



Arxiu històric FUNDACIÓ JAUME BOFILL

# Jornades sobre descentralització municipal a les grans ciutats

Àrea de Descentralització i Participació Ciutadana de  
l'Ajuntament de Barcelona

JUNY 1980

FUNDACIÓ  
*Fundació*  
JAUME  
*Jaume*  
BOFILL  
*Bofill*

JORNADES SOBRE DESCENTRALITZACIO MUNICIPAL

A LES GRANS CIUTATS / 27 i 28 de Juny de 1980

Barcelona, Palau de Congressos

DIA 27



189.

9,00 Obertura: Jordi Vallverdú, Regidor de l'Àrea de Descentralització i Participació Ciutadana de l'Ajuntament de Barcelona.

Manuel Ribas-Piera, Catedràtic de l'Escola Superior d'Arquitectura i membre del Patronat de la Fundació Jaume Bofill.

9,15 La Descentralització segons els models angles i italià

Ponents:

Derek J. Palmer, "Centre for Environmental Studies", London.

Alan L. Norton, "Institute of Local Government Studies" University of Birmingham.

Bruno Dente, Professore alla Università di Milano.

Emilio Samek, Capo Ripartizione Decentramento, Comune di Milano.

(Les ponències disposaran de 30 minuts d'exposició)

11,00 Descans

11,15 Debat sobre els models de descentralització angles i italià

Moderador: Jordi Porta

15,30 Anàlisi de l'espai urbà de Barcelona. Consideració de les variables que intervenen en la morfologia urbana i social de la ciutat.

Ponents:

Jesús Vicens, Universitat de Barcelona

Població immigrada i espai urbà

Anna Alabart, Federació Associacions de Veïns de Barcelona

La delimitació dels barris de Barcelona.

Miquel Domingo, Escola Superior d'Arquitectura  
Estructura urbana i barris.

Raimon Bonal, Fundació Jaume Bofill  
Bases per a una nova divisió dels districtes de Barcelona

Josep M<sup>a</sup> Canals, Ajuntament de Barcelona, Subdepartament d'Estadística.  
Atlas quantitatiu de Barcelona; descripció d'eines i continguts disponibles.

17,20 Descans.

17,30 Debat sobre les variables que intervenen en la morfologia urbana i social de la ciutat.

Moderador: Jordi Porta

Dia 28

9,00 Implicacions del procés de descentralització; aspectes econòmics, jurídics i administratius de la descentralització municipal.

Ponents:

Angel Hernández, Concejalía de Acción Vecinal, Ayuntamiento de Madrid  
Estado de la cuestión en la Ciudad de Madrid

José Sorribes, Joan Ballester i Julià de Marcelo, Ajuntament de València  
La descentralització municipal a València

Josep M<sup>a</sup> Huertas, Ateneu Popular Flor de Maig.  
Com podria ser un gabinet d'informació

Mercè Casas, Elvira Méndez, Conselleria de Sanitat, Generalitat.  
La descentralització municipal en l'acció sanitària

Joan R. Colomines, Ajuntament de Barcelona (Districte VIII)  
Els Consells Municipals

11,00 Descans

11,15 Debat sobre les implicacions del procés de descentralització

Moderador: Jordi Porta

15,30 Implicacions del procés de descentralització (cont.)

Ponents: (20 minuts d'exposició per ponència)

Lluís Casassas, Joaquim Clusa, Carles Carreras i Isabel Rueda  
Universitat de Barcelona  
Bases per a una nova divisió territorial

Pascual Maragall, Ajuntament de Barcelona  
Dimensió del govern municipal i submunicipal.

16,30 Debat sobre les implicacions del procés de descentralització (cont.)

Moderador: Jordi Porta

17,30 Descans

18,00 Els partits polítics presents a l'Ajuntament de Barcelona davant  
la descentralització municipal de la Ciutat.

Ponents: (15 minuts d'exposició per ponència)

Unió del Centre de Catalunya (Santiago Sànchez)  
Unió Democràtica de Catalunya  
Esquerra Republicana de Catalunya (Miquel Ponsati)  
Centristes de Catalunya UCD (Francesc Blanc)  
Convergència Democràtica de Catalunya  
Partit Socialista Unificat de Catalunya (Jordi Conill)  
Partit dels Socialistes de Catalunya PSC-PSOE

19,45 Cloenda: Patronat de la Fundació Jaume Bofill

## I CONSIGLI DI ZONA A MILANO

I Consigli di Zona milanesi sono certamente un'istituzione cittadina simile ai Consejos de Distrito di Barcellona. Ed è probabile che i Comitati di quartieri spontaneamente formati a Milano negli anni 60, le Associazioni di Inquilini e di Senza Tetto, e le altre espressioni vecchie e nuove del movimento urbano, siano paragonabili - tanto in se stesse quanto nei rapporti con i consigli di zona e col sistema politico e istituzionale nel suo complesso - alle Asociaciones de Vecinos e alle altre espressioni del movimento urbano attivo a Barcellona. La riflessione teorica sul decentramento e la partecipazione nelle città italiane ha tuttavia messo in luce che la origine, le caratteristiche e le prospettive del decentramento e della partecipazione cambiano a seconda delle caratteristiche della città, del quadro politico locale e del contesto istituzionale più ampio. Perciò cercherò di collocare l'esperienza milanese dentro un quadro di questo genere, sia pure molto schematico e allusivo.

I - Quadro di riferimento: l'evoluzione strutturale e politica di Milano dal dopo guerra ad oggi. (Fonte principale A. Buzzi Donato, in Quaderni di Documentazione e Studio dei Servizi Statistici del Comune di Milano n. 1 e 5).

1)- Con circa un milione e 700 mila abitanti Milano è la seconda città d'Italia, dopo Roma. Ha una superficie di 18.176 ettari e una densità di 92 abitanti per ettaro. La popolazione è cresciuta continuamente negli ultimi 100 anni, ma l'ultima grande punta immigratoria si è avuta nel decennio 1951-61, con un saldo attivo di circa 300 mila unità. Nell'ultimo decennio si è stabilizzata, ed anzi ha cominciato a perdere popolazione perchè il saldo migratorio è divenuto negativo e anche il saldo nati/morti sembra avviarsi sulla stessa strada. E' dunque una città che sta invecchiando. Milano è considerata la capitale economica di Italia, ma non la capitale industriale. Capitale industriale è Torino, con il 62% di <sup>operai e i lavoratori dipendenti</sup> ~~popolazione residente~~, seguita da Genova con il 59%. A Milano la popolazione operaia residente continua a diminuire

ed oggi è al di sotto del 40%. E diminuisce pure la popolazione operaia diurna, perchè è avvenuto negli ultimi decenni, ed è tuttora in corso, un massiccio trasferimento delle fabbriche fuori dei confini amministrativi. Al loro posto sorgono quartieri residenziali, uffici, banche, centri commerciali. In altre parole al decentramento industriale corrisponde un processo intenso di terziarizzazione.

La caduta della popolazione operaia è correlata a questi processi di trasformazione funzionale di Milano: città industriale fin dalla seconda metà dell'800, quando gli operai costituivano il 72% ~~quasi tutta l'intera popolazione della città~~, Milano si trasformò in città essenzialmente commerciale negli anni 20 e si è venuta caratterizzando come città finanziaria e direzionale, nell'ultimo ventennio.

Tali trasformazioni sono sempre avvenute in regime di libero mercato dei suoli urbani e senza che neppure esistessero una volontà e capacità politica di controllarne gli effetti sociali e urbanistici.

Nell'ultimo trentennio il protagonista indiscusso delle trasformazioni territoriali e sociali di Milano fu più che mai il cosiddetto "blocco edilizio", cioè l'insieme degli operatori che speculano sulla rendita fondiaria urbana. I valori dei suoli sono cresciuti iperbolicamente per tutto il trentennio, le aree comprese nei confini amministrativi si sono progressivamente trasformate da agricole a fabbricabili e la periferia si è dilatata a macchia d'olio. La popolazione è stata espulsa dalle zone centrali e sub-centrali, sempre più investite da operazioni di ristrutturazione che eliminavano l'industria e la residenza povera, sostituendo l'una e l'altra nel modo già detto.

I nuovi quartieri di estrema periferia sorsero senza servizi e senza collegamento adeguato di trasporto pubblico con il resto della città. Furono perciò a buon titolo definiti "quartieri dormitorio": grandi come città di 30-50 mila abitanti, erano prati

camente morti di giorno e tali rimasero per molti anni. Ma anche in tali quartieri va ad abitare una popolazione prevalentemente di ceto medio. Le componenti più povere della popolazione furono ricacciate oltre i confini amministrativi. Infatti i saldi migratori di Milano, benchè imponenti negli anni 50, celano un movimento di popolazione in entrata ed in uscita molto più ampio, che continua anche negli anni 60, quando il saldo migratorio si azzerò; anzi negli anni 60 i movimenti in entrata e in uscita toccarono il mezzo milione di unità. I flussi di uscita si riversavano sui comuni dell'interland, che in più ricevevano direttamente immigrati dall'Italia meridionale e dalla campagna. Si formò così una conurbazione di oltre 3 milioni di abitanti; anche i comuni contermini si trasformarono in desolate periferie della "grande Milano" (salvo alcuni quartieri di lusso costruiti sui confini sul modello dei suburbi americani).

L'originaria "città amministrativa", che già in epoche storiche precedenti aveva inglobato un certo numero di comuni confinanti, è ora soltanto la parte centrale, funzionalmente differenziata, di una città reale molto più vasta, sulla quale governano, senza riuscire a trovare forme efficaci di coordinamento, un centinaio di amministrazioni comunali. A Milano sono perciò contemporaneamente sentiti con molta forza non solo i problemi del decentramento ma anche quelli dell'accentramento, o per usare un'altra espressione, i problemi complessivi della ~~organizzazione~~ <sup>RIDEFINIZIONE</sup> istituzionale.

- 2) - Le maggioranze politiche al governo della città sono state sempre delle coalizioni di partiti, nessun partito essendo mai riuscito ad avere la maggioranza assoluta. (quella relativa è passata dalla D.C. al P.C.I..) Negli anni 50 hanno governato maggioranze centriste, succedute alla coalizione dei partiti antifascisti dell'immediato dopoguerra; negli anni 60 e fino al 1975 la coalizione fu di centro sinistra; negli ultimi 5 anni di sinistra. Nel periodo centrista l'amministrazione locale fu del tutto subalterna agli interessi del blocco edilizio ed è in tale periodo

che prese avvio il processo di trasformazione che ho sopra brevemente tratteggiato. L'amministrazione di centro sinistra, nella quale convivevano due anime, da un lato proseguì con successo sulla stessa linea (specialmente attraverso la gestione democristiana del piano regolatore), dall'altro cercò con molto meno successo di sviluppare una politica di interventi straordinari per la periferia (attraverso la gestione socialista del settore lavori pubblici) e infine si sforzò di creare strumenti di coordinamento fra Milano e i comuni dell'interland (attraverso la costituzione di un'assemblea dei sindaci e un ufficio studi per il coordinamento dei piani regolatori, nonché la formazione di consorzi settoriali come per esempio un consorzio per l'edilizia popolare).

La strategia dell'attenzione alla periferia produsse importanti inchieste di rilevazione dei fabbisogni arretrati e di analisi delle condizioni sociali e delle aspettative. Produsse anche una crescita della cultura urbanistica di sinistra. In particolare fu acquisita la letteratura internazionale, specie inglese e nord americana, e fu dibattuta la necessità di creare una città policentrica, portando nelle periferie il cosiddetto "effetto città". Venne invece respinta l'ideologia quartieristica cara ad una parte della cultura cattolica. In proposito si affermò che non si deve puntare su una autosufficienza dei quartieri

e su una esaltazione dei rapporti di vicinato, ma piuttosto su un potenziamento dei trasporti pubblici e del sistema di mobilità affinché ogni individuo possa fruire l'intera città.

Sempre nell'ambito della politica per la periferia fu importato da Bologna il tema del decentramento politico.

Nei fatti nulla accadde fino alla fine degli anni 60. Solo allora tutto entrò in movimento, ma perché entrarono in scena prepotentemente nuovi protagonisti.

Nel corso degli anni 60 si era sviluppato e organizzato un for



te movimento rivendicazionista. Le associazioni degli inquilini e dei senza tetto chiedevano il blocco degli sfratti, il blocco degli affitti e la costruzione di case popolari a basso costo. Le associazioni dei genitori chiedevano la costruzione di scuole e di asili nido. I comitati di quartiere chiedevano che i quartieri di periferia cessassero di essere quartieri dormitorio e quindi vi sorgessero cinema, bar, biblioteche, negozi servizi a negrafici, medici, di vigilanza, centri sociali, centri sportivi ecc., soprattutto chiedevano che si assicurassero collegamenti di pubblico trasporto con il resto della città, frequenti ed estesi fino a mezzanotte. Il fatto nuovo fu che il movimento rivendicazionista si saldò negli anni 1968/69 con la grande ondata della contestazione studentesca e operaia. I ceti impiegatizi dei nuovi quartieri di periferia si ritrovarono dalla stessa parte degli sfrattati, degli intellettuali di sinistra, degli operai. Nasceva la conflittualità urbana, che a Milano per durata e intensità non ha paragoni con ciò che avvenne in altre città italiane. Vennero praticate forme radicali di lotta, come l'occupazione delle case, i blocchi stradali, l'autoriduzione dei fitti, la occupazione degli uffici comunali.

Il sistema politico si sentì pericolosamente minacciato. Ciò che la componente socialista nel governo di centro sinistra aveva fatto deliberare sulla carta, ma non era riuscita a realizzare nei fatti per tutti gli anni 60, in parte si avverò subitaneamente ora che vi era la necessità di contenere il dilagare della protesta e farla rientrare nei canali istituzionali. Presero così il via grandi programmi di lavori pubblici; vennero istituiti nel 1969, dopo sette anni di discussione, i consigli di zona; il discorso del comprensorio metropolitano cominciò ad assumere aspetti più operativi.

