

DESCENTRALITZACIÓ. UNA QUESTIÓ DE MÈTODE

JORDI BORJA

Sumari

- I. DEMOCRÀCIA I DESCENTRALITZACIÓ
 - II. LA DESCENTRALITZACIÓ. TENDÈNCIES I ACTORS
 - III. LA DESCENTRALITZACIÓ: UN PROCÉS POLÍTICO-ADMINISTRATIU
 - IV. LA DESCENTRALITZACIÓ A EUROPA. BALANÇ CRÍTIC
 1. Descentralització municipal: entre la participació i la gestió
 2. Descentralització, crisi econòmica i canvi tecnològic
 3. Elements per a un balanç crític de la descentralització europea
 - V. CONCLUSIONS
 1. L'Estat ordenament
 2. Representació política i participació ciutadana
 3. Descentralització i reestructuració territorial
 4. La metodologia de la descentralització: el cas de Barcelona
 5. Perspectives de la descentralització
- REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES
1. Sobre Espanya: poders locals, descentralització i canvi polític
 2. Sobre democràcia i poders locals a Europa
 3. Sobre la descentralització municipal a Europa

I. DEMOCRÀCIA I DESCENTRALITZACIÓ

La descentralització avui sembla que és consubstancial a la democràcia, al procés de democratització de l'Estat, és a dir, *a*) a l'ampliació del camp dels drets i llibertats, *b*) a la incorporació progressiva dels sectors exclosos o marginats a les institucions representatives, i *c*) a un control i una participació populars més grans en l'actuació de les Administracions públiques. Tanmateix, no sempre ha estat així.

Hi ha una tradició descentralitzadora, localista, de caire reaccionari en sentit estRICTE, és a dir, oposada al desenvolupament democràtic de l'Estat modern. S'exalta l'autonomia local concebuda quasi com una autarquia, i en nom de la història i de la diversitat es justifiquen privilegis i es mantenen caciquismes.

El centralisme liberal («jacobinisme» en la seva accepció radical) és aleshores progressista perquè proposa un projecte d'Estat l'uniformisme del qual és garantia d'igualtat jurídica dels ciutadans i dels territoris. L'Estat liberal representatiu crea una Administració entesa com un servei públic igual per a tothom que s'organitza territorialment segons criteris de racionalitat o de funcionalitat de caire centralitzat (bé que puguin ser desconcentrats). L'Estat administratiu esdevé així motor de l'activitat econòmica, organitzador de la vida

social i prestador de serveis col·lectius i pot fer un paper de redistribuïdor d'ingressos i de promoció dels sectors populars.

El procés de construcció de l'Estat democràtic a Europa es desplega principalment mitjançant l'extensió del sufragi universal i el paper dels partits polítics, és a dir, en el marc de l'Estat-nació i no pas en àmbits locals o regionals. Fins i tot les utopies progressistes o revolucionàries, inspirades en el marxisme, es mouen entre l'Estat i l'internacionalisme i no es plantegen el poder local com una qüestió política. Hi ha, tanmateix, una veta democràtica, influent sobretot als països anglosaxons, que es fonamenta en el poder local: el representat per Tocqueville, Stuart Mill i per la pràctica del self-government. Tocqueville és segurament el primer que lliga, i en tot cas el que ho fa més profundament, el desenvolupament de la democràcia moderna a la potenciació dels poders locals. Descentralització, autogestió social, educació cívica, llibertats individuals, solidaritat, innovació, eficàcia de l'acció pública i optimització dels recursos humans formen, segons aquest corrent, un tot interdependent. La forma de ser de l'Estat democràtic és l'articulació de poders locals segons el principi que tot allò que pot ser decidit i gestionat en un nivell inferior no ho ha de ser en un nivell superior.

L'evolució posterior ha acostat posicions teòriques i pràctiques. El municipi, tant si la seva justificació és el self-government anglosaxó com la creació administrativa per part de l'Estat segons el model francès, és exaltat com el document bàsic o elemental de l'Estat democràtic. Però alhora el desenvolupament modern de l'Estat significarà un procés accelerat de descentralització política i administrativa, tal com veurem després.

El paper dels poders locals és, però, decisiu en el progrés de l'Estat democràtic modern. Entre altres raons perquè:

a) La consolidació i el desenvolupament de les llibertats i drets polítics i sobretot de les institucions representatives té lloc més i abans als nivells locals que no pas als centrals. Al nivell local es poden articular aliances socials més àmplies, la força dels aparells no democràtics de l'Estat és menor i és més fàcil la conversió de la demanda social en resultat polític-jurídic. Així mateix el control social sobre l'Administració pública pot ser més eficaç.

b) Els partits polítics i les organitzacions socials de les classes baixes i mitjanes, al començament pràcticament excloses de l'Estat liberal-oligàrquic, es desenvolupen i accedeixen a les institucions representatives locals abans que a les centrals. El modern Estat democràtic de masses, en què han irromput els sectors socials sense poder econòmic, no hauria estat possible sense l'existència de poders locals representatius.

c) Una gran part de les noves funcions socials i econòmiques de l'Estat han estat acomplertes per mitjà de les Administracions locals, i gairebé sempre es tractava de qüestions bàsiques per a la vida col·lectiva (urbanisme, salut pública, cultura, serveis socials, transports, aigua, proveïments, habitatge, etc.). El *welfare state* modern no existiria sense aquesta acció dels poders locals.

d) Pel seu doble caràcter de ser ens representatius de les collectivitats locals i elements articulats de l'Estat, les institucions municipals han estat un factor decisiu d'integració nacional, en un sentit polític-cultural. Els grups

socials i els valors de caire particular s'han combinat amb els més universals, representats per i en l'Estat.

El desenvolupament de l'Estat modern ha seguit, tanmateix, línies centralitzadores: el reglamentisme o hipertròfia normativa, la concentració dels recursos financers en els nivells centrals de l'Estat, la proliferació d'ens o organismes autònoms de caire sectorial, la tendència de l'Estat a actuar mitjançant òrgans perifèrics desconcentrats o autònoms de caire sectorial i no mitjançant la transferència o la delegació de competències en els ens locals i el buidatge progressiu de competències d'aquests a benefici de l'Estat són aspectes del procés de centralització político-administrativa que caracteritza el segle xx. Els actors principals són de naturalesa estatal o nacional: govern i parlament, Administració pública amb els seus diversos cossos, grans partits polítics, mitjans de comunicació social, grans empreses o institucions prestadores de serveis públics i financers, etc. La democràcia local es devalua progressivament i les estructures que la sostenen (base territorial, organització, competències, recursos) són cada dia més inadequades. Tot al llarg del segle xx la qüestió de la reforma municipal també és a l'ordre del dia, per bé que curiosament no és fins a una època molt recent que aquesta reforma no es comença a fer pràcticament a la majoria de països europeus, i fins en bastants casos es troba a l'inici: reforma municipal anglesa (1972); lleis de descentralització francesa (1982); llei municipal portuguesa (1976); nova legislació municipal italiana (en el marc de la regionalització, a partir del 1975); reforma municipal anterior, des dels anys setanta, als països escandinaus, a Holanda i a Bèlgica; mentre que a Alemanya els l nder (regions) despleguen també durant aquesta darrera dècada una important activitat normativa i reestructuradora deis ens locals. No hi ha dubte: des dels anys seixanta, i sobretot setanta, la centralització  s fortament qüestionada i la descentralització es posa a l'ordre del dia. Per què?

En primer lloc, la tradició democr tica revifada per la lluita antifeixista dels anys trenta-quaranta havia revalorat la idea d'autogovern local, diversitat, participació, etc., enfront dels «models hiperpol tics» dels règims autoritaris i totalitaris, que es distingeixen per un fort centralisme i per la submissió total de la societat civil.

En segon lloc, el paper dels poders locals com a lloc de consens, com a expressió de classes i grups socials que altrament no poden intervenir d'una manera directa en la vida de l'Estat, com a mecanisme de participació política acostat a tots els ciutadans s'ha de mantenir si us plau per força perquè apareix com un sistema de funcionament indispensable de l'Estat democràtic.

I, en tercer lloc, la centralització també genera deseconomies i disfuncions específiques: burocratisme, sectorialització, pèrdua de coherència i d'agilitat dels processos decisoris, disminució del control central, augment de les despeses de funcionament intern dels aparells, etc., i aix  mena a replantejar l'eficàcia del nivell local.

