHESNEAUX, Jean, *Peasant Revolts in China, 1840-1949*, Londres, Thames and Hudson Ltd., 1973.

CHESNEAUX, Jean, *Du passé faisons table rase? A propos de l'histoire et des historiens*, París, Maspero, 1976.

FONTANA, Josep, *Historia. Análisis del pasado y proyecto social*, Barcelona, Crítica, 1982.

HAUSHOFER, Karl, *De la géopolitique*, París, Fayard, 1986 (1a. ed. 1931).

LEGNANI, Massimo (ed.), *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Bolonya, Il Mulino, 1975.

LENIN, Vladimir I., *El Estado y la revolución*, a *Obras escogidas* (volum, VII), Moscou, Progreso, 1977 (1a. ed. 1918).

MARKUSEN, Ann, «Class and Urban Social Expenditure: A Marxist Theory of Metropolitan Government», a TABB, William K. i SAWERS, Larry, *Marxism and the Metropolis*, Nova York, Oxford University Press, 1984.

NEL·LO, Oriol, «L'evolució del concepte de Regió en el debat de la divisió territorial de Catalunya», a POU, Tomàs i alt., *Les futures regions a Catalunya*, Barcelona, Societat Catalana d'Ordenació del Territori, 1989.

OZOUF-MARIGNIER, Marie-Vic, «Politique et géographie lors de la création des départements français (1789-1790)», a *Hérodote. Revue de géographie et de géopolitique* 40, París, 1986.

PRATS, Joan, «L'autonomia política i el fet provincial a Catalunya», a *Administració Pública* 1, Barcelona, 1978.

ROTELLI, Ettore (ed.), *Dal regionalismo alla regione*, Bolonya, Il Mulino, 1973.

TOGLIATTI, Palmiro, «Promemoria sulle questioni del movimento operaio internazionale e della sua unità», a *Da Salerno a Yalta. Vent'anni di lotta politica negli articoli di «Rinascita»*, Roma, Rinascita, 1984.

VILAR, Pierre, *La guerre d'Espagne*, París, Presses Universitaires de France, 1986.