In questi stessi anni, e per la stessa causa, entrò in crisi anche la politica di totale subalternità dell'urbanistica agli interessi del blocco edilizio. Prima i comitati di quartiere e

poi i consigli di zona (che ottennero quasi subito il diritto di consultazione sul rilascio delle licenze edilizie) imposero un blocco pressochè generalizzato dell'attività edilizia e la revisione del piano regolatore. Non era però una inversione di tendenza definitiva, ma piuttosto una situazione di stallo.

Con l'insediarsi nel 1975 della giunta di sinistra maturarono condizioni nuove, che in parte sono riconducibili al nuovo quadro politico locale, in parte maggiore al quadro generale del paese.

Il grande movimento della contestazione, che aveva una forte carica rivoluzionaria, antiistituzionale, rifluì e sembrò scomparire del tutto come movimento di massa. Sue eredità, endemicamente vitali, sembrano essere il terrorismo e quella vasta area giovanile di rifiuto delle istituzioni e di violenza spontanea che si autodefinisce "autonomia operaia".

Pure il rivendicazionismo di massa è rifluito e pressochè scomparso, anche perchè nel frattempo i bisogni primari dei quartieri di periferia sono stati soddisfatti; cioè le scuole, i trasporti, gli altri servizi essenziali ora esistono e non si può più parlare di quartieri dormitorio nel vecchio senso. Per conseguenza le forme e la natura del rapporto tra l'amministrazione e la popolazione sono profondamente cambiati: non solo sono venute quasi scomparendo le espressioni di massa trasgressive della conflittualità urbana/(occupazioni, ecc.), ma anche le grandi assemblee, le grandi manifestazioni di piazza. Prima, il rapporto tra movimento e governo locale era di tipo antagonistico; stare dalla parte del movimento, significava in qualche misura "calcare la tigre", accogliere alcune rivendicazioni significava cedere. Ora prevale una logica di cooperazione, di analisi dei problemi e ricerca comune delle soluzioni.

Questo cambiamento ha cause complesse che non è il caso di tentare di analizzare qui. Occorrerebbe infatti introdurre tutto il discorso sulla politica del P.C.I., sulla scarsa presa di massa dei partiti sorti alla sinistra del P.C.I., sul fatto che, effett

tivamente, nella cultura politica delle masse popolari, un governo locale di sinistra non può essere visto come una controparte politica, alla stregua di un governo di centro o anche di centro sinistra.

La fine del movimento contestativo di massa presenta però un risvolto molto negativo. Quel movimento aveva in se una grande carica "utopica" progettuale (da non confondere con le teorizzazioni e pratiche di costruzione del partito armato ecc.) che rivelava una grande forza di penetrazione e di riorientamento culturale nei confronti delle categorie dei tecnici e degli intellettuali, appartenessero essi alla politica, al sindacalismo, alle burocrazie pubbliche, a quelle private, alle libere professioni.

Questa carica progettuale ha certamente perso il mordente, anche se ha prodotto molti libri. A tale caduta di tensione si collega una manifesta incapacità dell'amministrazione milanese di sinistra di intraprendere una politica sia realistica, ma di largo respiro e di lungo periodo, capace di coinvolgere grandi forze intellettuali e tecniche nel governo urbano, metropolitano e zonale, legandole agli interessi collettivi della popolazione e al bisogno di cambiare radicalmente il volto, l'anima e il corpo della metropoli. (E naturalmente i rapporti di causa e di effetto fra caduta della spinta utopica intellettuale e comportamento dei partiti italiani di sinistra, a livello nazionale e locale, richiederebbero ben altro discorso, che non può aver luogo in questa sede).

## II - I Consigli di Zona a Milano: origine e funzionamento dal 1969 al 1975.

3 - Di decentramento si comincia a parlare a Milano nel 1958 di rimbalzo da Bologna, dove l'idea è lanciata nel 1956 ad opera del gruppo di intellettuali che si riconoscono negli ideali comunitari e solidaristici dell'integralismo cattolico di Giuseppe Dossetti, candidato democristiano al posto di Sindaco di Bologna (roccaforte comunista) alle elezioni del 1958. Dossetti propone, in un famoso "libro bianco", il decentramento degli uffici comunali, cui proporre un aggiunto del Sindaco, il "riassetto urbanistico e sociale della città per quartieri organici", "l'inchiesta sociale", molteplici "consulte di quartiere" per gruppi di problemi quali l'assistenza, le opere pubbliche, i giovani, la educazione e la ricreazione popolare. Tali consulte avrebbero dovuto essere formate da rappresentanti di enti e associazioni, istituzioni e gruppi privati, non quindi rappresentanze elettive della popolazione del quartiere; i quartieri avrebbero dovuto essere molto piccoli, 1.000-5.000 abitanti, per reintesservi relazioni interpersonali primarie, e, una partecipazione di tipo comunitario, "organica".

L'amministrazione rossa di Bologna raccoglie e trasforma l'idea dossettiana dando vita ai consigli di Quartiere nel 1963. I quartieri sono concepiti "di diecimila famiglie". Viene indicato l'obiettivo urbanistico di salvaguardare l'intelaiatura medioevale della città e l'identità storica degli antichi quartieri, nello stesso tempo incanalando l'espansione demografica ed edilizia in una nuova forma policentrica, che impedisca la crescita a macchia d'olio. L'attenzione è rivolta soprattutto alle decine di migliaia di immigrati che Bologna accoglie ogni anno e che si vuole aiutare ad inserirsi nella vita sociale, politica e sindacale della città.

Infine, viene rifiutata l'idea di affidare la rappresentanza politica della popolazione di quartiere ad organismi di notabilità, quali erano le consulte proposte da Dossetti. Si punta su veri e propri consigli di quartiere eletti dai cittadini, secondo il normale schema costituzionale delle liste di candidati presentate dai partiti. E ad essi è previsto che siano attribuiti poteri promozionali, consultivi, deliberativi ed esecutivi. (Poichè la legislazione dell'epoca, a differenza di quella attuale, non consentiva tutto ciò, i Consigli di Quartiere nascono anche a Bologna con poteri solo promozionali e consultivi, e sono composti di cittadini designati dal consiglio comunale su liste di partito).

Da Bologna le iniziative di decentramento si estesero a tutta l'Italia. A Milano, avviate nel 1962 furono però varate solo nel 1969.

La comprensione delle resistenze opposte al decollo aiuta a capire anche le difficoltà dell'evoluzione successiva del decentramento. La loro natura porta a ritenere che non costituiscono una peculiarità milanese difficilmente ripetibile altrove. Esse possono essere classificate su tre piani distinti:

a) resistenze politiche. Le forze politiche moderate e di destra hanno avversato il decentramento politico a Milano perchè lo hanno (giustamente) considerato pericoloso per gli equilibri politici esistenti. Si intuiva che Milano era diventata una polveriera. La D.C., che ne era stata promotrice a Bologna e lo aveva trapiantato in altre città (nella versione parrocchiale dossettiana) entrò violentemente in crisi al suo interno, perchè la ragion politica si scontrava con l'ideologia quartieristica delle associazioni popolari e specialmente delle ACLI (associazione cattolica dei lavoratori). Il veto ebbe la meglio fino a che un pericolo più grande, l'ondata della contestazione associata al movimento

rivendicazionista, consigliarono una cauta apertura istituzionale, certamente concepita come valvola di sfogo e strumento di recupero del consenso, nello spirito della celebre frase del principe di Salina: "occorre che qualcosa cambi perchè nulla cambi" (nel romanzo il "Gattopardo" di Tomasi di Lampedusa).

Questo spirito fu d'altra parte colto dagli intellettuali della contestazione, che parlarono di "truffa dei consigli di zona", li considerarono uno strumento di castrazione della conflittualità urbana e di manipolazione del consenso, e radicalizzarono ancora di più le proprie forme di lotta per rendere impossibile la collaborazione.

Le resistenze politiche furono, dunque, corpose. I partiti della sinistra e i sindacati, a loro volta, erano decisamente a favore del decentramento politico, ma esasperarono i problemi del controllo partitico sulla composizione dei nuovi organismi, per paura che sfuggissero loro di mano. Essi ve-devano con sospetto i comitati di base. Le logiche di partito sacrificarono gravemente e ingiustificatamente (cioè anche quando non vi erano comportamenti o atteggiamenti antistituzio-nali) sia il nuovo personale politico di base formatosi nel mo-vimento rivendicazionista e contestativo, sia quella componen-te specifica di tali movimenti, fatta di tecnici e intellettuali, nella quale si manifestava autenticamente, fuori dei partiti, la "domanda di partecipazione"

b) resistenze assessorili. Le resistenze assessorili sono state sempre fortissime, non solo quando si trattava di decidere il decentramento, ma ancora di più quando si dovette prendere atto che i nuovi organismi c'erano e dovevano in qualche modo en-trare nelle procedure decisionali. Per esempio, a quattro anni dalla loro nascita si scoprì che su 5.500 domande di intervento avanzate dai Consigli di Zona solo 129 avevano avuto rispo-

sta. Le resistenze assessorili sono continuate anche nella Giunta di sinistra in modo più o meno palese. Vi si esprime la difesa di un ruolo decisionale esclusivo intorno al quale ruotano importanti interessi clientelari. Essi sono disturbati non poco dalla "domanda sociale" che i consigli di zona canalizzano in forma pubblica e motivata, costringendo a motivare le scelte. La resistenza assessorile si avvale di mezzi indiretti. Uno è il rifiuto dell'informazione, un altro l'insabbiamento burocratico, che chiama in causa la connivenza degli apparati tecnici e amministrativi.

c) La resistenza degli apparati tecnici e amministrativi.

Ha probabilmente le stesse motivazioni di quella assessorile con cui va di conserva, ed è certamente la più paralizzante. A Milano la direzione burocratica osteggiò apertamente il decentramento politico, quando doveva essere ancora deciso, sostenendo che l'unico vero problema era il decentramento organizzativo. Ma successivamente si oppose (con successo) all'attuazione del decentramento organizzativo, sostenendo che avrebbe comportato una perdita di efficienza e un aumento dei costi. Non vi fu contraddizione fra le due posizioni. Infatti, nel primo caso per decentramento si intendeva una semplice decentralizzazione, cioè la creazione di sezioni periferiche dell'anagrafe, dei servizi tecnici, igienico-sanitari e assistenziali, della vigilanza urbana, ecc. mantenendo intatta l'organizzazione burocratico-gerarchica di tipo verticale. Ma successivamente il problema si presentò in termini molto diversi: le funzioni di vertice avrebbero dovuto diventare di programmazione, coordinamento, alta direzione, mentre le competenze gestionali avrebbero dovuto passare ad apparati zonali, politicamente collegati ai consigli di zona, ed essere riorganizzate secondo centri di coordinamento orizzontale a livello di zona. Una ristrutturazione del genere mette

in crisi il concetto burocratico di direzione, comporta nei vertici burocratici la preventiva acquisizione di una cultura e di una professionalità di tipo manageriale, che attualmente non esiste, rimette in discussione gli stessi rapporti fra ruoli politici e ruoli tecnico-burocratici. Sta di fatto che il problema non è ancora stato risolto a Milano e neppure nelle altre città.

4 - Una questione importante è certamente l'azzoneamento. Essa presentava due aspetti: la dimensione delle zone e il disegno dei confini.

Sulla dimensione si scontrarono una posizione cattolica, favorevole a identificare i quartieri sulla falsariga delle parrocchie, privilegiando la dimensione piccola (nell'ottica dossettiana), ed una posizione della sinistra, favorevole invece a dimensioni di 80-100.000 abitanti, che permettessero di affrontare problemi di programmazione, pianificazione urbanistica, funzionamento di servizi importanti come gli ospedali, le scuole superiori, gli impianti sportivi ecc.. La sinistra sentiva inoltre la necessità di non perdere l'ottica del conflitto di classe, contro il pericolo di un interclassismo populista su minute rivendicazioni di vicinato. Prevalse questa posizione e infatti le zone milanesi, che sono 20, hanno una dimensione media di 84.000 abitanti, con punte di 140.000. (a Torino, che ha 1 milione e 200.000 abitanti, furono invece definiti quartieri di 52.000 abitanti in media, mentre quelli di Roma sono di 147.000 e quelli di Bologna di 26.000). I confini furono disegnati partendo dall'individuazione dei quartieri per poi aggregarli. Le incertezze e i contrasti riguardarono da un lato le preoccupazioni politiche dei partiti in ordine alla loro presenza elettorale, dall'altro i criteri tecnici. Si può dire che la ricerca storica e sociologica per l'individuazione dei quartieri fu piuttosto grossolana, men-



tre maggiore fu l'attenzione agli elementi urbanistici, esistenti o programmati, aventi effetto gravitazionale (centri di quartiere) o di separazione (barriere ferroviarie, ecc.). Gli errori principali sembrano aver riguardato non tanto la individuazione dei quartieri, quanto la loro aggregazione zonale. Questa operazione richiederebbe, infatti, un'analisi del processo nel lungo periodo di trasformazione della città, e quindi la comprensione della collocazione strutturale e funzionale delle singole parti della città in tale processo. Per le zone sul confine una tale analisi dovrebbe inoltre tener conto dell'intera area metropolitana.

5 - Durante il dibattito sull'azzonamento, fin dalla metà degli anni '60, emerse l'ipotesi di legittimare, senza istituzionalizzarli, i comitati di quartiere liberamente costituiti. I consigli di zona avrebbero dovuto diventare l'espressione istituzionalizzata dei comitati di quartiere. La proposta cadde negli anni successivi per la crescente diffidenza dei partiti verso gli aspetti antistituzionali del movimento.