La descentralització com a procés político-administratiu, la revaloració dels poders locals, la consciència de la necessitat de reestructuració dels poders locals, la consciència de la necessitat de reestructurar-los perquè puguin assumir amb eficàcia les competències i els recursos necessaris i la potenciació de l'au-

togovern i de la participació han esdevingut avui objectius intel·lectuals i pràctiques polítiques característiques de les democràcies modernes. No és cap retorn al passat, perquè no es considera inalterable l'estructura territorial heretada (Anglaterra en crea una de totalment nova, Bèlgica redueix els seus municipis a una cinquena part en pocs anys, Itàlia crea noves institucions territorials sense liquidar les antigues, etc.), ni es propugna una autonomia basada en la separació de l'Estat, sinó en l'articulació amb aquest.

Una dimensió peculiar de la descentralització és la que es planteja a les grans ciutats i a les àrees metropolitanes.

II. LA DESCENTRALITZACIÓ. TENDÈNCIES I ACTORS

La descentralització és una resposta a una situació de centralització resultant d'un procés històric. Només a partir de la comprensió de la centralització, de les seves causes, dels avantatges i dels inconvenients es pot plantejar la descentralització. I aleshores cal plantejar-la també com un procés global (no pas únicament administratiu) que combini el reconeixement de tendències objectives amb el voluntarisme polític-administratiu, és a dir, *què* és el que es viable de descentralitzar i *quins* són els actors descentralitzadors.

Quines *tendències* empenyen avui cap a la descentralització, especialment a les regions més urbanitzades, a les àrees metropolitanes o a les grans ciutats?

a) Hi ha una crisi de representació política de l'Estat modern, com a conseqüència paradoxal del seu progrés. La complexitat i la diversitat creixents de funcions i la incorporació com a subjectes actius de l'Estat democràtic de la gran majoria de grups socials han fet que els mecanismes tradicionals de representació política esdevinguessin vies estretes i insatisfactòries. Apareix una demanda de participació política de base que es dirigeix habitualment a les estructures territorials i a les institucions polítiques més properes i elementals (barris, ciutats, comarques, regions). En aquests àmbits, a més, s'han anat superant les formes tradicionals de caciquisme i de dominació de reduïdes oligarquies i, al contrari, s'hi han desenvolupat moviments socials de caire urbà o territorial i de continguts cívics i participatius. La demanda de participació respecte a l'Administració pública ha empès decisivament el procés descentralització.

b) Les grans Administracions públiques han estat modernament objecte d'una forta crítica pel seu caràcter tecnocràtic, la sectorialització de l'activitat, el malversament social que significa el pes de les despeses de funcionament, la burocratització de la gestió i la influència incontrollada dels diversos cossos administratius, la inadequació de les inversions i de les prestacions socials a les necessitats concretes i diferenciades de cada lloc les rigideses inherents als grans aparells (augmentades pel seu caràcter públic).

Han estat posats en causa el plantejament finalista, la programació centralitzada i l'excés de controls i tuteles sobre els poders locals, que prèviament han estat reduïts mitjançant el buidatge de competències i la manca de recursos propis. Al contrari, ha estat revalorada l'eficàcia de l'actuació pública descentralitzada mitjançant programes i projectes concrets (per exemple en

urbanisme) i transferència o delegació de la responsabilitat de la gestió dels serveis personals.

c) L'existència de desigualtats (renda, equipaments, etc.) que es manifesten en forma de desequilibris territorials (per causa de l'especialització funcional i de la segregació social en l'espai) ha donat lloc a fortes reivindicacions de poder polític o regional per dur a terme polítiques de reequilibri que tendeixin a igualar les condicions de vida a les diverses àrees territorials. En aquest cas la descentralització és empena des d'aquelles zones i per aquells grups que considerin que només obtenint quotes de poder al seu territori podran impulsar la seva recuperació econòmica i social. En aquests ens trobem davant demandes descentralitzadores que afecten sobretot regions en crisi, perifèries subequipades, etc.

d) En aquestes dues darreres dècades, a mesura que les noves tecnologies (sobretot els mitjans de comunicació social) uniformitzaven la difusió de productes culturals i de línies de comportament, s'ha anat produint una reacció —complementària més que no pas antagònica— favorable a la recuperació o a la construcció de les identitats locals, des dels signes i símbols —inclús de barri— fins a les formes de vida comunitària. Vells corrents autonomistes i tradicions culturalistes han convergit amb moviments socials nous que han mirat d'arrelar-se en l'espai i fins han conquerit posicions de poder local. Així mateix s'han fet servir aquestes noves tecnologies culturals i d'informació a favor de l'expressió i comunicació de les societats locals. Autonomia (autogestió, autogovern), juntament amb la defensa del particularisme i de la diversitat i la desconfiança a la intervenció burocràtica i centralitzada de l'Estat, és l'objectiu propi d'aquestes tendències «culturals» en pro de la descentralització.

e) La crisi econòmica ha accentuat a la seva manera les tendències descentralitzadores. Els corporatismes (socials i territorials) i la fragmentació social requereixen un representant i un interlocutor estatal pròxim i diversificat. La devaluació de l'Estat (per exemple: rebel·lió fiscal) mena a revalorar els poders locals representatius en la mesura que s'hi pot donar una relació més directa càrrega fiscal-acció pública i més agilitat i adequació a les situacions concretes. Es posa en qüestió el protagonisme estatal, tant per la seva relativa ineficàcia en les circumstàncies actuals com pel fort dèficit públic, i entre altres coses s'hi contraposen la negociació i la cooperació entre actors públics i privats (per exemple en urbanisme) o el desenvolupament de l'economia social (que necessita un suport públic específic), la qual cosa només es pot fer des d'Administracions públiques molt descentralitzades. En un nivell més general avui es pensa que la invenció de noves línies de creixement, de producció de consum, la reconstrucció d'un teixit social més organitzat i solidari, l'experimentació de nous rols socials que difonguin funcions i responsabilitats entre una població cada cop més afectada per la desocupació i la marginalitat i la consecució de nous consens sobre projectes col·lectius només podran ser promogudes des d'estructures polítiques pròximes, representatives i globals com ho són les locals i les regionals.

Totes aquestes reflexions valen tant per a la descentralització en el marc de l'Estat (Estat central, poders locals i regionals) com en el de la gran ciutat

(governos metropolitanos o de grans municipis, districtes o barris i comarques o municipis perifèrics). Les mateixes tendències i raons que empenyen a la descentralització en un cas ho fan en l'altre.

Quins poden ser els *agents* encarregats d'impulsar aquest procés, quins són els subjectes actius als quals és atribuïble el voluntarisme polític-administratiu descentralitzador?

De l'anàlisi anterior es dedueixen els actors socials descentralitzadors: representants polítics locals; professionals i alguns sectors del funcionariat implicats en la gestió local; protagonistes de moviments socials de base urbana o territorial; empresaris que volen negociar o cooperar en àmbits locals o regionals i promotors d'iniciatives d'economia social... Però també hi ha grups descentralitzadors amb motivacions no tan confessables: representants de velles oligarquies i de caciquismes locals; aparells polítics poc democràtics o eficients que es pretenen legitimar i autoconservar mitjançant la demagògia localista; sectors empresarials (urbanitzadors o constructors, concessionaris de serveis públics, grups especuladors, etc.) que s'estimen més tractar amb Administracions públiques més pròximes i més dèbils; interessos corporatius i insolidaris que plantegen reivindicacions autonomistes de privilegiats, etc. L'anàlisi del procés descentralitzador i l'elaboració d'una proposta programàtica per impulsar-lo han de tenir en compte les característiques específiques que en cada cas es donen entre els agents descentralitzadors.

La descentralització troba també grups que s'hi oposen, de vegades directament i explícitament i altres d'una manera més dissimulada. Els estudis i les enquestes fets a diversos països europeus confirmen que hi ha una forta resistència a la descentralització en tres grups socials ben definits: líders polítics (dirigents de partits i parlamentaris), funcionariat de l'Estat i grans empreses que tenen lligams estrets amb l'Administració. Però encara hi ha un altre grup que, d'una manera més imprevista, pot també oposar-se de fet a determinats processos descentralitzadors: els que ocupin posicions de poder públic o administratiu al nivell local i que poden ser afectats per la reestructuració territorial i per la redistribució de competències que la descentralització comportarà, amb les consegüents pèrdues relatives de poder.

L'anàlisi dels subjectes centralitzadors i descentralitzadors no permet d'establir equivalències simples de caire social (uns grups o classes socials són descentralitzadors i d'altres no) o polític (la dreta o l'esquerra són avui descentralitzadors o no ho són). La tensió centralització-descentralització és present en els diversos grups socials i corrents polítics, bé que en la mesura que la descentralització moderna ha estat concebuda sobretot com un mitjà de democratitzar l'Estat i de millorar la qualitat de vida del territori ha estat un objectiu propi dels moviments socials i polítics progressistes. Mireu, per exemple, la història recent de França, Itàlia i Anglaterra.

III. LA DESCENTRALITZACIÓ: UN PROCÉS POLÍTIC-ADMINISTRATIU

Mirarem de sistematitzar en un conjunt de punts els diversos moviments i dimensions presents en el procés descentralitzador, tal com són concebuts avui.

a) La descentralització és un procés de caire global que significa, d'una banda, el reconeixement de l'existència d'un *subjecte* —una societat o col·lectivitat de base territorial— capaç d'assumir la gestió d'interessos col·lectius i dotat alhora de personalitat sòcio-cultural i polític-administrativa i, de l'altra, la transferència a aquest subjecte d'un conjunt de *competències* i *recursos* (financers, humans, materials) que ara no té i que podrà gestionar autònomament en el marc de la legalitat vigent.

b) La delimitació de les *unitats territorials*, i per tant la definició dels *subjectes socials*, sobre els quals recaurà la descentralització, és una tasca complexa. Els àmbits funcionals òptims per a la gestió dels serveis públics són diferents entre ells i no es corresponen necessàriament amb unitats de caire geogràfic, històric, cultural o social, i aquestes tampoc no coincideixen sempre amb les divisions administratives existents. De vegades els moviments socials descentralitzadors reivindiquen unitats diferents de les que hi ha en l'organització polític-administrativa de l'Estat (per exemple, barris, comarques, regions històriques) i de vegades moviments socials nous han forjat unitats de vida col·lectiva que abans no existien. A tot això cal afegir que les estructures organitzatives i els interessos electorals dels partits polítics introdueixen criteris de delimitació especials.

De la reflexió política i tècnica recent sobre aquesta qüestió creiem que es pot deduir un cert *relativisme territorial*. Hi ha un acord general perquè les divisions territorials es basin en unitats amb *personalitat* social i/o cultural, amb interessos comuns, que justifiquin l'existència d'estructures polítiques representatives i que facilitin la participació cívica. Semblantment avui no es concep una proposta d'organització territorial que no comporti un estudi tècnic rigorós analitzant els àmbits adequats per a cada *funció* descentralitzable i que avaluï els costos de les diverses alternatives. Tant en un cas com en l'altre els nivells teòrics possibles es multipliquen i apareixen unitats territorials molt heterogènies. És a dir, cal elegir, perquè avui tampoc no es discuteix la conveniència d'una *organització territorial simple* (en pocs nivells) i basada en cada cas en unitats relativament grans i homogènies. L'*elecció* significarà tenir en compte les unitats històriques o culturals per, si cal, agregar-les i no partir-les (per exemple, districtes unitaris com a suma de barris). També caldrà desglossar competències en uns casos, o crear organismes tècnics de gestió o coordinació per a determinades funcions que cal exercir en un nivell superior en altres, perquè és impossible de crear una estructura local que respongui d'una manera òptima a tots els requeriments funcionals. Sigui com vulgui, avui s'admet que és possible, per exemple, de crear districtes urbans més o menys grans, de mantenir els municipis o de fusionar-los, d'institucionalitzar grans regions metropolitanes o simplement organismes tècnics especialitzats. Segons com siguin aquestes unitats, serviran per a una cosa o l'altra, però el més important és la coherència del conjunt. No oblidem que el procés descentralitzador és car i que si no es fa amb gran rigor el cost pot ser insuportable (els costos de personal, si el que s'assigna a nivells inferiors no prové en gran part dels superiors, es disparen immediatament).

c) El vell i important debat sobre *autonomia política o administrativa* i sobre *descentralització* o *desconcentració* no es pot plantejar avui en termes

antagònics. El procés descentralitzador conté elements de simple desconcentració administrativa que són, tanmateix, avenços importants i necessaris que possibiliten progressos ulteriors de la descentralització política. Per exemple, l'organització territorial dels serveis, la delegació de la gestió, tot i que no es transfereixi la competència o l'atribució de funcions d'iniciativa o de col·laboració, poden assentar les bases de la descentralització.

Els nous plantejaments descentralitzadors es basen més en una concepció cooperadora que no pas en una de *garantista*. El garantisme posava l'accent en l'existència d'un camp irreductible de competències a mans del poder local o de l'ens descentralitzat i en què no podia entrar l'Administració superior. Avui la interdependència dels diversos sectors i de les funcions de l'Administració pública ha menat a generalitzar els principis del «federalisme cooperatiu» a tota mena de relacions entre ens territorials. L'ens descentralitzat espera no solament tenir unes competències i funcions pròpies i decisòries, sinó també *participar en el procés d'elaboració, decisió i execució de programes i normes més generals* que després condicionaran la seva actuació, i poden reduir-ne l'autonomia real a gairebé res. Per això la descentralització significa avui establir un complex sistema articulat de coordinació de funcions.

Tanmateix no es discuteixen els elements bàsics que caracteritzen la descentralització entesa com un procés democratitzador: una estructura política deliberant i *representativa* (d'elecció directa preferentment), dotada d'*autonomia* en l'exercici de les seves competències (la qual cosa significa poder prendre decisions sense cap més condicionament que els legals, és a dir, tenir una «política» pròpia) i de caràcter *global* (l'ens descentralitzat ideal no té una especialització funcional). Modernament a aquests elements se n'afegeixen altres, com a resultat d'anàlisis crítiques del passat i per tal de respondre als nous requeriments a què ha de fer cara el procés descentralitzador, com ho són: *competències* de càrrec decisor (o que hi hagi almenys una participació important en el procés decisor); capacitat de *coacció* per fer executar les decisions; disponibilitat de *recursos* propis o transferits sense un ús finalista o específic (llevat que el programa hagi estat establert pel mateix ens descentralitzat); *coordinació* o almenys seguiment de les actuacions de les diverses Administracions públiques al territori de l'ens descentralitzat, i progressiva tendència a assumir la *gestió*, per delegació, dels serveis que s'hi presten i que s'adrecen principalment a la població d'aquest territori (model de gestió indirecta), i desenvolupament de mecanismes nous de *participació política i social* (punt de què parlarem més endavant).

d) La qüestió de les *competències i funcions* considerades descentralitzables és un element clau de qualsevol procés descentralitzador, tant de l'Administració cap als ens locals com d'aquests (metropolitans o grans ciutats) cap a municipis o districtes.

La centralització ha significat un buidatge progressiu de competències; la descentralització significa una transferència de competències, que no es pot plantejar, tanmateix, com un simple retorn. Una part important de les competències i funcions centralitzades ha de continuar essent-ho, tant per raons polítiques com tècniques. Quins són els criteris que permeten determinar les competències i funcions descentralitzables? Entre les que la literatura política

i tècnica recent ha avançat esmentarem: *a)* Tot allò que es pot gestionar des d'un nivell baix, sense que el cost augmenti significativament, no s'ha de gestionar des d'un nivell superior. *b)* Convé transferir a una àrea territorial aquelles competències o funcions que es refereixen a problemes generats en el seu àmbit o que donen lloc a actuacions d'interès exclusiu o preferent de la seva població. *c)* La descentralització es justificarà també quan la gestió més acostada als ciutadans signifiqui una millora sensible de la qualitat del servei públic. *d)* I, a l'últim, es descentralitzen les competències i les funcions en l'exercici de les quals es vol potenciar la participació, la cooperació i la integració dels ciutadans.

En relació amb les matèries objecte de descentralització, cal indicar que aquests darrers anys s'apunten dos criteris nous que és interessant d'esmentar. En primer lloc, des d'un punt de vista genèric, bé que es manté el criteri que els serveis de caire personal (cultura, esports, serveis socials, etc.) i l'urbanisme d'interès local són matèries de naturalesa descentralitzable, s'hi afegeixen dues classes de competències que fins ara semblaven reservades a l'Administració central: la iniciativa socio-econòmica destinada sobretot a generar llocs de treball i la coordinació de l'acció pública de protecció ciutadana. Són requeriments propis de l'època de crisi. En segon lloc, i d'una manera més específica, es distingeix en el cas de competències que per naturalesa són necessàriament compartides, com ara les obres públiques i els grans serveis municipals (neteja, circulació, etc.) i l'urbanisme, entre funcions d'iniciativa, aprovació inicial, seguiment o inspecció (totes elles atribuïbles a l'ens descentralitzat) i funcions de contractació o concessió amb empreses privades, elaboració tècnica dels projectes i aprovació definitiva (funcions que per raó d'eficàcia, economia i coherència molt sovint s'han d'acomplir a nivells superiors).