6 - Se ora vogliamo vedere non più le questioni relative alla originaria costituzione dei consigli di zona, ma il loro ruolo effettivo, occorre distinguere nettamente le seguenti situazioni:

- a) quello svolto dall'origine fino al 1975, cioè in regime di "nomina" da parte del consiglio comunale, esercizio di soli poteri promozionali e consultivi, amministrazione comunale di centro-sinistra
- b) quello successivo al 1975, sempre in regime di "nomina", ma con esercizio di alcuni primi poteri decisionali e amministrazione comunale di sinistra;
- c) quello che si profila dopo l'elezione diretta (avvenuta l'8 giugno scorso), la definizione di più ampi e organici poteri decisionali e gestionali, l'avvio del decentramento or-

ganizzativo dell'apparato, la prospettiva di notevoli cambiamenti a breve termine nel quadro istituzionale di contorno, la probabile conferma dell'amministrazione di sinistra.

I punti b) e c) saranno esaminati nei capitoli successivi, qui vediamo solo il punto a).

Sul ruolo effettivo dei consigli di zona milanesi nel periodo indicato esiste ormai una notevole mole di analisi fondate su dati di inchiesta e riscontri statistici obiettivi (1).

E' risultato con grande chiarezza che la funzione principale dei consigli di zona in questo periodo fu di "canalizzatori degli interessi collettivi", ovvero di tramite privilegiato fra i portatori di tali interessi (comitati di quartiere, associazioni di genitori, associazioni di inquilini e di senza tetto, gruppi di lavoratori, di studenti, di cittadini che si formano per la soluzione di qualche problema) e l'amministrazione comunale.

Tali gruppi erano molto conflittuali nei confronti della amministrazione locale sia a causa dell'essenzialità e urgenza dei bisogni primari che esprimono, sia a causa dell'impotenza dell'amministrazione a soddisfarli in tempi accettabili, sia infine per il clima contestativo più volte ricordato.

I consigli di zona si trovarono continuamente a dover scegliere se mettersi dalla parte dell'istituzione, da cui derivavano la loro legittimazione formale, o dalla parte della rivendicazione collettiva, da cui derivavano una forza po

(1) cfr Ricerca Isap sull'esperienza del decentramento e della partecipazione a Milano, diretta da M. Stoppino.

litica reale, trasformandosi però in controparti dell'amministrazione. In genere prevalse questa seconda scelta, salvo riprendere le distanze quando i gruppi spontanei adottavano comportamenti illegali e violenti. Per le stesse ragioni i componenti dei consigli di zona, pur essendo scelti dai partiti e in maggioranza militanti, manifestavano un notevole spirito di autonomia nei confronti delle direttive di partito, specialmente nei confronti dei partiti moderati. Nelle zone si venne spesso a creare, nel periodo di amministrazione di centro-sinistra, una larga convergenza politica sulle cose concrete, che metteva in scacco la giunta.

L'azione dei consigli di zona raggiunse il massimo di efficacia nel controllo sull'uso dei suoli, fino ad imporre, come già detto, un veto generalizzato all'ulteriore sfruttamento speculativo delle aree ancora libere e alle operazioni di ristrutturazione edilizia. Non fu invece altrettanto efficace quando si trattava non di impedire ma di realizzare. Da un lato, non vi era capacità e forza sufficiente di selezione critica delle rivendicazioni, secondo criteri di compatibilità e priorità; dall'altro, anche quando venivano strappate decisioni conformi alle richieste, non si riuscivano a controllare i tempi di esecuzione e lo stesso adempimento effettivo delle deliberazioni di massima assunte.

### III - La svolta del 1975 e il nuovo assetto.

7 - Negli anni 1975/76 le grandi città italiane - Roma, Milano, Torino, Genova, Napoli - si diedero una giunta di sinistra e contemporaneamente fu varata una disciplina legi-slativa sui consigli circoscrizionali (denominazione legi-slativa dei consigli di quartiere e di zona) che permette-va di attribuire loro veri e propri poteri decisionali e gestionali nelle città medie e grandi. La stessa legislazio-ne permetteva anche di renderli direttamente eleggibili, ma a condizione che le elezioni avvenissero contestualmente a quelle comunali (come infatti è avvenuto l'8 giugno scorso).

A Milano la nuova amministrazione approvò un nuovo re-golamento che trasformava radicalmente il ruolo dei consi-gli di zona.

Essi cessavano di essere controparte dell'amministra-zione, ma non nel senso che ne diventavano i portavoce. Ciò che si cercava di fare era invece di definire procedure nuo-ve - di analisi della realtà, individuazione delle priorità, elaborazione e attuazione dei programmi, controllo dell'effi-cacia e dell'efficienza - tali che l'azione amministrativa nel suo complesso rispondesse sempre di più agli interessi collettivi e questi per conseguenza cessassero di apparire conflittuali, anti-entistici o semplicemente marginali ri-spetto alle logiche dell'amministrazione.

I problemi diventavano a questo punto in buona misura tecnici. Si trattava di utilizzare correttamente la colloca-zione decentrata dei consigli per usarli come strumenti es-senziali dell'interscambio fra popolazione e amministrazione.

Su questo concetto della tecnicizzazione (o razionaliz-zazione) dell'interscambio con la popolazione è opportuno

soffermarsi un momento.

L'interscambio rimane affidato ad istituti che è uso considerare politici: le assemblee popolari, il collegamento permanente con i comitati spontanei di ogni genere, il lavoro istruttorio svolto in commissioni e sottocommissioni del consiglio di zona (alle quali partecipano rappresentanti di enti e di associazioni e singoli cittadini), la pubblicità dei lavori del consiglio e delle commissioni, il diritto dei cittadini di proporre argomenti all'ordine del giorno, la promozione di consultazioni elettorali, la presentazione di deliberazioni da parte di gruppi di cittadini. Questi istituti della "democrazia di base" sono molto sviluppati. Manca solo il referendum popolare per l'abrogazione o l'approvazione di deliberazioni comunali. Alcuni comuni tentarono di inserire le pratiche referendarie nei regolamenti del decentramento, ma gli organi di controllo non lo permisero.

Insistendo sulla tecnicizzazione, o razionalizzazione, si vuol mettere l'accento sul fatto che gli "istituti della partecipazione", o "democrazia di base", costituiscono entità sociali e politiche molto diverse nei periodi di forte tensione sociale e di crisi acuta del sistema politico (quale si ebbe in Italia, ad esempio, alla fine degli anni '60) rispetto a ciò che essi sono nei periodi di "normalità". Anche l'esperienza milanese conferma che, una volta caduta la tensione, le motivazioni a partecipare si affievoliscono e la stessa partecipazione si specializza: partecipano <sup>quasi solo</sup> i militanti sindacali e politici e i gruppi portatori di interessi particolari. A questo punto la partecipazione rischia di diventare nient'altro che una forma di canalizzazione delle rivendicazioni settoriali e corporative, da un lato, di apprendistato alla politica dall'altro.

Perciò a Milano si è voluto collegare strettamente il

discorso della partecipazione con la messa a punto di una procedura di analisi dei problemi e di programmazione degli interventi che coinvolgesse il più possibile i gruppi sociali nella discussione degli interessi e dei valori implicati nelle scelte. Il coinvolgimento naturalmente non è sollecitato per discutere in astratto, ma per decidere concretamente le scelte, nei tempi e luoghi in cui si tratta di decidere.

Il "modello" teorico messo a punto è stato denominato "metodo dei bilanci sociali di area". Riferirne qui in modo esauriente porterebbe via troppo tempo. Ciò che posso fare è di darne una definizione di tipo descrittivo, quale è contenuta anche nel regolamento (1) e illustrarla brevemente.

(1) Art.14 - Bilanci sociali di zona.

"I Bilanci sociali di zona costituiscono lo strumento base per la partecipazione della zona alla programmazione e pianificazione territoriale.

Nei bilanci sociali di zona sono evidenziati:

- a) i principali problemi e bisogni di rilevanza sociale delle zone, generali o afferenti a specifici nuclei di popolazione;
- b) le strutture e le risorse pubbliche e private destinate ai servizi sociali nell'ambito zonale e la relativa congruenza quantitativa e qualitativa in relazione ai fabbisogni;
- c) le indicazioni di massima degli obiettivi e delle politiche di intervento relative ai nuovi investimenti sociali, alle ristrutturazioni e riconversioni dei servizi pubblici esistenti, ai modelli gestionali e di funzionamento dei servizi.

I Consigli di Zona provvedono con l'assistenza tecnica degli uffici centrali dell'Amministrazione alla formazione e al periodico aggiornamento dei bilanci sociali di zona.

Il riparto territoriale delle risorse finanziarie disponibili per nuovi investimenti sociali, e la distribuzione sul territorio del personale adetto ai servizi stessi, dovranno avvenire tenendo conto delle risultanze dei bilanci sociali di zona ed essere finalizzati al graduale riequilibrio territoriale".

I bilanci sociali di area sono strumenti conoscitivi inseriti nei procedimenti di programmazione degli investimenti e di innovazione (creazione di nuovi servizi, innovazioni nell'organizzazione e funzionamento dei servizi esistenti). In essi si cerca di effettuare, per ciascuna zona e per quartieri subzonali, un'analisi approfondita delle caratteristiche della popolazione e suo contesto ambientale. Lo scopo è di individuare le concatenazioni causali che determinano i "bisogni", e quindi di stabilire il modo migliore di intervenire - per gli interventi che rientrano nei limiti delle competenze e delle risorse dell'amministrazione locale - ovvero di sviluppare una pressione politica sui livelli di governo sovraordinati (Regione, Stato), per gli interventi che ad essi competono.

La peculiarità del metodo, rispetto ai discorsi puramente tecnici sulla programmazione, sta in questo: l'analisi, l'individuazione preliminare dei problemi su cui orientare l'analisi, la determinazione successiva degli obiettivi e delle azioni programmatiche, avvengono il più possibile in un collegamento sistematico fra gli esperti, i politici, gruppi di cittadini, operatori professionali dei servizi e dell'apparato comunale in genere. Si da per scontato che gli interessi della popolazione possono essere incompatibili gli uni con gli altri, e che gli stessi operatori hanno interessi che possono contrastare con la migliore organizzazione dei servizi secondo le convenienze della popolazione. Si da anche per scontato che il modo in cui vengono sentiti i "bisogni" è fortemente influenzato da pregiudizi e stereotipi culturali, ed è spesso "indotto" sia dalle caratteristiche

delle professioni sia dal modo in cui sono stati risolti in passato certi problemi. Si cerca di tener conto, in altre parole, del fenomeno chiamato "induzione della domanda da parte dell'offerta". Si considera perciò la possibilità di soluzioni anche radicalmente nuove, vuoi suggerite dai cambiamenti tecnologici che sono nel frattempo intervenuti, vuoi dai progressi compiuti nel campo scientifico, o infine dall'emergere di nuovi valori. Il metodo implica un atteggiamento dialogico e interattivo/in situazioni di uguale accessibilità all'informazione (nel senso ampio di disponibilità senza sforzo, comprensibilità, essenzialità e pertinenza ai problemi), di aiuto alla comprensione dei problemi, trasparenza degli interessi in gioco, educazione alla difesa contro le manipolazioni del consenso, accettazione democratica del fatto che le scelte possono sacrificare gli interessi degli uni a favore di quelli degli altri, quando non sia preferibile contemperarli o renderli compatibili in una sintesi superiore.

E' facile comprendere che quello che sono venuto sommaria-mente illustrando è un modello teorico, non qualcosa che avviene nella realtà. Tuttavia il metodo dei bilanci sociali di area sta lentamente provocando tutta una serie di cambiamenti nell'organizzazione e nel funzionamento del comune di Milano. Nessuno oggi pensa che sia un'astrazione o un'utopia.

8 - Il metodo dei bilanci sociali attribuisce un ruolo strategico al sistema informativo, più precisamente ad un sistema informativo capace di sviluppare "banche dati" utili all'analisi sociale e territoriale, e orientate all'utilizzazione collettiva (socializzazione dell'informazione).  
ne/Anche qui si aprirebbe un discorso tecnico che non può trovare spazio in questa sede e che del resto non sarei in grado di fare .



Posso invece richiamare le norme del regolamento che assicurano il "diritto all'informazione", non solo per i componenti dei consigli di zona e delle commissioni zonali, ma per i cittadini in generale (1). Viene in pratica esclusa la possibilità di opporre il "segreto d'ufficio" o la "riservatezza" nei modi immotivati e arbitrari che sono propri della tradizione burocratica e che magari hanno nobili teorizzazioni nella concezione weberiana della burocrazia, ma che sono di fatto serviti a compiere abusi.

9 - Se i bilanci sociali sono proposti come procedure e lo sviluppo del sistema informativo come condizione strategica, il soggetto politico che viene in primo piano è certamente il con

---

(1) E' prevista dal regolamento "la disponibilità per i Consigli di Zona di tutte le informazioni possedute dagli organi e uffici dell'Amministrazione comunale e delle sue Aziende, e pertinenti ai loro compiti, senza che possa venir opposto il vincolo del segreto o della riservatezza, quando il medesimo non sia opponibile all'organo o ufficio centrale incaricato dello stesso compito. I Consigli di Zona, e i loro uffici, saranno tenuti a rispettare verso l'esterno gli stessi obblighi di segreto e di riservatezza gravanti sugli organi e uffici centrali".

E' inoltre previsto che i cittadini possano prendere visione di ogni atto e documento "che non debba considerarsi riservato per espressa segnalazione degli organi e uffici centrali dell'Amministrazione".

siglio di zona. Esso viene a configurarsi nel nuovo regolamento come un vero e proprio livello di governo territoriale a competenza generale, sia pure sottordinato a quello cittadino. Quest'ultimo garantisce l'unità di indirizzo, la programmazione e pianificazione territoriale, i servizi sovrazionali, il coordinamento generale, le strutture organizzative. I consigli di zona hanno invece la corresponsabilità delle gestioni dei servizi esistenti nella zona e la piena responsabilità del loro coordinamento zonale. A fronte di tali responsabilità sono individuati nel regolamento tre principali tipi di "potere":

- poteri decisionali propri
- partecipazione ai poteri decisionali che fanno capo agli organi dell'amministrazione cittadina
- poteri di indirizzo e controllo nei confronti dei servizi operanti nella zona.

a) - Un esempio della competenza decisionale di tipo formale, può essere bene rappresentata dal settore relativo all'utilizzazione del patrimonio edilizio immobiliare del comune, che a Milano è imponente.