Aquestes reflexions ens menen a plantejar la qüestió complementària de, quina mena de funcions no s'han de descentralitzar per garantir la coherència de l'acció pública i la igualtat de tracte dels ciutadans? Simplificant molt, les podríem reduir a tres: la programació general (que a més de garantir la coherència i la transparència permet la redistribució d'ingressos i la lluita contra les desigualtats socials i territorials), l'aprovació de la normativa bàsica com ara lleis i reglaments (que assegura la igualtat de tracte a tots els ciutadans) i la tutela o control de legalitat, com també mitjançant auditories de gestió i no simplement comptables.

e) L'organització dels ens descentralitzats, ha de respondre a un model uniforme o no? En principi, la descentralització respon a objectius no uniformistes i lògicament ha de privilegiar la diversitat de situacions concretes. D'altra banda, però, els ens descentralitzats estan articulats amb els nivells superiors i, a més, és molt difícil d'efectuar un procés descentralitzador si els receptors són molt heterogenis entre si. Tant si ens plantejem la descentralització des de la perspectiva de l'Estat cap als ens locals com si ho fem des d'aquests cap als districtes urbans, convé d'assentar un doble criteri. En primer lloc, la legislació bàsica no ha d'imposar un model uniformista d'organització, sinó uns principis generals i flexibles. Pel que fa al cas espanyol, sembla lògic que cada comunitat autònoma tingui la seva pròpia legislació de règim local, i cada gran ciutat o àrea metropolitana la seva carta i els seus reglaments d'or-

ganització dels seus ens descentralitzats. En segon lloc, creiem que fins aquesta normativa ha de ser prou àmplia per permetre que a cadascun dels ens locals o descentralitzats es doni un reglament d'organització peculiar. Si la seva autonomia no comença en la facultat d'autoorganitzar-se, on començarà?

f) La descentralització, especialment la relativa a les grans ciutats i a favor dels districtes o barris, ha estat confosa molt sovint amb la *participació*. Avui s'analitza críticament aquesta quasi identificació i es considera que posar en primer pla l'objectiu participatiu no ha permès de plantejar amb rigor la descentralització (per exemple, Itàlia), la qual cosa, al seu torn, repercuteix negativament sobre la participació: com pot ser aquesta eficaç i estimulante si té per objecte de participar en relació amb organismes que no són ni una cosa ni l'altra perquè falten competències decisòries i recursos suficients? Per això en aquest estudi ens centrem en la descentralització i tractarem molt poc de la participació, no pas perquè no la considerem fonamental, sinó perquè creiem que si no s'efectua la primera la segona és fictícia. Ara: convé deixar ben establert des del començament que la descentralització ha de servir per desenvolupar la participació política i social i per innovar tant en matèria de procediment com de continguts:

— La *informació*, i d'una manera més general la *comunicació* (és a dir, relació administrador-administrat en totes dues direccions), és un primer i principal vincle entre la descentralització i la participació, que avui, a més, pot disposar de tecnologies molt més eficaces (vídeo, ràdio i televisió d'abast local, ordinadors i pantalles, etc.).

— En l'àmbit dels ens locals descentralitzats més acostats als ciutadans (districtes o barris) o de caire complementari (comarques) es poden experimentar procediments electorals nous que intensifiquin la relació elector-elegit i que donin més possibilitats a individualitats locals representatives i als membres més destacats de les organitzacions socials. Per exemple, introducció de mecanismes majoritaris i personalitzats (surten elegits els més votats) i possibilitat de candidatures individuals o de petit grup, o almenys del vot preferencial o del «panachage».

— En els nivells més descentralitzats es poden promoure amb més eficàcia mecanismes d'articulació entre els òrgans representatius i les organitzacions socials, és a dir, desenvolupar la democràcia de base: comissions mixtes de caire territorial o per àrees sectorials o *ad hoc*, consell consultiu d'entitats, etc. Així mateix, els instruments més tradicionals de participació ciutadana, com ara l'audiència pública, el dret de petició i d'iniciativa i la consulta popular, es poden fer servir d'una manera més efectiva. Una de les funcions obligatòries dels ens descentralitzats, almenys si tenen vocació democratitzadora, és de contribuir a reforçar el teixit social organitzat i, per tant, a fer costat a tota mena d'associacions i de formes de vida col·lectiva. El ciutadà és el més inerte davant l'Estat, i també n'és l'interlocutor més difícil i allunyat.

— Una forma específica i avui molt important de participació és la que es pot donar en l'àmbit de la *cooperació o economia social* (cooperatives,

mútues, associacions, treball voluntari o benèvol, etc.). Una de les grans possibilitats de la descentralització és de contribuir a desenvolupar l'economia social i de trobar fórmules noves de col·laboració entre les empreses o grups d'aquest sector i l'Administració pública descentralitzada en tots els camps d'actuació (habitatge, tercera edat, equipaments i activitats culturals o esportives, noves empreses de caire cooperatiu, etc.).

— Un dels aspectes més nous de la participació és el que es refereix a la defensa dels anomenats «drets difusos» dels ciutadans, per exemple, al medi, a la informació, a la salut o al drets dels usuaris de transports o dels consumidors, etc. Tant l'organització social dels ciutadans com la possibilitat de l'exercici efectiu dels seus drets davant l'Administració pública requereixen, segons l'opinió més generalitzada, àmbits territorials reduïts i interlocutors institucionals molt propers. No és pas per casualitat que les noves experiències en aquest camp (per exemple, les cartes de drets sobre el medi, els transports, etc.) s'han produït sobretot allà on el procés descentralitzador és més avançat.

IV. LA DESCENTRALITZACIÓ A EUROPA. BALANÇ CRÍTIC

La dècada dels setanta posa a l'ordre del dia la regionalització de l'Estat i la idea del federalisme cooperatiu, es plantegen les propostes de reestructuració territorial dels ens locals (en algun cas es porta a la pràctica fent cas omís del passat, com a Anglaterra, però en general s'opta per la fusió o l'agrupament de municipis, tant a zones rurals com a les àrees metropolitanes) i es fan nous projectes de legislació municipal (les lleis municipals es mantenen en la seva estructura bàsica des del segle XIX).

La urbanització accelerada, els costos econòmics i tecnològics (per exemple, en comunicacions i transports), la multiplicació de les funcions socials de l'Administració pública, la conveniència de disposar d'estructures locals capaces de planificar i ordenar el territori i les creixents demandes urbanes i participatives són segurament les raons principals que expliquen el qüestionament de l'organització territorial heretada. Una situació que es caracteritza per:

a) La fragmentació (minifundisme) *municipal*. A Itàlia, com a Espanya, hi ha més de 8.000 municipis, i més de 10.000 a Alemanya (RFA). A Suïssa passen de 3.000 i França bat el rècord, amb més de 36.000. Als Països Escandinaus i a Bèlgica hi ha un reagrupament important de municipis (Bèlgica ha passat de 2.675 municipis a 589 en pocs anys), però així i tot en relació amb la població en tenen molts més que no pas Anglaterra, que després de la reforma del 1974 té només unes 400 entitats locals de base. Portugal, amb 300 municipis, n'és una altra excepció.

b) El nivell *intermedi* tradicional (província, departament, comtat) s'ha mantingut a tota l'Europa occidental (llevat d'Anglaterra), a pesar de ser molt criticat a tot arreu, perquè gairebé sempre és de poca personalitat històrico-cultural i poc adequat als requeriments territorials moderns per a la pres-

tació de serveis. No s'han consolidat, en canvi, els intents de crear nous ens intermedis (per exemple, *comprensorio* a Itàlia), i les àrees metropolitanes (sempre llevat de Londres: Greater London Council o G.L.C.) no han anat més enllà de la mancomunitat de municipis i dels organismes de caire tècnic especialitzats (planejament urbà, gestió de transports públics, etc.).

c) La revaloració del nivell *regional* ha produït situacions molt diverses, que van des dels països amb un model federal molt clar i estable (onze länders a Alemanya, vint-i-tres cantons a Suïssa) fins a regions enteses com a àrea de planejament territorial i sense personalitat político-administrativa (per exemple, les vuit regions angleses o les vint-i-una de França fins a la recent institucionalització regional del 1982). Un model intermedi, ni federal ni unitari, és el denominat regionalista o Estat de les autonomies (vint regions italianes, disset comunitats autònomes a Espanya i el sistema francès actual), la característica principal del qual sembla que és la creació d'un nou nivell intermedi sense eliminar ni l'Administració perifèrica de l'Estat central ni cap dels nivells locals (al contrari, tendeix a crear-ne de nous).

Aquesta ràpida visió panoràmica de les estructures territorials europees fa aparèixer tot seguit una situació que combina la complexitat i la rigidesa. I, a més, paradoxalment, tenint en compte el manteniment del minifundisme municipal, han faltat a les zones que concentren la majoria de la població urbana i metropolitana) estructures representatives pròximes a la població. Per això aquesta darrera dècada la descentralització municipal ha estat també al centre de la reforma municipal.