Nell'ambito di criteri generali fissati dal consiglio comunale spetta ai consigli di zona di decidere la destinazione degli spazi, i canoni, gli utenti, la durata.

Un altro esempio sono le manutenzioni. Il consiglio comunale stabilisce, secondo determinati parametri, la spesa complessiva e le quote accreditate a ciascuna zona. Il consiglio di zona decide le priorità di manutenzione e gli eventuali lavori di rifacimento e ristrutturazione che possono rientrare in un concetto estensivo di "manutenzione".

Altri esempi riguardano la destinazione dei fondi per il diritto allo studio, l'utilizzo dei centri sportivi di zona da

parte delle associazioni sportive, l'uso di risorse finanziarie per manifestazioni culturali di zona ecc..

Particolarmente rilevante è l'attribuzione di decisionalità nel settore degli investimenti.

Nel 1979 i consigli di zona hanno deciso le scelte di investimento nel proprio territorio per complessivi 56 miliardi di lire e nel 1980 per 73 miliardi. In questo settore hanno trovato applicazione per la prima volta, con successo, alcune metodologie e procedure che fanno parte del modello "bilanci sociali di area".

b) - La compartecipazione ai procedimenti decisionali che fanno capo al consiglio comunale non è meno importante delle competenze decisionali proprie.

Essa riguarda tutta la pianificazione urbanistica, i programmi generali e settoriali di attività, i regolamenti comunali e i piani di funzionamento dei singoli servizi.

Il regolamento non si limita a prevedere la consultazione obbligatoria dei consigli di zona. Esso prescrive che quando viene deciso di avviare una istruttoria su uno di tali oggetti, i consigli di zona ne siano subito informati e stabiliscano i collegamenti necessari per partecipare "fin dal primo momento" all'elaborazione. Il risultato finale deve essere poi ancora sottoposto al loro voto consultivo.

c) - L'esercizio dei poteri di indirizzo e controllo sui servizi esistenti in zona chiama in causa il grosso problema dell'organizzazione complessiva dell'apparato comunale.

Finora non si è riusciti a realizzare il cosiddetto "decentramento organizzativo". Il problema cruciale è quella della dipendenza dei direttori delle singole unità di servizio operanti nelle zone: per esempio, direttori degli asili nido, delle biblioteche rionali, delle scuole materne, dei centri sportivi, dei centri sociali e sanitari, dei servizi territo-

riali di manutenzione, di vigilanza urbana, stato civile, ecc..

Il regolamento contiene delle indicazioni di massima che sono tutte da verificare sia in sede di studio organizzativo che di **esperienza** concreta.

L'ipotesi è che le direzioni dei servizi in questione mantengano una dipendenza gerarchica dalle loro direzioni centrali, acquisendo però una maggiore autonomia ed una fisionomia professionale di tipo manageriale. Nello stesso tempo essi dovrebbero entrare in un rapporto funzionale, non gerarchico ma obbligatorio, con i consigli di zona e con una particolare figura professionale messa a disposizione dei consigli di zona, il "coordinatore di zona". Alle direzioni centrali dovrebbe essere mantenuta la competenza in merito alle direttive generali, ai controlli tecnici e disciplinari, all'elaborazione ed attuazione delle innovazioni che non possono essere assunte in zona perchè comportano assunzione di personale, riqualificazioni professionali, accordi sindacali, ecc.. Al consiglio di zona, con l'aiuto del coordinatore di zona, spetterebbe invece di discutere e concordare con le direzioni e gli operatori le innovazioni introducibili a questo livello per migliorare l'efficienza e l'efficacia. Va tenuto presente che il coordinatore di zona ha una posizione molto elevata nell'organigramma comunale ed è quindi in grado di dialogare pressochè alla pari con i direttori centrali da cui dipendono i servizi. Inoltre, presso molti servizi esistono i cosiddetti "organi della gestione sociale", cioè organi collegiali di rappresentanza dell'utenza, che costituiscono uno strumento di controllo democratico e di stimolo sulle direzioni.

Questi schemi organizzativi possono apparire piuttosto complessi e anche farraginosi. Essi non sono però estranei al-

le elaborazioni concettuali più recenti della teoria dell'organizzazione. E' invece probabile che per poter funzionare ri chiedano ancora cambiamenti notevoli di mentalità. Anche la progressiva attuazione della procedura "bilanci sociali di area" dovrebbe interagire favorevolmente con l'attuazione dei nuovi schemi organizzativi.

10 - Un ultimo punto che merita di essere toccato riguarda i poteri di direzione e di controllo che l'amministrazione cittadina può formalmente esercitare su quella zonale.

Il regolamento prevede anzitutto che i poteri formali di decisione attribuiti ai consigli zonali siano definiti in apposite "delibere quadro". In esse vanno determinati gli indirizzi programmatici di massima, i mezzi finanziari a disposizione, i poteri sostitutivi in caso di inerzia, gli altri poteri riservati per ragioni di coordinamento generale.

Le deliberazioni assunte dai consigli di zona sono comunicate al centro e divengono automaticamente esecutive se, con una particolare procedura e in dati tempi perentori, non ne viene, motivatamente, chiesto l'annullamento totale o parziale al consiglio comunale. L'annullamento non può essere disposto per qualsiasi motivo, ma solo se i consigli di zona abbiano deliberato fuori dalle proprie competenze, o in violazione di leggi e regolamenti, o con inosservanza delle prescrizioni contenute nelle delibere quadro, o infine quando sussista manifesta contraddittorietà o incongruenza con altre deliberazioni dell'amministrazione cittadina o di altre zone. Si tratta dunque prevalentemente di un controllo di legittimità che salvaguarda ampi spazi di autonomia zonale.

Altra questione è quella delle garanzie giuridiche contro gli eventuali abusi dell'amministrazione cittadina nell'eserci zio dei poteri di controllo. Tali abusi sono ipotizzabili soprattutto per il fatto che le maggioranze politiche che si for

mano in alcune zone possono essere diverse da quelle che reggono l'amministrazione cittadina.

Non esiste ancora un indirizzo dottrinario univoco circa la possibilità per i consigli di zona di adire l'autorità giudiziaria contro gli abusi del controllo, ma tale possibilità è sostenuta da molti giuristi. La questione non è finora stata sollevata davanti alla magistratura e quindi non si hanno indicazioni giurisprudenziali. Naturalmente questa non è materia di regolamento. Il regolamento milanese affronta invece il tema delle garanzie politiche contro gli abusi del controllo. Esso prevede relazioni quadrimestrali e annuali sull'attività zonale, in cui siano anche elencati i casi di annullamento classificati per oggetto e motivazioni. Su tali relazioni è previsto un dibattito pubblico e una discussione in contraddittorio nell'ambito del consiglio comunale.

#### IV - La prospettiva

11 - Il futuro degli istituti del decentramento a Milano dipende in larga misura dai comportamenti del legislatore nazionale e regionale in merito a:

- la riforma legislativa dell'ordinamento locale
- la riforma dell'ordinamento scolastico
- l'organizzazione locale delle unità socio-sanitarie previste dalla nuova disciplina del servizio sanitario nazionale.

La riforma dell'ordinamento locale è sul tappeto da decenni, ma sembra ormai destinata ad andare in porto.

E' molto probabile che prevalga anche in Italia, come per esempio in Inghilterra, l'orientamento di dare rilievo legislativo alla distinzione fra aree metropolitane e aree non metropolitane.

In tal caso potrebbe nascere un governo locale metropolitano unico per l'area metropolitana milanese. Gli attuali consigli di zona, e i comuni dell'hinterland verrebbero allora ad essere in qualche modo equiparati, assumendo entrambi il ruolo di municipalità zonali.

Qualcosa di simile, per intenderci, a quanto avviene nelle metropoli inglesi con la distinzione fra contea e distretti.

Tuttavia questa analogia non dovrebbe essere spinta molto in là. Si consoliderebbe la competenza gestionale dei consigli di zona e anche il grado di autonomia rispetto al governo metropolitano, ma probabilmente quest'ultimo manterrebbe più estesi e più forti poteri di coordinamento e controllo di quanti non ne possano esercitare le contee inglesi sui distretti. E' molto probabile che le finanze del livello zonale deriverebbero completamente da quelle del livello metropolitano e che il personale apparterrebbe ad un ruolo unico metropolitano.

L'azzoneamento attuale dovrebbe verosimilmente essere rimesso in discussione e forse le future zone non dovrebbero avere una dimensione inferiore ai 100-150.000 abitanti, se è vero che tale dimensione è preferibile per gestire in modo economicamente conveniente il massimo di servizi di competenza. Ma nello stesso tempo dovrebbe essere recuperato il discorso dei quartieri. Nell'attuale regolamento si dice che "i quartieri di vecchia e nuova formazione costituiscono le componenti storiche culturali e sociali del tessuto urbano. Le circoscrizioni zonali devono di regola ricomprendere per intero i quartieri". La loro dimensione demografica è variabile a Milano: va dai 5.000 ai 25-30.000 abitanti. E' a questo livello che bisognerebbe radicare i fatti partecipativi; non tanto nel sen

so di chiuderli nel localismo quanto piuttosto nel senso di alimentare l'attenzione e garantire la legittimazione sostanziale dei gruppi organizzati che stabiliscono rapporti sistematici con l'amministrazione a tutti i livelli.

Nell'hinterland molti comuni piccoli e piccolissimi non solo ricadrebbero nell'ambito del governo metropolitano, ma dovrebbero aggregarsi l'un l'altro per costituire una "zona". Il problema in tal caso non consisterebbe nel ricostituire, ma nel preservare la loro individualità. Noi pensiamo di studiare in proposito le "parrocchie" e i consigli di vicinato inglesi.

12 - Nell'ottica del governo metropolitano su due livelli diventa rilevante il rapporto che esso instaura con l'amministrazione scolastica. In Italia un funzionario del Ministero alla Pubblica Istruzione, il Provveditore agli Studi, ne è responsabile a livello provinciale. Tuttavia gli edifici scolastici e le attrezzature sono comunali, comunali sono le responsabilità di custodia e manutenzione, le attività cosiddette parascolastiche e quelle assistenziali. Inoltre nel 1974 sono stati istituiti organi collegiali nuovi - di istituto, di distretto e provinciali - nei quali sono rappresentati anche gli enti locali e che hanno in alcuni casi competenze solo consultive e promozionali, in altri anche decisionali.

A Milano i distretti scolastici già coincidono con le zone del decentramento urbano. Anche se non se ne parla, sarebbe logico che la circoscrizione sulla quale si esercita la giurisdizione del Provveditore agli Studi e del Consiglio Provinciale coincidesse in futuro con quella del governo metropolitano. Infatti la formazione del governo metropolitano dovrebbe



be cancellare, per il territorio metropolitano, l'ente provincia e la sua circoscrizione. Resterebbe da chiedersi se e in che misura le funzioni del Provveditore agli studi e del Consiglio provinciale non dovrebbero essere trasferite in parte al governo locale zonale e in parte al governo metropolitano. Ma il discorso dell'organizzazione statale dell'istruzione ha altri e più complicati aspetti.

13 - Per quanto riguarda l'organizzazione periferica del servizio sanitario, la situazione in Italia è attualmente molto confusa e non può essere illustrata nell'economia di questa relazione se non per brevi accenni.

Una legge nazionale del 1979 ha riordinato radicalmente la materia sanitaria e, fra l'altro, ha previsto l'istituzione di "unità sanitarie locali". Queste ultime inglobano gli ospedali e tutte le attività igienico-sanitarie tradizionalmente di competenza comunale, come per esempio la medicina scolastica, l'igiene del suolo e dell'abitato, le attività profilattiche e di assistenza sanitaria varia. A sua volta una legge regionale integrativa trasforma le unità sanitarie in "unità socio-sanitarie", inglobandovi altre attività sanitarie e sociali di tradizionale competenza dei comuni.

Queste unità sanitarie ( non sono ancora costituite ) sono disciplinate dalla legge come unità organizzative inquadrate nell'amministrazione comunale. In altre parole, la loro autonomia è puramente organizzativo-funzionale e finanziaria (si può dire, se serve a chiarire, che le nostre unità sanitarie hanno qualche somiglianza con le Local Educational Authority inglesi).

I problemi sul tappeto, per quanto interessa il tema che stiamo trattando, sono due:

- a) a quale livello territoriale istituirle
- b) a quale autorità locale - il consiglio zonale o quello me-

tropolitano - collegarle.

L'orientamento milanese è nel senso di creare le unità socio-sanitarie a livello di "zona" e inquadrarle, a tutti gli effetti, nell'ambito delle competenze dei consigli di zona.

In definitiva, si ritiene molto importante che, nell'area metropolitana, il distretto scolastico, la zona socio-sanitaria e la zona del decentramento urbano coincidano. Si riterebbe anche opportuno che il governo locale zonale garantisca, al suo livello territoriale, il coordinamento delle attività comunali con quelle scolastiche e con quelle attribuite alla "unità socio-sanitaria locale" (in quanto rappresentante democratico degli interessi generali e degli orientamenti politici della popolazione che lo ha eletto).

### Conclusioni

Nel tracciare molto sommariamente un profilo dinamico del decentramento a Milano ho volutamente intrecciato gli aspetti strutturali e politici con quelli tecnici.

Questi ultimi appaiono essere solo momenti secondari di razionalizzazione, fortemente condizionati, per un verso, dalle logiche interne del sistema complesso in cui intervengono, e per altro verso, da quel poco o tanto di reale "soggettività" o "progettualità" che rompe le logiche di adattamento sistemico e rimette in discussione il rapporto fra il "probabile" e il "possibile".