1. *Descentralització municipal: entre la participació i la gestió*

L'anàlisi de la recent experiència europea (quasi tota començada la dècada dels setanta) ha fet aparèixer com a preocupació principal de l'Administració descentralitzadora la qüestió de la participació. De vegades es tracta de l'entrada en funcionament d'un programa político-ideològic un cop assolit el poder local (per exemple, l'esquerra a Itàlia), mentre que altres és una manera de reconèixer l'existència de nuclis amb personalitat històrica que han estat absorbits pel municipi central (Suècia, Holanda, Bèlgica). De vegades es vol, mitjançant la creació de consells de districte de caire predominantment consultius, augmentar l'acord entorn de la gestió municipal (Alemanya), per bé que altres poden haver jugat càlculs electorals (París, bé que l'oposició d'esquerra no hi ha aconseguit de guanyar cap districte en les eleccions que van seguir la descentralització del 1982).

En tots els casos ha intervingut amb més o menys força una pressió ciutadana, moviments urbans i associacions de veïns especialment, que reclamava més possibilitats d'intervenir en les decisions municipals i en la gestió dels serveis i equipaments col·lectius.

La descentralització municipal ha estat posada en funcionament com un aspecte d'un projecte polític destinat a reforçar els poders locals mitjançant l'aproximació de l'Administració a la ciutadania, el millor coneixement de les seves necessitats i actituds, el millorament de l'eficàcia de la informació i dels serveis personals i la instrumentació de la participació ciutadana en la gestió d'aquells.

Per això els consells descentralitzats de districte o barri han estat dotats sobretot de funcions de caire consultiu i informatiu, com també, bé que no tant, de gestió de serveis administratius i d'equipament. En canvi, molt poques vegades els han estat transferides funcions deliberants i executives importants, ni tan sols en el cas d'Itàlia, bé que siguin plantejades en els reglaments. Anglaterra, especialment el G.L.C., n'és novament l'excepció. En aquest cas la descentralització s'ha fet sobre la base d'uns districtes totalment nous, grans, que han rebut una part important de les competències de l'antic municipi de Londres. Deixant de banda aquest cas, es pot convenir que la descentralització que hi ha programada per a Barcelona serà una de les més avançades d'Europa.

Amb aquests plantejaments participatius és lògic que s'hagi posat poca atenció als nivells òptims de població i grandària dels districtes, a la concreció de les competències i funcions, a l'articulació dels districtes amb els governs municipals i als costos dels diversos models descentralitzadors. És a dir, a les qüestions que ara ens preocupen.

Un dels aspectes més curiosos de la recent experiència descentralitzadora és una certa contradicció entre l'escassetat de competències decisòries dels districtes (cosa que garanteix que a la ciutat es fa una sola política en tots els aspectes i a tot el territori) i el caràcter representatiu que tenen en la majoria de casos els districtes descentralitzats. Si bé en alguns casos els districtes reflecteixen la composició política de l'ajuntament, la tendència actual és de crear consells de districte representatius de la seva població, bé mitjançant elecció directa (Itàlia, França, algunes ciutats angleses i escandinaves, Rotterdam, Berlín, Colònia, Viena, Turquia...), bé, en menys casos, de manera indirecta, és a dir, designats pel consell municipal o els partits, segons els vots obtinguts a cada districte (a algunes ciutats alemanyes i angleses sobretot). A mesura que es consolida l'experiència descentralitzadora, es tendeix a l'elecció directa i en tot cas s'abandona el principi de la correspondència amb el govern municipal (correcció que ja s'ha produït a Suècia i a Noruega).

Tanmateix és constatable una correlació entre el grau de representativitat i la importància de les funcions atribuïdes als districtes. És a dir, que quan no es planteja d'augmentar la representativitat tampoc no hi ha intenció d'augmentar les funcions i competències dels districtes, mentre que els passos endavant en el terreny de la representativitat (per exemple, l'elecció directa) comporten necessàriament l'ampliació de les atribucions i dels serveis dels districtes.

2. *Descentralització, crisi econòmica i canvi tecnològic*

La descentralització municipal començada en un període de creixement econòmic i urbà, de confiança en el planejament i en el *welfare state*, de cohesió social creixent i de representació per mitjà dels grans partits polítics s'ha trobat, de vegades, quan feia els primers passos, o abans de començar a fer-los i tot (França, Espanya), amb la crisi econòmica, la fi del creixement urbà, la desconfiança en el planejament, la impotència financera de l'Estat-providència (en què els poders locals han estat els primers afectats), la fragmentació i la marginació socials i la relativa pèrdua de credibilitat dels partits

polítics. Al mateix temps es viu un gran procés de canvi tecnològic que transforma la base econòmica de la ciutat (pèrdua irresistible de pes de la indústria i nou auge del terciari), que disminueix radicalment els llocs (i/o les hores) de treball en l'economia formal, que obre noves possibilitats d'ús del temps i d'activitats socialment útils i que modifica també les condicions mateixes de la gestió administrativa (noves tecnologies de mecanització de la informació, d'organització de l'administració, de comunicació social, etc.).

A partir d'un conjunt d'estudis sobre França, Itàlia i Anglaterra, apuntem alguns dels aspectes i objectius nous de la descentralització en el marc de la crisi econòmica i del canvi tecnològic:

a) Les autoritats locals i els ens descentralitzats han de respondre als problemes i a les demandes socials nous: desocupació, economia submergida, marginació, reaccions corporatives, inseguretats ciutadana, etc., per més que això signifiqui assumir unes competències altres que les tradicionals. Aquesta resposta només es pot basar en una capacitat global de coordinar el conjunt de l'acció pública i d'instrumentar nous mecanismes de participació i de reconstrucció del teixit social.

b) La iniciativa econòmica dels ens locals i descentralitzats s'ha posat a l'ordre del dia a l'Europa actual: creació de llocs de treball, salvament d'empreses, contribució a la reconversió de les estructures industrials i comercials, reciclatge de treballadors, promoció de noves generacions d'empresaris i de noves activitats econòmiques, etc. Juntament amb les actuacions tradicionals en aquest camp (infraestructures d'acompanyament, política fiscal i suport o aval per obtenir crèdits i promoció d'obres públiques i d'activitats de producció de béns i serveis per a la demanda municipal, reforma de la normativa urbanística, ajuts als parats), n'hi ha altres de més noves, com ara la compra de terrenys o d'empreses petites o mitjanes que acabat són cedides al sector privat, suport al sector cooperatiu o d'economia social, creació d'empreses mixtes, centres d'assessorament econòmic i financer, promoció internacional de la ciutat, etc. Bé que és evident que aquestes activitats requereixen, per la seva pròpia naturalesa, l'enquadrament i el suport nacionals i regionals, també s'ha constatat que convé que hi hagi, a cada nivell territorial, una Administració pública única, promotora i no simplement coordinadora, i que pugui actuar amb agilitat i amb l'avantatge de la proximitat en situacions concretes. Una part d'aquestes funcions només pot ser exercida correctament pels ens de caràcter local (municipals i de districte). Per tant, qualsevol procés descentralitzador ha de comportar avui l'atribució de competències i de mitjans als ens descentralitzats, per intervenir en la reconstrucció i el desenvolupament de l'activitat econòmica. No es tracta pas de generalitzar l'intervencionisme econòmic segons una lògica estatalista cap avall, sinó de constatar que la iniciativa privada tradicional (en la indústria i en la construcció especialment) és dèbil i que les Administracions locals disposen d'unes potencialitats d'actuació importants i fins ara molt subutilitzades. Per a això cal invertir les fórmules caduques (tant de l'estatalisme com del monopoli del sector privat sobre la indústria i el comerç): els ens locals i descentralitzats hauran d'actuar amb criteris d'empresa privada i, molt sovint, sotmesos a les regles del mercat.

c) En el context d'una crisi econòmica duradora i que de fet ha esdevingut portadora d'una nova època, les competències i les funcions considerades més pròpies dels ens locals canvien el contingut i l'escala d'execució. L'*urbanisme*, sense creixement urbà d'una banda i que es proposa d'intervenir en els processos de reestructuració econòmica de l'altra, es planteja al nivell regional com a gran plantejament i al nivell microurbà com a actuació que tendeix a integrar pla-programa-projecte i a unificar plantejament-gestió-disciplina. El nou urbanisme d'actuació a la ciutat s'ha de fer a petita escala i mitjançant la negociació o la cooperació amb els actors privats. És a dir, s'ha de descentralitzar. Així mateix la política d'*equipament i serveis col·lectius*, en el marc de la crisi de l'Estat del benestar i del creixement de les demandes socials en part per la mateixa crisi econòmica (desocupació, marginació) o per la major importància o pressió de determinats grups socials (tercera edat, joves, dones), no es pot dur a terme només mitjançant la programació general de la despesa pública, sinó que ha de ser adaptada a situacions concretes molt diverses, ha d'aconseguir la cooperació i la participació dels interessats, difondre responsabilitats i promoure formes d'autogestió i d'iniciativa privada, etc., i això requereix un alt grau de descentralització. En el nou context *econòmic i tecnològic* apareixen a més problemes nous (com ara l'estalvi d'energia, la necessitat d'aconseguir la col·laboració ciutadana per implantar polítiques més ambicioses de neteja o de proveïments) i possibilitats noves (per exemple, les derivades de la informatització i del progrés dels mitjans de comunicació social) que requereixen i faciliten la gestió municipal descentralitzada.

3. Elements per a un balanç crític de la descentralització europea

La descentralització, tant pel que fa als aspectes generals com a l'específicament municipal, ha estat objecte fa poc de diverses anàlisis crítiques que s'han manifestat en contextos i des de perspectives tan diferents com els replantejaments que fa l'esquerra italiana (abandonament del *comprendorio*, qüestionament de l'eficàcia dels «quartieri») o els projectes de dissolució del Gran Londres i de supressió o de limitació del dret dels municipis a establir taxes per finançar serveis especials del govern Thatcher a Anglaterra.

Algunes de les crítiques més corrents a la descentralització són:

a) *L'incrementalisme*. S'han creat ens o organismes nous i alhora no se n'han fet desaparèixer altres, i s'han augmentat els nivells d'administració local perquè al mateix temps no s'ha fet la reestructuració territorial i la reforma administrativa d'aquest. Per exemple, la descentralització municipal a les grans ciutats no ha anat lligada a la institucionalització de les àrees metropolitanes (llevat de Londres) i a la solució dels vells problemes derivats del minifundisme municipal o del manteniment de divisions provincials obsoletes.

b) La descentralització aleshores apareix en bastants casos com una operació *costosa*, que no es tradueix en una eficàcia i una productivitat més grans de la gestió local. Altres vegades en què es produeix un augment significatiu de les prestacions públiques (cas anglès), és criticada per malversació i

considerada insuportable en aquesta època de crisi econòmica (crítica thatcheriana).

c) Es diu, però, que el cost excessiu o la no-necessitat de la descentralització és deguda al poc rigor i a l'escassa decisió pel que fa al traspàs de *competències, funcions, serveis i recursos* des dels nivells superiors, a la manca de poder de *decisió* real dels ens descentralitzats i a la timidesa o poca imaginació pel que fa a atribució de competències de tipus nou (activitat econòmica, cooperació social, seguretat ciutadana). El plantejament participatiu-formal i de descentralització administrativa porta a criticar no pas els excessos sinó les insuficiències de la descentralització.

d) També ha estat criticada l'escassa renovació en les formes de fer *POLÍTICA* que fins ara ha tingut la descentralització. S'han reproduït maneres *parlamentaristes i partitocràtiques* en comptes de generar nous models participatius, tant pel que fa a l'elecció i al funcionament dels organismes de districte com a la implantació de formes de democràcia participativa quotidiana (elecció ciutadana reduïda molt sovint a la relació amb les cúpules d'organitzacions socials). S'ha arribat a dir fins i tot que la descentralització no solament no ha generat nous espais per a la iniciativa i l'organització de la *societat civil*, sinó que en alguns casos ha contribuït a la marginació, al debilitament o a la dissolució de les organitzacions socials. Potser seria més exacte de que la debilitat competencial i financera de la descentralització, la reproducció de mecanismes burocràtics i clientelars i la manca d'innovació en el camp de la creació d'instruments eficaços de participació ciutadana i de cooperació social no han permès de respondre als nous problemes de desagregació social ni de satisfer les expectatives generades per la descentralització.

e) Per fi, s'han adduït possibles «*causes perverses*» de la descentralització, cosa que n'explicaria els defectes o limitacions: resposta a la crisi del *welfare state* que permet de disminuir la despesa pública en prestacions socials (es transfereixen funcions però no pas recursos), un mitjà d'ampliar les classes polítiques i de consolidar corporatismes administratius i relacions clientelars, legitimació dels actors privats i reducció de l'Administració pública a funcions de suport o de coordinació, etc. Aquestes explicacions s'adapten fins a cert punt a algunes situacions concretes però són molt unilaterals i en tot cas no responen, al nostre parer, als plantejaments descentralitzadors generals. Es podria tornar a dir que en aquests casos es critica la manca o la deformació de la descentralització, però no pas aquesta.

A pesar de totes aquestes crítiques, la descentralització ha aconseguit un grau alt de *legitimitat* a tot Europa i avui, des de la majoria de posicions polítiques, és considerada com una necessitat ineludible, per bé que es desconeix que és una operació difícil, susceptible d'usos contradictoris i que pot generar expectatives difícils de complir. Una prova d'aquesta legitimitat i generalitat de la descentralització a favor dels ens municipals i de districte és el fet que s'ha tornat un dels camps d'activitat principals de la Conferència dels Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa.

V. CONCLUSIONS

A partir de les anàlisis anteriors, basades en l'experiència i la teoria europees, i també sobre la base de la pràctica descentralitzadora que s'ha començat a produir al nostre país, apuntem un conjunt de punts que considerem que són matèria de debat i reflexió.

1. *L'Estat ordenament*

La proposta moderna sobre les autonomies locals i la descentralització supera concepcions caduques d'Estat, tant el «garantisme» liberal com l'Estat-persona marxista. La descentralització moderna no vol defensar-se de l'Estat central creant un espai desconnectat del centre, sinó que, al contrari, vol intervenir, des dels ens descentralitzats, en l'elaboració, reglamentació, programació, presa de decisió, execució i gestió de les polítiques més generals. Tampoc no s'estableix una separació rígida entre institucions representatives de l'Estat de caire local i societat civil, sinó que en la descentralització es veu justament una manera d'articular les unes i l'altra. Tot això ens porta a una concepció de l'Estat que no és instrumental i classista (l'Estat-persona marxista com a instrument d'un grup social que s'imposa a la resta de la societat), sinó que concep l'Estat com un ordenament organitzat en diversos nivells territorials i obert teòricament al conjunt de la societat. Un dels objectius de la descentralització és precisament de contribuir a realitzar pràcticament aquesta obertura, en especial facilitant la participació quotidiana dels ciutadans en la gestió pública i fent accessible la maquinària político-administrativa als sectors socials que en són més allunyats.

No oblidem que avui es troben en crisi els grans instruments d'unificació de les societats industrials: l'Estat basat en el sistema de partits i grans organitzacions socials (patronals i sindicals) i el mercat/treball formal per al conjunt de la població. Bé que avui la cultura i els mitjans de comunicació social, encara més que no l'escola, tenen un paper unificant no sembla pas que sigui suficient per contrarestar la crisi d'una societat en què es produeixen fortes tendències corporatives i marginals. El tríptic descentralització político-administrativa, participació ciutadana i organització-cooperació social en pot ser una resposta unificant.

2. *Representació política i participació ciutadana*

El sistema de representació política en l'Estat democràtic es practica d'una manera gairebé exclusiva mitjançant els partits polítics, tant al nivell nacional com al regional i al local. Aquest sistema té, però, dues limitacions importants, els efectes de les quals s'agreugen en períodes de crisi econòmica i de valors: la dificultat de la representació dels diversos interessos econòmics, socials i culturals, d'una banda, i la distància entre elector-elegit, fins i tot en els àmbits locals, allà on és particularment necessària, de l'altra.

Per resoldre el primer problema s'han creat en els diversos nivells territoris una multiplicitat de mecanismes i organismes de concertació, planifica-

ció, consulta, etc., com ara els consells econòmico-socials, la inclusió de representants d'organitzacions de consumidors i usuaris en diversos organismes públics, etc. Quant a la distància entre les institucions elegides i les Administracions locals respecte als ciutadans, problema que vol resoldre la descentralització, se'ns planteja la qüestió de si s'ha de fer únicament pel sistema general de partits o no. Podem extreure algunes conclusions de l'experiència europea:

a) La regulació legal de la descentralització, feta evident pels governs i els grans partits, tendeix a reproduir el mateix sistema de representació política: els partits són els que normalment presenten candidatures, es fa coincidir el dia de les eleccions de districte amb les municipals i fins amb les regionals (per exemple, a Itàlia), de vegades fins i tot la llista municipal i de districte és la mateixa (París, Lió i Marsella: la circumscripció electoral és el districte), etc.

b) Però quasi sempre s'introdueixen noves possibilitats per facilitar tant la presentació de candidatures com l'elecció personalitzada: sistema relativament majoritari en comptes del proporcional rígid, possibilitat de vot preferencial i de *panachage* (barrejar noms de llistes diverses), possibilitat de llistes presentades per organitzacions socials o ciutadanes o per grups de veïns (fins i tot candidatures individuals), etc. L'experiència ha demostrat que la introducció d'aquests mecanismes no canvia gaire la representació política (la majoria de les vegades es reproduïxen els resultats de les altres eleccions) però permeten en certes situacions locals que apareguin candidatures que tenen una representativitat real en l'àmbit de barri que convé que s'expressi.