Ho, per esempio, segnalato la tendenza ad assimilare il governo delle aree metropolitane a quello attuato in Inghilterra. Ho però anche sottolineato che i governi zonali non raggiungeranno probabilmente i livelli di autonomia di cui godono i consigli distrettuali inglesi. Infatti è presumibile che la gestione del personale, a cominciare dalle assunzioni, rimarrà di competenza del governo metropolitano, e così

pure la contrattazione dei mutui con le banche e la gestione delle più importanti forniture di beni e servizi. Ci si può chiedere se, da un punto di vista di scienza dell'organizzazione, sia opportuno mantenere una centralizzazione di tal genere, date le dimensioni dell'azienda "Comune di Milano".(1)

Ma in realtà il governo metropolitano inglese su due livelli si è storicamente formato attraverso un processo di accentramento, mentre quello italiano nascerebbe da un processo misto, insieme di accentramento e decentramento. Ragioni di controllo politico rendono difficile a Milano una soluzione autonomistica molto spinta in favore dei consigli di zona, così come le stesse ragioni rendono difficile la formazione del governo metropolitano unitario inglobante i comuni dell'hinterland. Potrà accadere che questi ultimi vengano inglobati nel governo metropolitano, ma tuttavia mantengano uno statuto autonomistico differenziato da quello dei consigli di zona e molto più forte. Anche tale soluzione ha una sua razionalità, di tipo storico-politico piuttosto che aziendalistico.

Un altro problema di grande rilievo riguarda la qualificazione professionale e il grado di autonomia-responsabilità dei quadri tecnici e direttivi dell'apparato comunale. Il decentramento richiede una estensione delle sfere di autonomia dei dirigenti intermedi e una ridefinizione delle professionalità. Ma anche questi problemi non possono essere approfondi

---

(1) Milano ha attualmente 26.000 dipendenti, che diventano circa 40.000 se si considerano le aziende municipali (trasporti, elettricità, smaltimento rifiuti, farmacie comunali, azienda del latte). Il bilancio, senza le aziende, si aggira sui 2.000 miliardi di lire. Tali cifre tenderebbero a raddoppiare se si formasse un governo locale unico esteso a tutta l'area metropolitana.

ti solo o prevalentemente a livello "tecnico". Anch'essi sono condizionati dalle caratteristiche dei ruoli professionali nelle burocrazie pubbliche, e dalla natura del rapporto fra ruoli professionali e ruoli politici.

E' mia opinione che il decentramento sia, in Italia, un'importante occasione per ripensare la collocazione dei "politici di professione" rispetto al "partecipare politico" (anche in organi elettivi) dei cittadini (cioè al loro essere cittadini e non soltanto individui "privati") e al "lavorare professionalmente" dei dirigenti e tecnici che nelle istituzioni pubbliche lavorano. Un'occasione che, se il possibile prevalessse sul probabile, potrebbe donarci, per il futuro, amministrazioni locali più efficienti per quanto riguarda la produttività delle risorse impiegate, più democratiche per quanto riguarda la determinazione degli obiettivi e il controllo, più efficaci per quanto riguarda la rispondenza del loro operare ai bisogni e alle aspettative della popolazione. Tutto ciò è solo possibile, ripeto, ma è anche certamente all'ordine del giorno in Italia.

## I CONSIGLI DI ZONA A MILANO

### Sommario

I - Quadro di riferimento: l'evoluzione strutturale e politica di Milano dal dopoguerra ad oggi	pag. 1
II - I Consigli di Zona a Milano: origine e <u>funzionamento</u> dal 1969 al 1975	pag. 8
III - La svolta del 1975 e il nuovo assetto	pag.16
IV - La prospettiva	pag.26
Conclusioni	pag.30

(Emilio Samek Iodovici)

Milano, giugno 1980



POBLACIÓ IMMIGRADA I ESPAI URBA: COMENTARI I REFLEXIONS.

JESUS VICENS: SOCIOLES. DEPARTAMENT DE SOCIOLOGIA DE LA UNIVERSITAT CENTRAL DE BARCELONA.

Aquest treball mira de desenvolupar tres aspectes interrelacionats, referents a la influència de l'espai urbà en la integració dels immigrants a la comunitat catalana. La finalitat d'aquesta comunicació és suggerir algunes reflexions sobre l'esmentada incidència que ens permeti d'obtenir una visió de conjunt per a la necessària comprensió del fet de la immigració.

La població immigrada ha produït canvis en l'estructura social catalana, que es poden observar des de l'òptica urbanística. A partir dels anys 50 aquesta població es localitza a la perifèria de Barcelona i dels municipis de l'Àrea Metropolitana. En aquest sentit, voldriem assenyalar, com a primer punt, que l'organització de l'espai urbà, dels serveis col·lectius, pot facilitar el pas dels immigrants a la comunitat receptora. En segon lloc exposarem algunes dades d'una enquesta d'opinió sobre la integració dels immigrants, realitzada per Carlota Solé, on es tracten, entre d'altres qüestions, l'opinió dels immigrants sobre serveis col·lectius, reivindicacions ciutadanes, associacions de veïns, etc., en els últims dos decennis. En aquest període s'ha esdevingut un fort creixement demogràfic i urbanístic, sense paral·lel en el nivell de bens i serveis urbans, com nombre i qualitat dels habitatges, infraestructures eficients, equipaments, d'acord amb el creixement de població.

Finalment ens referirem a alguns símptomes de crisi urbana i a la necessitat de millorar i de suplir els dèficits existents de tipus urbà, com a condició previa a concebre un urbanisme més dinàmic i de participació, punt que creiem necessari per a parlar d'una real integració dels immigrants com a població significativa i d'un intent de superació del que s'ha anomenat crisi de la ciutat.

1. L'immigrat, un cop arribat al Principat de Catalunya, ha d'afrontar el problema de l'obtenció d'un lloc de feina, la pertinença de l'estructura laboral i branques de producció, si té voluntat de integrar-s'hi. Però no sols aquests aspectes del treball, sinó també la diferenciació cultural i sociopolítica de la comunitat catalana i de les seves pautes de comportament. Al mateix succeeix quant a les condicions de residència i la seva intervenció en el conjunt de la vida metropolitana i moderna. Al mateix temps, la comunitat receptora ha de considerar aquest conjunt d'aspectes, les condicions i facilitats en que es donen, si vol seriosament evitar la confrontació i el conseqüent conflicte.

El creixement urbà de Barcelona i de la seva Area Metropolitana es fa sense anar acompanyat d'una ampla planificació territorial. Fou aprofitat, més aviat, com a negoci pel capital privat i abonat des de l'Administració franquista, a costa, sobretot, de la població immigrada que residia en urbanitzacions il·legals i cases d'autoconstrucció als voltans de Barcelona.

Parlar de barris, de llurs condicions d'habitatge, dels serveis, etc., és quelcom més que dèficits o quantitats, és, també, un aspecte fonamental de la vida quotidiana de l'individu, és el lloc on dedica una part considerable del temps diari. I és sobre l'espai urbà residencial on es plasma, al nostre parer, el valor ambiental, la percepció de l'entorn. El primer que cal fer és, veritablement, satisfer la necessitat existent de béns de consum urbà, escoles, centres de salut, zones verdes... que hi ha als barris perifèrics de la nostra ciutat. Però cal reflexionar alhora, sobre el contingut d'aquest béns, la xarxa de distribució, llur gestió per part dels veïns, i omplir de significat tant l'habitatge com els béns que l'acompanyan.



En aquest sentit hauria de concedir-se especial atenció als equipaments de caire cultural i d'oci, tant pel que fa referència a augmentar el nombre de béns, com per fer-los extensius als barris dels afores de la ciutat. Pensem que aquests equipaments, permetran un major benestar residencial. Al mateix temps poden ser un mitjà per a la població immigrada en tant que els convidi a participar. Mitjançant un contingut divers de fer cultura amb formes plurals, la població immigrada pot introduir-hi estils propis.

Un segon criteri a considerar és tot el que fa referència a la degradació ecològica dels barris perifèrics, com a conseqüència de l'urbanisme que s'ha fet al nostre país. El creixement urbà de Barcelona i de la seva Àrea ha dut a una densitat dels habitatges, a una congestió de la xarxa viària per un ús execessiu de l'automòbil privat, a l'aprofitament de quasi tot el sol urbà lliure per a fins d'interès particular, a un deteriorament de l'aire per la proximitat d'indústries contaminats, la percepció constant de sorolls, etc., que degraden el medi medi ambient. Això, són factors considerats com a costos socials del creixement, però cal tenir present que es donen d'una forma accentuada en el barris de fora, amb una composició social baixa i majoritàriament d'immigrants.

Considerant el conjunt de la Metròpoli observem una configuració de zones residencials diferenciades segons les classes socials que hi resideixen. Les zones urbanes de residència treballadora i de procedència forana són, en la seva major part, zones denses de població, mancades d'equipaments col·lectius, infraestructures de llum, aigua o clavegueres, amb uns transports poc eficients. Encara que cal assenyalar que la intervenció en aquests barris per part de l'Administració local, ha vingut capgirada, des de les eleccions municipals i gestionada avui

d'una manera més favorable, per l'esquerra política, de cara a suplir dèficits existents. De totes maneres, aquests fets condueixen a marginar les zones perifèriques de composició treballadora de la resta de la ciutat i del nucli de la vida metropolitana.

Per a un major contacte dels barris dels voltants de la ciutat amb la resta, caldria concebre un sistema de transports més addients, una millora de la xarxa viària a favor de connectar la perifèria, un accés a les activitats educatives, culturals, d'oci a fi de fer possible llur integració. D'altres variables integradores serien la disponibilitat de temps lliure per a participar en la vida del barri o de la ciutat, la identitat en la comunitat de veïnatge, la intervenció en la gestió territorial, etc..

2. De la part de l'enquesta, esmentada mes amunt, hem considerat com indicadors referents a la problemàtica urbanística, dades sobre les reivindicacions més significatives dels equipaments, infraestructures i espais verds. En segon terme, considerem el que més es nota a faltar en el barri. Aquests dos punts els desglossem segons els entrevistats hagin nascuts al Principat de Catalunya o a la resta de l'Estat. En tercer terme hem considerat el paper de les associacions de veïns, com a moviment de interrelació entre els ciutadans i l'Administració i moviment aglutinador en els barris mateixos.

Sobra un total de 1.180 entrevistats, dels quals 608 eren autòctons (51,5) i 572 eren immigrants (48,4) consideraven com a béns més reivindicats pels veïns en el seu barri els següents, en dues opcions.

	Totals.		Nascuts a Catalunya.		Resta d'Espanya	
	1ª op./ 2ª op.		1ª op./ 2ª op.		1ª op./ 2ª op.	
	%	%	%	%	%	%
Escoles i guarderies.....	39,3	4,4	36,8	3,9	42,2	4,9
Zones verdes.....	13,5	22,3	16,0	23,2	11,0	21,5
Dispensaris i ambulatoris....	9,8	10,5	8,1	8,6	11,6	12,6
Transports públics.....	9,3	....	8,9	....	9,8	....
Llum i aigua.....	7,2	....	6,7	....	7,7	....
Semàfors.....	2,2	8,5	3,0	8,7	....	8,2
Estatges assequibles.....	2,0	10,7	....	9,7	1,9	11,7
Pavimentació dels carrers....	1,4	13,3	....	13,5	....	13,0
No coneix el barri.....	9,4	10,3	10,0	11,0	8,4	9,3
No contesta, o 1 op.....	5,8	19,5	7,1	21,2	4,4	17,9

Podem observar que la importància de les reivindicacions se centra en més d'una tercera part en l'equipament escolar. És significatiu aquest nombre elevat de respostes pel que representa d'integració social. Sols des de l'angle quantitatiu, l'absència d'aquest tipus d'equipament és motiu suficient com per a argumentar la manca d'una política orientada a la integració dels immigrants. Encara que caldria a més tenir en compte una política educativa que partís de la realitat lingüística diferenciadora, a fi de donar un tractament especial als escolars autòctons i immigrants.

Les altres reivindicacions sentides pel barri, de la columna dels totals, confirmen el que comentàvem abans sobre la densificació dels habitatges i l'urbanització excessiva quan els entrevistats assenyalen com a segona reivindicació, el dèficit de zones verdes. La tercera fa referència a un altre equipament bàsic, el relacionat amb la salut. Quasi en el mateix nivell d'importància assenyalen els entrevistats la manca de qualitat dels transports públics. Els equipaments bàsics: escolar, sanitari, espai verd, transports són els béns més reivindicats, i són també els que tenen un paper de cohesió en els barris, a fi d'evitar la marginació.

En la segona opció dels totals s'eleva lògicament el percentatge d'entrevistats que no contesten. Aquí les reivindicacions ve centrada en la qüestió de les zones verdes. Reforça aquest percentatge la idea d'atabalament que se'n dedueix de la densitat d'habitatges, que no disposen entremig de sòl lliure per a jardins, passatges, places, etc., sinó exclusivament de sòl com a xarxa viària. Encara que cal comentar que en alguns polígons d'habitatges de la nostra perifèria, trobem espais entremig, qualificats com a verds, que podrien tenir, veritablement, aquest ús, però més aviat s'utilitza per a aparcaments de cotxes o bé no s'hi ha invertit els diners necessaris per a convertir aquest espai en verd o jardí.

La pavimentació dels carrers, que no havia sortit com a dada significativa en la primera opció, en la segona té importància. Podem afegir, a les reivindicacions que valorem necessàries per a l'equilibri urbà d'un barri, un problema de infraestructura que incidirà també en la marginació de la resta de la ciutat. L'accessibilitat econòmica dels

habitatges és la tercera reivindicació important en la columna de la segona opció dels totals. És una variable més que limita la integració.

Si agrupem les dues opcions l'ordre de importància de les reivindicacions s'establiria d'aquesta manera: escoles i guarderies; zones verdes; dispensaris i ambulatòris; pavimentació dels carrers; estatges assequibles; semàfors; transports públics; llum i aigua.