c) Hi ha un acord general pel que fa al caràcter representatiu dels òrgans descentralitzats, bé per l'elecció directa (la majoria de les vegades), bé per una via indirecta (designats per la corporació o pels partits segons els vots obtinguts en cada districte). Avui perduren molt pocs casos d'ens amb vocació descentralitzadora que siguin simplement delegacions del govern local, per l'escassa legitimitat que tenen davant els ciutadans com a expressió del barri o districte.

d) El caràcter representatiu o electiu del districte condiciona quasi sempre la capacitat d'actuació. Per exemple, a Itàlia la llei estableix que només podran tenir competències de caire deliberant o decisòries els consells de districte elegits (els altres podran tenir funcions consultives o de col·laboració administrativa).

e) El desenvolupament de la participació ciutadana no es fa dependre exclusivament del caire electiu del districte, sinó també de l'aplicació d'un conjunt de mecanismes específics que possibilitin aquesta participació cada dia, com ara:

- Oficines informatives i d'assessorament (utilització de les noves tecnologies de comunicació) que puguin també rebre crítiques i suggeriments (per exemple, publicació periòdica de llibres de reclamacions i propostes).
- Regulació dels instituts d'audiència pública, iniciativa popular i consulta

popular i dels drets de petició i de queixa, garantint que tots els ciutadans els puguin exercir i dotant-los d'eficàcia (per exemple, obligació de resposta pública i motivada, nova deliberació, etc.).

- Promoció de la vida associativa i cooperativa, atribuint a les organitzacions socials funcions de participació tant en l'elaboració com en l'execució dels programes d'actuació i en la gestió dels serveis.
- Creació de comissions consultives i comissions mixtes amb els representants de les associacions i dels col·lectius de població.
- Regulació dels anomenats «drets difusos» (per exemple a la informació, transports, medi, hàbitat, consum, cultura, etc.), fent que siguin exercitables des dels districtes (vegeu l'experiència de les «cartes de drets» en alguns països nòrdics, a la regió d'Emília-Romanya italiana, etc.).

3. *Descentralització i reestructuració territorial*

La descentralització no pot tenir per resultat incrementar el nombre de nivells administratius i el personal públic si això no va unit a la racionalització de l'Administració (productivitat) i a l'augment de les prestacions als ciutadans. Per tant sembla imprescindible de plantejar-se la descentralització de la gran ciutat al mateix temps que:

- a) La reorganització del territori regional, tot mirant d'establir no més de dos nivells d'Administració local i l'administració indirecta com a forma principal d'administració territorial de les autoritats de l'Estat (central o comunitat autònoma). La simplicitat és una qüestió clau de l'organització territorial.
- b) La institucionalització de l'àrea metropolitana, amb què es tendeixi a equiparar l'autonomia dels districtes de la gran ciutat amb la dels municipis de l'àrea metropolitana (exemple: Londres).
- c) La reforma administrativa de l'organització i els serveis municipals per garantir una productivitat i una transparència més grans d'aquests.
- d) L'estudi rigorós de les competències i funcions descentralitzables, especialment dels serveis, personal i mitjans materials i tecnològics que requereixen per programar la descentralització de tal manera que doni lloc tot seguit a l'exercici real de funcions i a la prestació de serveis, sense que això signifiqui un augment important de les despeses de personal.
- e) L'anàlisi i la tecnificació dels processos administratius tant per reduir al màxim el personal ocupat en funcions internes (relació entre òrgans i serveis) com per facilitar la informació i la tramitació de les gestions dels ciutadans amb l'Administració.
- f) La programació de les funcions i activitats del municipi i dels ens descentralitzats per garantir l'eficàcia social i la productivitat de les Administracions locals i evitar la hipertròfia burocràtica o partitocràtica.

4. *La metodologia de la descentralització: el cas de Barcelona*

No pretenem pas ni de bon tros proposar el procés descentralitzador de Barcelona com un model a seguir. Per diverses raons: el procés descentralitzador és a l'inici i per tant no se'n poden treure conclusions basades en la pràctica; cada ciutat, en funció de les seves característiques, haurà d'aplicar models relativament diferents; som davant una problemàtica nova que requereix experimentació i innovacions diverses, etc.

En canvi, sí que considerem interessant de resumir algunes de les característiques principals de la metodologia descentralitzadora de la Barcelona actual.

- a) *La divisió del territori* del municipi en deu districtes grans (la majoria de 150.000 a 200.000 habitants) s'ha basat tant en un reconeixement de les grans unitats històriques, urbanes i socials (districtes amb personalitat política o ciutadana) com en la definició d'àmbits adequats per a la gestió de les funcions descentralitzables i que no significaran cap increment quantitatiu (bé que sí un canvi qualitatiu) de la plantilla de personal (l'increment previst no arribarà a 100 persones en una plantilla de 15.000 funcionaris).
- b) Una definició del model de districte sobre la base d'establir el conjunt de competència i funcions descentralitzables i no descentralitzables (polítiques o decisòries, tècniques i administratives) i l'estudi dels requeriments de mitjans humans i materials per exercir-les. Aquest model ha estat elaborat amb una estreta col·laboració entre un equip tècnic mixt dels departaments de Descentralització i d'Organització i tots els altres departaments o àrees de l'Ajuntament.
- c) Una normativa que regula el procediment mitjançant el qual es faran totes les transferències de competències, funcions i serveis, garantint tant la intervenció de tots els interessats com la provisió dels mitjans o recursos necessaris.
- d) Un programa que estableix els grups o paquets de competències o funcions que seran objete de transferència i l'ordre de prioritats que seguirà el procés descentralitzador.
- e) L'entrada en funcionament dels districtes per mitjà d'una estructura política de representació indirecta (un regidor-president i vint-i-cinc regidors de districte nomenats a proposta dels partits i segons els vots obtinguts al districte) i d'una estructura burocràtica bàsica per exercir funcions administratives que impliquen relació directa amb els ciutadans, especialment en els camps de la informació, de la concessió de certificats i llicències, de suport a la vida associativa, d'organització d'activitats culturals i festives, de programació de les obres públiques d'interès de barri, de prestació de serveis socials especials (a la tercera edat, a grups marginats, etc.)... En aquesta primera fase es mira de potenciar sobretot la informació, la col·laboració amb les entitats, la iniciativa en urba-

nisme i obres públiques i el millorament en la prestació de serveis personals.

- f) L'elaboració d'un model polític de districte basat en l'elecció directa i en la potenciació dels mecanismes de participació ciutadana. La qüestió electiva considerem que és clau per al progrés de la descentralització, i per això seria molt negatiu que es mantingués la clàusula restrictiva del projecte de Llei de Règim Local que imposa als òrgans de districte la mateixa composició política que el ple de l'ajuntament.

5. *Perspectives de la descentralització*

Per acabar voldríem apuntar algunes idees sobre l'evolució del projecte descentralitzador i alguns dels programes amb què s'enfronta.

El progrés de la descentralització dependrà, segons el nostre parer, de dos tipus de factors. L'un de caire general: avenç dels processos de democratització política i social, polítiques de superació de la crisi econòmica que cerquin noves línies de creixement i estimulin la cooperació social, reestructuració territorial i administrativa del conjunt de l'Estat, etc. I l'altre de caire específic: atribució de competències o funcions decisòries als districtes i de recursos per exercir-les, rigor tècnic i administratiu del procés per garantir que els beneficis socials resten per damunt dels costos econòmics, representativitat i legitimitat dels ens descentralitzats (elecció directa), desenvolupament de la vida associativa i de la cooperació social i de noves formes de participació, etc.

Una qüestió que la descentralització ha d'abordar obertament és la de la tensió que necessàriament es crea entre els òrgans centrals (ajuntament o govern metropolità) i els districtes, tant per la dificultat de destriar competències i funcions com per la possible coexistència de majories polítiques diferents i fins i tot oposades. Aquesta tensió pot ser positiva si, d'una banda, s'admet com a legítima (expressió del pluralisme de la gran ciutat) i, de l'altra, es precisa la naturalesa del que és descentralitzable i del que no ho és, amb rigor (per exemple: programació i facultat reglamentària no ho és).

La descentralització no és únicament un procés polític-administratiu de democratització de l'Estat. Tal com es planteja avui, almenys aquesta és la nostra posició, significa obrir vies per al desenvolupament de la iniciativa i l'organització de la societat civil, per facilitar l'activitat autonòmica de nous sectors econòmics i socials i per fer avançar un nou tipus d'economia (social) i de dret (contractual) que se situa entre allò públic i allò privat.