Els entrevistats nascuts a Catalunya consideren similar les reivindicacions que hi hagut per raons d'equipament escolar o zones verdes. Ho veuen així devers la tercera part i agrupant les respostes de les dues opcions. Per altra banda els entrevistats nascuts a la resta de l'Estat accentuen la reivindicació per l'equipament escolar. Ho respon així quasi el cinquanta per cent. L'equipament sanitari està més valorat com a problema pels entrevistats immigrants. La resta de reivindicacions són similars en ambdues poblacions. Podem concloure que hi ha major sensibilitat vers els equipaments bàsics: escolar i sanitari, per part de la població nascuda a la resta de l'Estat, i major sensibilitat vers les zones verdes per part de la població nascuda a Catalunya.

L'equipament escolar és una via que pot permetre la integració dels immigrants o també col·locarlos millor en el mercat de treball. La població immigrada és mostra interessada a accedir en aquest tipus d'equipament que de fet té un major dèficit en els barris dels afores de la ciutat on s'ubiquen.

Els percentatges d'entrevistats que no coneixen el barri és elevat en ambdues opcions i superior en el cas dels entrevistats nascuts

a Catalunya. El mateix succeeix amb els qui no contesten, superior en els entrevistats nascuts a Catalunya. Aquestes darreres consideracions proven una major preocupació i coneixement del barri per part dels immigrants quant a les seves reivindicacions.

A la taula següent tractem aspectes dels serveis urbans més sentits pels entrevistats.

Quines coses de les següents troba a faltar més al barri ?

	Totals	Nascuts a Catalunya	Nascuts a la resta d'Espanya.
	%	%	%
Centres culturals.....	29,9	32,5	27,1
Centres per a vells.....	23,4	21,1	26,3
Comunicació entre la gent.....	16,3	19,4	13,0
Diversions per al jovent.....	13,3	14,5	11,7
D'altres coses .....	7,0	5,6	9,6
Manca tot.....	5,9	3,8	8,2
No hi manca res .....	2,2	2,3	2,1
No contesten .....	1,4	0,8	1,9
	(1.180)	(608)	(572)

Al nostre parer, les dades més rellevants són les quatre primeres referides als centres culturals, centres per a vells, comunicació entre la gent i diversió per al jovent. Això no obstant, observem que la demanda de centres culturals representa gairebé una tercera part de l'opinió total dels entrevistats. És per tant un equipament que manca en els barris d'una manera considerable. La manca de centres per a vells és sentida igualment com a greu per una quarta part de l'opinió dels entre-

vistats. La manca de comunicació entre la gent passa a ser una necessitat per un elevat nombre d'entrevistats, aquest aspecte remet a la problemàtica de les relacions personals en el marc de la "vida urbana".

Podem observar també diferències en els percentatges de demandes de béns col·lectius al barri, segons es tracti d'entrevistats nascuts a Catalunya o a la resta de l'Estat. Pels primers el percentatge de demanda de centres culturals es més elevat en relació a la població immigrada. En contrapartida aquests senten la demanda de centres per a vells com a més important en relació a la mateixa demanda per part dels nascuts a Catalunya.

A la propera taula tractem la relació establerta entre els ciutadans i les organitzacions de caràcter ciutadà com són les associacions de veïns.

	Totals	Nascuts a Catalunya	Nascuts a la resta d'Espanya.
	%	%	%
Estan d'acord en el fet que les AA.VV. són demagògiques i es posen on no hi entenen.....	23,8	23,4	24,4
No hi estan d'acord.....	58,4	50,3	57,2
D'acord en el fet que les AA.VV. són l'única defensa del ciutadà davant l'Administració.....	63,5	60,5	67,0
No hi estan d'acord.....	21,4	26,3	16,5

	Totals.	Nascuts a Catalunya.	Nascuts a la resta d'Espanya.
	%	%	%
Estan d'acord en el fet que les AA.VV. són polititzades i controlades pels partits.....	41,3	44,8	38,2
No hi estan d'acord.....	36,7	35,7	38,0
D'acord en el fet que les AA.VV. malgrat el seus errors, criden l'atenció sobre els abusos, al mateix temps que són un conducte de participació.....	70,5	72,4	69,8
No hi estan d'acord.....	11,1	10,9	11,3
<hr/>			
NP. ( persones que no coneixen les AA. VV., % sobre 1.180 entrevistats)	(15,1)	(17,1)	(13,3)

En termes generals podem considerar que es fa una clara defensa de les AA.VV. i una acceptació quant a la seva politització. Queda manifesta la defensa que se'n fa, en l'elevat percentatge d'entrevistats que no estan d'acord en el fet de que les AA.VV. siguin demagògiques i es fiquin en afers que són fora de llur incumbència. D'altra banda, tot i que s'accepti la politització de les AA.VV. podem observar que una proporció elevada de persones rebutja considerar com a cert aquest fet. Aquí hi ha una diferència entre autòctons i immigrants: els primers són més favorables a l'acceptació de la politització de les AA.VV.

L'elevat percentatge a l'acord sobre les AA. VV. com a única defensa del ciutadà davant l'Administració ha d'esser entès dins del marc temporal en què es realitzà l'enquesta (novembre - desembre



del 1.978) = En aquell temps encara no s'havien fet les eleccions municipals que permeteren als partits una intervenció directa en els afers ciutadans, municipals i territorials. Al nostre parer, és ben clar que és una defensa enfront de l'Administració. Els immigrants veuen les AA.VV. com a defensa del ciutadà en proporció més elevada que els autòctons.

3. De cara a un intent de superació del que s'ha anomenat crisi de la ciutat, voldriem assenyalar alguns símptomes que es fan, segons al nostre punt de vista, evidents a la Metròpoli. Tota política de solució hauria d'anar a fons quant a aquest símptomes, a fi d'assentar bases reals de canvi. Les reflexions en aquest sentit han de moure's dins d'un marc del possible, sense ignorar, per altra banda, que tot canvi tocarà d'aprop el sistema urbà establert, que ha permès arribar a la situació caòtica actual. Entenem que canviant la direcció de la política urbana realitzada fins ara, serà possible i més fàcil la integració dels immigrants com a població significativa en l'estructura social catalana.

a) El sistema de transports col·lectius quant a la freqüència en què es donen, i els recorreguts que fan, es un indicador clar de l'organització de la Metròpoli. La xarxa viària és també un indicador en aquest sentit, i els dos estan a l'hora interrelacionats. El nostre sistema de transports, significa avui, per a la majoria de la gent, una dedicació considerable del temps diari. Pel lligam que hi ha entre el transport i la xarxa viària, es podria reduir el temps per raons de trasllat, si milloressin els seus itineraris, relacionant entre elles les parts no centrals de la ciutat, i si milloressin els seus horaris augmentant la freqüència. Per això caldria que la xarxa viària estès més el servei del transport col·lectiu.

b) El ritme d'exigència quotidià que comporta la vida urbana, quant a la distribució del temps en horaris estrictes i l'afany constant d'augmentar el nombre de rols, duu molt sovint a un esgotament del individu. "L'estress" que se'n dedueix d'aquest ritme es pot considerar com a producte de la Metròpoli i símptoma de crisi. L'individu ha de distribuir el temps quotidià entre activitats com el treball, l'autoreproducció, l'habitatge, el transport, l'oci, la convivència i relacions personals, activitats socials, culturals o esportives, etc.. D'altra banda, les energies i el temps disponible són recursos escassos i limiten el nombre d'activitats. Encara que la vida metropolitana ofereix un ventall ample d'activitats, molt sovint repercuteixen en una rigidesa en les persones.

c) La impersonalitat en les relacions entre els individus, és també una conseqüència de la vida urbana. Aquesta, en contraposició a la vida rural, ha anat guanyant valor en favor de la **privacitat** individual. En el marc rural tothom pertany a la comunitat, al marge de comportaments diferenciats, essent més reuïda la possibilitat de vida privada. En la Metròpoli però, si bé es cert que el desig de privacitat es pot desenvolupar fàcilment, s'entra en una dinàmica de relacions impersonals a causa de la multiplicitat de quefers. Aquesta manera de moure's de la vida metropolitana empeny, de vegades, a una incòmunicació.

d) L'augment de col·lectius socials marginats és un símptoma més de crisi prou important. Les causes de la marginació són diverses i diferents, però manifestes totes elles, en el si de la vida metropolitana. La manca d'un lloc de treball, especialment en el cas de la joventut, condueix a un sentiment de marginació i sovint a comportaments disfuncionals per a la societat establerta, o bé a comportaments delictius. La crisi econòmica d'avui, n'és, en aquest sentit, un exemple clar.

El grau de tolerància i flexibilitat dels patrons culturals que regeixen el comportament humà influeix en el sentiment d'integració. La procedència socio-cultural és de vegades un motiu de marginació.

Som concients que sols s'ha esbossat unes mostres de crisi, cada una de les quals requeriria formulacions més amples de cara a un aprofundiment i recerca de la problemàtica que planteja. A més caldria fer una revisió crítica del model social de creixement metropolità, que ja ha manifestat, en alguns aspectes, ésser disfuncional, en tan que condueix a conflictes, deixant fora de joc a grups socials. En tot cas, la idea és resaltar uns fenòmens socials existents que incideixen en l'estructura social i que es poden observar amb més claredat en el conjunt metropolità.

En cas d'aspirar a un model de creixement diferent que apuntés d'arrel a la superació de la crisi urbana, hauria de tenir-se en compte, entre d'altres, elements com: la descentralització de les unitats de veïnat i avançar cap a una autogestió territorial per part dels veïns, a fi d'aconseguir un funcionament urbà més d'acord amb les necessitats de la majoria. Descentralitzant la ciutat fóra més addient per a convidar als barris a una major participació ciutadana a fi d'arribar a una comunitat catalana de joc per a tothom. Un altre punt a considerar, segons al nostre parer, és una relació estreta entre els ciutadans i l'espai urbà, una relació que possibilités la identificació dels individus envers l'entorn. Això requeriria un canvi en la filosofia actual de la manera de fer urbanisme, i també un abonament a les iniciatives ciutadanes en els barris, donant peu a una varietat d'activitats com: festes, grups de música, teatre, esport, exposicions, etc.. Per això últim l'Administració ha de possibilitar un finançament econòmic, i l'obtenció d'espais lliures. Finalment voldriem fer referència a la necessitat d'introduir elements naturals per a fer més habitable la ciutat, tals com: parcs,



LA DESCENTRALITZACIO MUNICIPAL EN L'ACCIO SANITARIA

Dra. Elvira Méndez Méndez

Dra. Mercé Casas Galofré

Barcelona, juny 1980.



1.- En els darrers anys s'està produint a Europa un procés de revisió crítica de les tasques de representació política, tot multiplicant-se els interrogants sobre el sentit i la manera de fer política així com sobre els protagonistes de l'acció política (1). Es realitza un esforç analític per tal de caracteritzar la crisi de les institucions representatives, i les noves relacions que s'insinuen entre els partits polítics i les formacions socials en procés de canvi, alhora que s'extén la reflexió sobre el trinomi bàsic institucions -- partits polítics -- moviments socials.

A Espanya, després de la llarga lluita pels drets democràtics, apareixen nous problemes col·lectius precipitats per la crisi econòmica i institucional. Com a la resta de països europeus, comença a establir-se tímidament una visió "laica" de la societat i dels seus conflictes, en oposició a una societat dividida radicalment en cultures contraposades, sovint sense comunicació, amb grans blocs socials formats a l'entorn d'ideologies que quasi eren cosmologies, concepcions del món (2). Aquest procés suposa un augment dels fenòmens de desagregació social, d'inso-lidaritat, alhora que revaloritza el paper dels moviments socials com a forces de cohesió, de superació de les tendències corporatives i individualistes.

És en aquest marc contradictori que adquireix sentit l'evolució de l'Es-tat cap a formes descentralitzades que, com a punts difosos capil·lar-ment, connectin i incorporin la societat civil.

L'Estat de les autonomies --nacionals, municipals-- es configura avui com una necessitat per fer front als difícils problemes plantejats per la crisi, mitjançant la movilització de grans energies individuals i col·lectives.

Els Ajuntaments són, en aquesta perspectiva, un espai de poder polític i administratiu que s'espandeix. Així, la voluntat política d'autogoe-

bern municipal, es mesura no tan sols per l'exercici de les competències pròpies sinó també per la capacitat de coordinar i ajustar l'actuació del diversos òrgans de l'Administració Pública que incideixen en el seu territori.

Aquesta noció dinàmica de la instància municipal exigeix per al seu desenvolupament autèntiques cel·lules de base sobre les que pugui assentar-se. A més, l'increment de la vida associativa d'una comunitat acostuma a donar-se juntament amb l'ampliació de la democràcia local, i amb la conquesta d'instruments d'intervenció política més generals (Estatut dels Treballadors, Llei d'Acció Pública, etc.).

L'aproximació entre les estructures d'intervenció municipal i la població a la qual serveixen, la promoció dels serveis públics locals, i l'augment de canals d'informació i participació, són moments diferents d'un mateix projecte polític, que sovint es confonen conceptualment.

A l'actualitat es considera que la descentralització de funcions, centres i serveis municipals, és una condició necessària però no suficient per a la participació (3). El fenomen participatiu depèn fonamentalment del grau d'interès de les forces polítiques democràtiques (4).

Hi ha procediments, circumstàncies i/o necessitats que són susceptibles de fomentar o d'inhibir la participació. Així, la ingovernabilitat i el deteriorament d'algunes institucions o serveis és desfavorable. En qualsevol cas però, les exigències de control polític augmenten considerablement a mesura que s'aprofundeix la democràcia local (5). La pràctica de la participació genera més expectatives de participació.

2.- La intervenció sanitària municipal està subjecta a la dinàmica política ja enunciatada, i, per tant, és susceptible d'exercir-se descentralitzadament i de fomentar la participació dels ciutadans en la gestió de la salut comunitària.