És evident que el desenvolupament de la descentralització qüestiona els sistemes establerts de partits polítics i de grans organitzacions socials, però aquest sistema és avui molt deficient. La descentralització pot facilitar enormement la capiflarietat social de partits polítics i d'organitzacions sindicals i professionals i, per tant, contribuir a renovar-los i a fer-los arrelar en la societat. Aquests aspectes contradictoris de la descentralització respecte als partits i a les organitzacions socials explica que les posicions descentralitzadores o antidescentralitzadores no passin entre els partits sinó a l'interès de cadascun d'ells.

Per tot el que hem dit considerem la descentralització, des d'una perspectiva global, com una de les respostes mitjançant les quals s'intenta de superar velles antinòmies que corresponen cada cop menys a la nostra època: liberalisme-socialisme, Estat-societat-civil, representació mitjançant partits o articulació d'institucions territorials, creixement econòmic-igualtat social i territorial, universalisme-localisme, etc. Fins i tot el plantejament modern de la descentralització tendeix a integrar els beneficis del centralisme i a superar les tendències autàrquiques de l'autonomisme tradicional.

Barcelona, 1984-85

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

Esmentem només alguns llibres i articles que o bé són referències necessàries pel seu valor informatiu o bé perquè els hem tingut especialment en compte en alguna part del text.

1) *Sobre Espanya: poders locals, descentralització i canvi polític*

S. Martín Retortillo, E. Argullol i altres: *Descentralización administrativa y organización política* (Alfaguara, 1973, 3 volums).

L. Coscolluela i E. Orduño: *Legislación sobre régimen local 1900-1975* (Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, 3 volums).

Aquesta obra, com l'anterior, proporciona una informació històrica completa.

L'autor ha escrit diversos articles (en què es poden trobar referències bibliogràfiques més àmplies) sobre poders locals, canvi polític i moviments socials a Espanya: *Zona Abierta* (17-1978, 25-1980), *Revista de Estudios Sociales* (21/22-1978), *Revista Mexicana de Sociología* (4-1981), *International Journal of Urban and Regional Research* (1-1977), *Espaces et sociétés* (19-1976) i els llibres *Los movimientos sociales urbanos* (Siap, 1974), *Qué son las asociaciones de vecinos* (Gaya Ciencia, 1975) i *Política municipal democrática* (Avance-Ceu, 1977), amb M. Tarragó, R. Boix i altres). L'Instituto de Estudios de Administración Local publicarà al 1986 dos volums en què s'inclouran els principals textos de temàtica municipal.

2) *Sobre democràcia i poders locals a Europa*

D. H. Hill: *Teoría democrática y régimen local* (IEAL, 1980).

Échanges et Projets: La démocratie à la portée de la main (A. Michel, 1977).

P. Gremion: *Le pouvoir périphérique* (Seuil, 1976).

M. Castells: *Crisis urbana y cambio social* (Siglo XXI, 1981).

A. Barbera: *Le istituzioni del pluralismo* (De Donato, 1977).

- O. Guichard: *Vivre ensemble* (Documentation française, 1976).
- A. Peyrefitte: *Décentraliser les responsabilités* (Documentation française, 1976).
- H. P. Worms, E. Pirani: *Dossier décentralization* (Foise, 25-1977).
- H. Baquénard: *La décentralization territoriale* (PUF — que sais-je?, 1980).
- B. Keith-Lucas i P. Richards: *Historia del régimen local inglés en el siglo xx* (IEAL, 1980).
- P. Richards: *The reformed local government system* (G. Allen and Unwin, 1980).
- Labour Party: *Local government handbook* (1980).
- A.A.V.V.: *Programmazione, Autonomie, Partecipazione* (Edizione Autonomie, 1978).
- G. Amato: *Una repubblica de riformare* (Il Mulino, 1980).
- Revistes: *Correspondence Municipale* (Adels, París) i *Il Comune Democratico* (Lega Autonomia, Roma) i *Regione e governo locale* (Bolonja).
- Consell d'Europa: vegeu la documentació de la conferència *Les Pouvoirs locaux et régionaux*, en especial la sèrie de publicacions «Communes et régions d'Europa».

3) *Sobre la descentralització municipal a Europa*

El cas anglès és un cas a part. A més de les obres ja esmentades, cal consultar els Informes de Recliffe-Maud (1974, base de la reforma municipal) i Marshall (1977, sobre el Gran Londres). Sobre el debat actual entorn del Gran Londres és obligat consultar l'informe «Streamlining the cities» (el *white paper* promogut pel govern) i la resposta del grup de professors del School for Advanced Studies de la Universitat de Bristol, «El futur de la democràcia local» (1984).

Sobre l'Europa continental, vegeu:

Els informes del Consell d'Europa sobre descentralització i participació en la vida municipal (15-1977, 17-1979, 18-1979, 26-1981, 27-1981).

La bibliografia italiana és especialment àmplia. La llei de «descentramento» dels municipis (1976) és la referència inicial i ha estat desenvolupada per la legislació regional i la reglamentació municipal. Vegeu, per exemple: «Partecipazione a Decentramento» (Regione Piemonte, 1976). Sobre els objectius del «descentramento», vegeu: U. Dragone: *Decentramento urbano e Democrazia* (Feltrinelli, 1975) i Zangheri i altres: *Decentramento e Partecipazione* (Riuniti, 1977).

Vegeu també C. Doglio: *Misure urbana* (F. Angeli, 1978) i les actes dels congressos de responsables de descentralització, especialment Milà (1980) i Roma (1984). La problemàtica més recent de la descentralització és analitzada en l'especial de la revista «Regione e Governo locale» (5/6-1983) i de la participació en A.A.V.V.: *Per una carta dei diritti a delle partecipazione* (Roma, 1982).

La bibliografia francesa recent sobre la descentralització municipal és més escassa, ja que la primera llei de descentralització (París-Lió-Marsella) és del 1982. Consulteu les dossiers de la *Documentation française* i el *Rapport Dubedont Vivre ensemble-Refaire la ville* (1983) i les actes del col·loqui «*Mise en question de l'Etat providence et émergence de la cité*» (Universitat de París X-octubre del 1983). Algunes revistes han dedicat números especials a la qüestió, per exemple: *Esprit* (*Démocratie par l'association*, 1978) o *Pour* (*Associations et Décentralisation*, 1983). És de consulta obligada la revista *ADELS* (*Le correspondance municipale*). En altres revistes (*Politiques Aujourd'hui*, *Pouvoirs*, *Le Débat*) a partir del 1980 la temàtica de la descentralització, la participació i l'associacionisme ha aparegut regularment. Ha estat sobretot l'anomenada «*deuxième gauche*» qui se n'ha ocupat (Rocard, Rosanvallon, Viverrak, Worms, etc.).

- 4) Una temàtica especial que ha estat desenvolupada no fa gaire és la intervenció econòmica dels poders locals, de què només hem tractat indirectament en aquest treball, per la qual cosa no ens hi estenem. Vegeu, per exemple, el llibre blanc publicat pels *Cahiers de l'Expansion régionale* (núm. 48, París, 1983) o el monogràfic de la revista *Économie Régionale et Urbaine* (núm. 2, París, 1982). La revista italiana *Il Comune Democratico* acaba de publicar un dossier especial sobre aquest punt (núms. 5 i 6, set.-des., 1983) i el *CEUMT* —*Revista Municipal*— publicarà un número dedicat a la política local de creació de llocs de treball (1984). Un resum de l'experiència anglesa, amb força bibliografia, es pot trobar en A. Rodríguez Bachillet: *Las regiones metropolitanas inglesas ante la crisis* (1984), inèdit. Es publicarà en el llibre sobre *Metrópolis, territorio y crisis*, que prepara Alfoz, Madrid).

- 5) Sobre la descentralització a Espanya i el cas de Barcelona que ens ha servit de referència empírica principal, vegeu:

CEUM: *Manual de gestión municipal* (1983, capítol sobre *Descentralización y participación*).

M. Sánchez Morón: *La participación del ciudadano en la Administración pública* (C.E.C., 1980).

L. Casassas i J. Clusa: *La organización territorial y administrativa de Barcelona* (Ajuntament de Barcelona, 1981).

PAPERS de *Descentralització i Participació*, editats per la Comissió de *Descentralització Municipal i Participació Ciutadana* de l'Ajuntament de Barcelona (5 volums publicats entre l'octubre del 1983 i el març del 1984).

De J. Borja vegeu també: *La ciudad y los actores sociales* (*Ciudad y Territorio*, 1984), *La participación popular* (Institut de Ciències Socials, Diputació de Barcelona, 1983), *Descentralización municipal y participación ciudadana* (Colegio de México, 1983) i *Persistencia, crisis y renacimiento de los poderes locales* (*Pensamiento Iberoamericano*, núm. 5, 1984).