Analitzarem cadascun dels camps de l'acció sanitària intentant de caracteritzar:



- els factors que influeixen en el foment (o l'inhibició) de les tendències descentralitzadores en aquesta àrea
- les iniciatives sanitàries que afavoreixen (o impedeixen) l'execució descentralitzada i/o participada
- els instruments participatius existents i el major o menor grau d'aplicabilitat a cadascun dels grups d'accions sanitàries.

La titularitat de la competència administrativa i el disseny d'unitats territorials idònies per a la prestació d'un determinat servei, són factors que incideixen decisivament en la possibilitat de desplegament de la democràcia local en l'acció sanitària.

La Llei de Règim Local vigent reconeix als Ajuntaments competències administratives en les següents matèries sanitàries agrupades per afinitats temàtiques:

- a) protecció del medi ambient i infraestructura sanitària: gestió del **cicle** de l'aigua, gestió de deixalles sòlides, vigilància sanitària d'escorxadors, mercats i llocs de venda d'aliments, vigilància sanitària d'establiments públics, **vigilància** sanitària i actuació correctora d'indústries i activitats diverses en el marc del Reglament d'Activitats Molestes, Insalobres i Perilloses, laboratori municipal de Salut Pública.
- b) activitats preventives: campanyes d'inmunitzacions, programes d'educació sanitària (escolar, materno-infantil, planning familiar, laboral, higiene mental, etc.).
- c) Activitats assistencials: gestió de cases de socors, ~~h~~ d'hospitals generals o especials d'estricta dependència municipal; tutela sobre el servei local de la Creu Roja; assistència al Padró de Beneficència; servei d'ambulàncies; reserva de sòl per a centres assistencials que depenguin de l'Administració Central (INSALUD).

2.a.- El municipi té plena competència administrativa en les matèries referents a la creació i gestió de la infraestructura sanitària. Però, quan el desenvolupament de les necessitats locals (contaminació d'aigües, escassetesa de recursos hídrics, pol·lució atmosfèrica, indústria, contaminació acústica, etc.) supera els límits estrets del sanejament ambiental per endinsar-se en la problemàtica de l'explotació, conservació i protecció dels recursos naturals, ensopeguem amb l'actuació de diversos organismes de l'Administració Central (Comissaria d'aigües, ICONA, Ministeri d'Indústria, Confederació Hidrogràfica, etc.). Aquests organismes tenen capacitat de programació y gestió en un àmbit territorial superior, produint-se una concurrència de competències amb els ens locals. El cavalcament de competències genera amb freqüència greus buits administratius, en els quals la potencial iniciativa municipal no es supleix per les actuacions d'altres organismes estatals.

En rigor, la unitat territorial adequada per al planejament de la gestió d'un conjunt de recursos naturals no coincideix amb la circumscripció municipal. Això es per causa no tant de la migrada intervenció normativa, financiera i executiva de l'Ajuntament en aquestes matèries, com de la pròpia naturalesa i de la situació geogràfica dels recursos (reserves forestals, conques hidrogràfiques, terrenys per al tractament de deixalles sòlides urbanes o industrials, etc.) (6). Encara que aquest condicionant ha estat utilitzat com a argument per a no atribuir majors competències al municipi en el terreny de la gestió del medi ambient, el problema, en sentit estricte, sembla cenyir-se a la recerca d'unitats territorials supramunicipals (Corporacions Metropolitanas, Mancomunitats, etc.) que permetin d'abordar la complexitat de les tasques, unificant capacitats d'intervenció fortament descentralitzades.

2.b.- Les actuacions preventives sobre la comunitat constitueixen un àrea la qual, des d'una òptica municipal, podríem qualificar de compe-

tència "expansiva". Malgrat que la Llei de Règim Local atorga àmplies capacitats a l'Ajuntament, hi ha una marcada concurrència de competències amb l'administració pública sanitària. L'actuació estatal en aquesta matèria és residual i de segon ordre respecte de l'assistència curativa mèdico-quirúrgica, la qual cosa defineix una àrea fortament descapitalitzada, on l'existència d'iniciatives i/o serveis és gaire bé nul·la.

Els canvis que s'estan produint en la noció col·lectiva de salut, accelerats per el creixent deteriorament dels mecanismes assistencial clàssics, han generat noves exigències de la població en el camp de la prevenció sanitària. Aquesta pressió comunitària incideix d'una manera directa sobre l'Ajuntament com a òrgan polític-administratiu de primera línia. La resposta de molts Ajuntaments a aquestes necessitats no s'ha fet esperar, així al caliu de les reivindicacions estan apareixent centres de planificació familiar, d'higiene mental, d'higiene escolar, assessories de salut laboral, etc.

L'eventual situació de dèficit econòmic que pot crear-se en aquests Ajuntaments situa en primer lloc la reflexió sobre la manera de desenvolupar aquestes àrees de competència expansiva i, en definitiva, sobre l'enorme càrrega política que, en una primera fase, comporta la municipalització de determinats serveis. Sembla evident que fora desitjable la programació i la gestió comunal d'aquestes tasques, sobre la base d'una forta inversió de l'Administració Central.

Per altra banda, la O.M.S. recomana què, a la llum d'unes línies de prioritats molt àmplies --en el nostre cas definides per la comunitat autònoma--, les accions de foment i promoció de la salut han de realitzar-se en unitats territorials petites, formant part de l'assistència sanitària bàsica. Contrastant amb la llunyania i la concentració inherents a les actuacions superespecialitzades, com més simples i preventives siguin les accions, major descentralització requereixen per la seva execució i avaluació (7).

2.c.- El municipi no té cap competència en matèria d'assistència sanitària, exceptuant la capacitat de reservar sòl per a equipaments socials com es desprèn de les seves facultats administratives de planejament urbanístic.

L'actual ordenació de l'assistència sanitària --part d'un model sanitari en crisi-- ha demostrat la seva ineficàcia a l'hora d'augmentar, o al menys d'igualar, els nivells de salut de la població. En aquest àmbit, l'existència de models alternatius ha permès de caracteritzar el tipus d'equipaments sanitaris, els seus objectius i les formes de gestió adients. La Conferència Internacional d'Alma Ata sobre assistència primària definia com a principis inspiradors d'una política de salut: la prioritat del conjunt d'atencions sanitàries i socials que tenen com a objectiu oferir un primer nivell d'assistència a la població, l'aproximació dels serveis a la comunitat mitjançant una distribució territorial homogènia, i el dret a participar individual i col·lectivament en la planificació i l'organització de l'assistència sanitària (8). En aquesta línia s'han realitzat a Catalunya propostes institucionals tendents al reequilibri de l'oferta sanitària, tant a nivell territorial, com entre les diverses capes socials i/o col·lectivitats sotmeses a risc elevat (9).

L'ordenament jurídic i administratiu suposa una barrera per a la materialització a curt termini d'aquestes propostes, encara que contin amb un ampli consens ideològic. Malgrat això, el Ajuntament pot jugar en aquesta etapa un paper insubstituíble de dinamització política en aspectes relatius a la correcta distribució espacial dels equipaments sanitaris i a l'augment de la intervenció local en la seva gestió.

3.- En el extens camp de l'acció sanitària hi ha àrees que permeten --i necessiten per al seu desenvolupament d'una gran movilització d'energies comunitàries. Així com altres actuacions ofereixen per la pròpia

naturallesa dels seus continguts poques possibilitats de participació col·lectiva o la redueixen a la gestió d'uns serveis molt concrets. Les accions de foment i promoció de la salut són les que genèricament obren més vies de participació ciutadana en el cicle complet de la seva programació, gestió i execució. D'altra banda, aquestes iniciatives apunten al mateix nucli de la consciència col·lectiva de la societat, tot acomplint una tasca directa de movilització cultural i a la fi política. És important d'assenyalar que des de posicions sanitàries conservadores, basades en una microanàlisi on la variable fonamental és la escassetesa i/o el cost del personal sanitari, s'arriba a la conclusió de potenciar l'actitud activa de la població donada la impossibilitat de comptar amb agents de salut per tothom (10).

Si tenim en compte que les necessitats de salut són un continu i no un punt definit, i que la demanda en aquest camp es veu exponencialment incrementada en funció de l'augment de l'oferta, de les actituds dels professionals, del progrés científic, i de les normes i prioritats acceptades socialment com a beneficioses (11), podem preveure que el foment de les accions preventives originarà canvis en les aspiracions col·lectives i en conseqüència la despesa sanitària es redistribuirà cap a finalitats no tan marcadament curatives.

Des d'aquest punt de vista, la promoció de la salut materno-infantil, escolar i laboral són àrees idònies per al desenvolupament gradual d'iniciatives municipals, per les següents raons:

- Son col·lectius de població sotmesos a riscos específics, i el nivell de salut dels quals varia sensiblement amb l'aplicació d'una política de prevenció.

- La població escollida s'agrupa en col·lectius homogèniament exposats a riscos comuns, sigui en funció del lloc d'ocupació (fàbrica, escola) o de variables socials (en el cas de les dones, els obrers i els nens influeixen el sexe, la classe social i l'edat respectivament).

- La suma d'aquests col·lectius diversos (nens, dones en edat fèrtil, treballadors) constitueix una gran part de la població total, amb l'avantatge que representa abordar-los sanitàriament des del prisma de la seva condició social més rellevant amb la qual s'associen els riscos prevalents.

- La identificació d'aquests col·lectius amb una condició social comuna facilita les tasques d'educació sanitària: presa de decisions, canvis d'habits i actituds, etc.

- Darrera d'aquests col·lectius existeixen formes de vida associativa de creixement continu: sindicats, organitzacions feministes, associacions de pares, etc.

- Les accions de promoció de la salut seran ben acollides per aquests grups, ja que incideixen directament en la seva qualitat de vida (planificació familiar i dones, higiene laboral i treball) i constitueixen moltes vegades punts centrals dels programes reivindicatius de les seves organitzacions socials.

- Aquest suport associatiu facilita la participació dels interessats en les accions que s'emprenen.

- L'eventual intensitat de la participació accelerarà els canvis d'actituds individuals i col·lectives.

- Les accions es poden realitzar a escala municipal sense recança de desviacions excessivament localistes ja que la seva prioritat sanitària és clara i existeixen dissenys d'actuació vàlids (fonamentalment en el camp de la higiene escolar i de la planificació familiar).

- Aquestes accions poden tenir en una primera etapa un caire únicament informatiu i assentar-se en un equipament sanitari polivalent, dotat amb personal dedicat a tasques de programació i animació social i no assistencial.

- L'execució d'aquestes accions en la fase informativa pot estar a càrrec de grups de voluntariat, sorgit de la població interessada.

- El desenvolupament general d'aquestes accions no compromet econòmicament el municipi de forma irreversible, ja que poden derivar-se sempre cap a estructures sanitàries estatals, la modificació parcial de les quals ha de ser punt central dels programes endegats (p.ex.: derivar prestacions anticonceptives a la Seguretat Social, medicina del treball als Instituts Territorials d'Higiene i Seguretat, etc.).

Les accions de protecció del medi ambient ofereixen possibilitats de participació en el terreny del control i de la vigilància del patrimoni natural i en el de l'educació per a la seva utilització cívica. Sembla indiscutible que tot i que la movilització i l'augment de la consciència col·lectiva sobre el tema de la degradació ambiental jugui un paper en la consecució de mesures correctores, la gestió posterior dels recursos (depuradores d'aigües residuals, filtres industrials, abocadors de deixalles sòlides, etc.) ofereix molt poques possibilitats a la participació activa.

En el cas dels centres d'assistència sanitària (hospitals, ambulatoris, etc.) la participació adquireix un caràcter més institucional, suposant un compromís continuat entre la gestió del centre i degut a aixó no té connotacions socioculturals àmplies.

4.- Si entenem la participació com a fenomen col·lectiu d'arrel essencialment política, no existeixen propostes d'enginyeria institucional que puguin garantir-la o adscriure-li unes funcions predeterminades (12). Des d'aquesta òptica analitzarem l'aplicabilitat en l'acció sanitària de les figures participatives més usuals en l'experiència municipal europea. Revisarem la virtual utilitat de:

- . els Consells de Districte
- . els Consells sectorials
- . la participació en la gestió de centres i serveis
- . l'acció voluntària
- . l'exercici de l'acció pública o popular

El Consell de Districte, definit com un òrgan de representació i consulta política global i no com un nou ens local d'àmbit territorial menor, és un emissari desconcentrat de l'administració local. L'evolució sofrida per aquests òrgans en l'experiència europea de gestió de les grans ciutats és la d'una progressiva assumpció de funcions tècniques, on l'unitat territorial del districte resulta operativa. També conserva les seves funcions informatives, de proposta, de consulta i de control generals, contribuint així a la democratització de la presa de decisions.

Accions sanitàries subjectes al control polític del Consell de Districte serían per definició totes les que es realitzaran dintre dels seus límits territorials, ampliant les prerrogatives en el dret de proposta i/o de consulta quan es tracti d'assumptes que influeixen en el futur sanitari del barri (p.ex.: construcció d'un centre sanitari, existència d'una activitat industrial marcadament nociva o perillosa, etc.). En el capítol de funcions sanitàries delegables està el conjunt d'accions preventives. En aquestes el Consell de Districte actuaría com a canal de les propostes programadores del barri davant de l'Ajuntament, alhora que informaria de totes les iniciatives municipals sanitàries que, encara que siguin d'incidència menor en el districte, tenen un sentit marcadament global.

Els Consells Sectorials (de Salut, d'Ensenyament, etc.) són organismes extramunicipals de representació tècnico-social. Per tant poden constituir-se en nuclis vius de participació ciutadana i assumir funcions de coordinació política de les diverses institucions sanitàries que, amb dependències administratives múltiples, operen en el municipi o en el Districte. El Consell Sectorial és un òrgan de composició variable, que a partir d'una reduïda representació del Ajuntament i dels professionals sanitaris, reuneix els sindicats locals, les associacions de voluntaris, les institucions benèfiques, etc. Les experiències més avançades de des-



centralització reconeixen a aquests Consells funcions d'assessoria tècnica global. Difícilment es durán a terme accions sanitàries que no comptin amb la col.laboració i el vist i plau de les forces socials presents en els Consells d'aquest tipus.

La participació en la gestió de centres i serveis és amb freqüència l'única proposta que sorgeix dels partits polítics. En una primera fase aquesta participació es limita als serveis d'estricta dependència municipal, podent ser elegits els representants dels usuaris a través d'una llista complementària que es renova per sufragi universal amb motiu de les eleccions locals.

Experiències aïllades i recents de participació dels usuaris a centres sanitaris de Catalunya mostren una certa incomprensió localista dels ritmes d'adequació del centre al sector de població corresponent. En alguns hospitals, el conflicte s'ha convertit en insoluble, polaritzant-se el debat cap a dues postures enfrontades: hospital de barri, o centre especialitzat que atén les demandes d'una població més ampla i difícil de determinar.

Els centres i serveis de dependència estatal que formen avui la principal xarxa d'atenció sanitària queden al marge de les possibilitats de gestió comentades, la qual cosa hauria de suposar un motiu de preocupació política permanent en la perspectiva de lograr fórmules de gestió compartida.

La participació dels moviments d'acció social voluntària en les tasques sanitàries té una llarga tradició en el nostre país. Aquesta participació s'ha efectuat mitjançant intervencions de tipus caritatiu, efectuades en medis tancats --internats, hospitals psiquiàtrics-- i en les quals el beneficiari passiu pertanyia a algun grup marginat.

El problema sembla situar-se en la reconversió dels moviments tradicionals i en la potenciació de nous moviments de cooperació que orientin els seus objectius cap a funcions de mediació educativa i cultural, i

d'innovació social (13).

L'exercici de l'acció pública o popular és la capacitat --prevista en el nostre ordenament constitucional, i pendent de desenvolupament legislatiu-- dels ciutadans particulars d'acudir als Tribunals de Justícia per a impugnar les decisions dels organismes públics que poden no ajustar-se a la legalitat.

Aquesta figura és utilitzada des de fa temps pels ciutadans anglesos i s'ha demostrat com a incentiu per a la participació, ja que els mecanismes anteriorment enunciats no possibiliten el revocament de les decisions de cap organisme públic. Segons com s'articuli aquesta figura sembla evident que constituirà un avenç en l'efectiva democratització de l'Estat espanyol i un element de gran valor per a impulsar la tant desitjada participació popular en la vida política y administrativa (14).

### BIBLIOGRAFIA

- (1) INGRAO, Pietro; Estado, instituciones y participación. CEUMT, enero 1980, Barcelona.
- (2) Ibid.
- (3) PETA, Paola; Partecipazione, quale realtà?. Il Potere locale, nº 5-6, abril 1980, Roma.
- (4) STEFANINI, Marcello; Partecipazione democratica e forme decentrate di governo. Bolletino della sezione Regioni ed autonomie locale del Comitato Centrale del P.C.I., nº 7-8, octubre 1979, Roma.
- (5) DESCHAMPS, A., y LACROIX, Ch.; Une nouvelle étape dans l'accroissement de la démocratie locale. Correspondance Municipale, octubre 1979, París.
- (6) MARTIN MATEO, R.; Derecho ambiental. Instituto de Estudios de la Administración local. Madrid, 1977.
- (7) What can be expected from health education programmes?. European public Health Committee. Strasbourg, 1980.
- (8) Atención primaria de la Salud. Informe de la Conferencia Internacional sobre atención primaria de la salud. O.M.S., Ginebra, 1978.
- (9) La Sanitat a Catalunya. Generalitat de Catalunya. Departament de Sanitat i Assistència Social. Març 1980, Barcelona.
- (10) Ver (7).
- (11) COOPER, M.H.; Rationing Health Care. Halsted Press, Wiley, N.Y. and Croom Helm. London, 1975.
- (12) TORNATI, Giorgio; Considerazioni su partecipazione, decentramento e partiti. Bolletino della sezione Regioni ed autonomie locali del Comitato Centrale del P.C.I., nº 3, marzo 1979. Roma.
- (13) GONTCHAROFF, Georges; Le monde divers des animateurs. Correspondance Municipale, nº 174, enero 1977, París.

(14) CUCHILLO I FOIX, Montserrat; Govern local i participació ciutadana a Anglaterra. Gestió ciutadana, nº 4, novembre 1979, Barcelona.

## DESCENTRALITZACIO

L'administració de les grans ciutats, porta problemes molt concrets que moltes vegades deixen de poder ser resolts degut el nombre d'habitants. Hem de tenir en compte la classificació de ciutats, desde petits ajuntaments, pobles, viles, ciutats i grans ciutats metropolitanas, això pel que fa referencia a habitants, es molt diferent la gestió, i administració d'una ciutat de vint mil habitants a la d'una ciutat de casi tres milions de habitants. Les formules administratives, encara que de la seva base, parteixen del mateix origen legislatiu, entre unes i altres hi ha una gran diferencia administrativa els problemes son diferents. Despres ens cal tenir en compte, que la administració en les ciutats del segle XIX a les del segle XX ha canviat del tot, s'han de buscar noves formes de govern i participació: saben que antigament es partia d'una administració centralista i dirigida per igual, radialment a la periferia, i on els organs de govern eren igual practicamente per tots, cosa que al llarg del temps, ha anat canviant o evolucionant adhuc per necessitats biologiques. No es lo mateix una ciutat actual que la de cent anys enrera... Per aquets motius s'han de transformar totes les mesures administratives havent de fer un esforç, per buscar nives fonts d'administració i convivència ciutadana.

Les grans ciutats de mes d'un milió d'habitants i gran distribució territorial, fugen i s'espapen de la administració central, la "seu" central consistorial, no pot abstar tota l'esfera administrativa, no té mitjans de coneixent de totes les necessitats dels districtes i barris de la ciutat. No pot coneixe, per mes voluntat, els problemes dels seus districtes i barris, d'aquet fet objectiu, s'han de buscar noves formules de govern, per la qual cosa s'ha de entrar en la participacio ciutadana. S'han de buscar noves e xairses de governs. Aquestes ciutats no es poden administrar com fins ara, porque. Pel numeros dels seus habitants, per les caracteristiques étniques dels seus ciutadans, gran immigració, ciutadans d'altres regions, ciutadans que han vingut a trobar un nou mitjá de vida i existencia, que no trobavem en els seus llocs d'origen, son problemes que cal tenir en compte per la convivencia harmonica de vida dintre d'una mateixa sol-lectivitat.

Els problemes sodals, rpincipalment en el lloc de radicació, dintre de la ciutat comunitat. La formacio de barris periferics, formats per emigració, barris de nove creació i de no ser construïts amb criteris objectius i democratics, es creen barris o zones marginades, men-cades de tots els seveis mes fundamentals. Aquets problemes, he on es coneixen, es en els mateixos barris i els ciutadans que hi viuem, per aixó ells han de tenir el dret d'una participació i gestió. No son problemes que es puguin resoldre en despatxs centralitzats i aïllats.

També hem de tenir en compte els ciutadans que viuen en altres zones o districtes de la ciutat, els quals també han de treballar i gestionar els seus problemes.

Els problemes polítics d'una gran ciutat són molt complexes, una gran ciutat com la nostra, que es com un petit estat, moltes vegades més gran en habitants, que moltes nacions independents. Els partits polítics legalitzats han de participar i han de desenvolupar dintre de la participació equanim i objectiva administrativa tota la seva acció social, en el desenvolupament de la cultura, ensenyança, urbanisme etc. s'ha de donar una consciència municipal, que el ciutadà se vegi intervenir, que sigui part viva de l'administració de la seva ciutat.

Hem de lluitar pel desinterès de participació per el desenganx sobre la gestió municipal. El ciutadà arribat de nou, busca solament solucionar els seus problemes personal, desentenenent-se de la comunitat com també se desenten el que ja té els seus problemes solucionats aquets desinterès general, es el que ens cal fer lo possible per solucionar-lo, que perquè participi tothom en el seu lloc.

Hem de buscar una nova configuració de la ciutat, per assolir aquesta configuració, ens cal lluitar i sensibilitzar els ciutadans, que no volen o no tenen interès per aquests afers. Hem de lluitar per les absències de propostes, tots el ciutadans tene coses a dir i a proposar, hi ha molts problemes, generals o particulars per a proposar. Els ciutadans dintre de la seva demarcació ha de tenir

una activitat de gestió i d'execució, ha de participar en els problemes del seu barri o districte, els ha de coneixar i controlar en la seva participació delegada al seu partit. Ha de fer propostes comunes, per bé del seu districte ha de participar en la seva vida estructural comunitaria. Cal tenir en compte que la ciutat es de tots i serà lo que nosaltres ~~volgem~~ volguem, això es la tasca de configurar una ciutat que sigui digna i habitables per tothom. S'ha de buscar una ordenació del espai territorial polític de la nostra ciutat amb la creació d'una nova llei d'administració institucional de la nostra ciutat de Barcelona. Barcelona no es com Lleó, Soria etc. no es pot regir per una mateixa llei d'administració local. Barcelona es completament diferent a la resta de les ciutats del nostre estat: pel seu nombre d'habitants, per la seva cultura, per la seva llengua, pel seu treball, per les seves tradicions. Per tots aquets motius, sobresurt del marc general. Per això es necessari i urgent crear i legislar una nova llei d'administració local.

Hem de crear una nova distribució territorial, s'ha d'estudiar profundament i equanimement la distribució del nostre territori, districtes, barris, s'ha de estudiar si el que hi ha, esta bé o malament, per la seva gestió administratava. Son problemes que ens han de dur a un profund estudi i reflexió: sense voler corre massa ni anar massa poc a poc, pero son problemes que no es poden cadar sobre la taula.



Tots aquets problemes exposats, hems han de conduir a una capacitat de decisió, que això solament ho trobarem en la descentralització, començant pel principi d'igualtat per voluntat general i personal del ciutadà, sense exclusivitats personals, de grups, o col·lectius, perquè aleshores arribaríem a la pressió de forces exclusives? de grups determinats i específics que dificultaríem la merxa administrativa de la ciutat. Hem de pensar que treballarem sobre problemes comuns i que el interès es comú.

Per aquets motius crec que se ha de donar una representació i de gestió ~~maxima~~ - maxima de decisió en la administració de la ciutat els membres elegits democràticament.

Com a proposta concreta, una gran ciutat requereix una gestió mínimament eficaç de serveis i especialment requereix una base territorial de població suficientment ampla que faci possible un "standar de gestió i ~~prestacions~~ - prestacions exigides per la vida moderna

L'intervenció dels veïns necessita una formació clara i senzilla que no és el mateix que molta documentació simple. De una manera clara i concisa se'ls ha d'informar de les activitats que es van a desenvolupar tant a l'ajuntament com al Consell del districte o si es vol al consell del barri, sempre amb anticipació prèvia, perquè puguin adoptar una decisió raonada i raonable. Les ~~convocatòries~~ convocatòries han d'efectuar-se en preparació i comprensió de temps i arguments. Una qüestió prèvia es aclarir el que procedeix fer i el

que no cal fer, pero en les dues actituds sempre amb la responsibilitat de la seva participació.

Per a la participacio ciutadana s'ha de fomentar el criteri de la necessitat que sent el ciutadà per uns interesos comuns, com la necessitat tambe col·lectiva que intervingui en els assessoraments precisus par això prendre decisions.

L'escassa participació es produeix a nivell de barri, si no es fa fruit d'un interes personal o familiar, coincidint amb un interes de grup o de barri. L'acumulació d'aquets interesos comuns que els uneixen, pero sense formar un grup homogeni, solament pot aconseguir-se amb una informacio coherent amb cada un dels interesos comuns. D'aquesta manera o forma sorgeix l'exigencia racional que pot ser transferida al Consell de Districte.

Sense ser exhaustius i únicament com a finalitat enunciem aquets que podrien ser.

1ª Reparticio d'impostos, per generar o designar arbitris fiscals, no fiscals, taxes i contribucions espacials.

El sosteniment de taxes, singularment de caracter general i uniforme responent a criteris inadequats.

Els serveis sostinguts en la seva economia per taxes diferencie en els seus costos d'acord a la seva situacio geografica.

Les contribucions espacials responent millor a un criteri de equitat si son aprovades pels districtes, repertin les carregues per igualtat de prestacions i la millora que directament es percebuda.

2ª L'execució de les obres públiques no poden realitzar-se amb criteris igual·toris i sense l'assessorament de temps i lloc dels districtes o barris afectats.

3ª Totes les decisions tan socials, culturals, esportives han de ser preses per els consells dels districtes.

XX els moviments socials que han configurat la reforma de la administració local han tingut dos eixos vertebradors. D'una part, els equips col·lectius o el comú de bens col·lectius i d'una part altre part la capacitat de decisió i gestió en els programes generals i no únicament en els sectorials.

Aquets interessos comuns que agrupen els moviments socials, no es per·que si, ja que suposa sempre l'acostament del poder al servei dels veïns, ja que la ciutat, el districte, el barri són l'esgraó següent a la comunitat d'interessos que es cada casa i cada família.

Francesç Blanch Terradas



INFORME SOBRE ELS CONSELLS MUNICIPALS  
DE LA CIUTAT DE BARCELONA.  
(desembre 1979- juny 1980)

-primera aproximació a un estudi  
sobre participació ciutadana-

Per

J-R. Colomines-Companys

Ponència presentada a les  
"Jornades sobre descentralització municipal  
a les Grans Ciutats"  
Barcelona, 27 i 28 de juny de 1980



## Nota preliminar

Per les característiques d'aquest informe cal fer un seguit de consideracions que ens ajudin a valorar el nostre treball:

- I.- Aquesta ponència és la primera reflexió d'un treball més extens en preparació i, sobre la institucionalització de la participació ciutadana en el municipi de Barcelona. Amb això volem dir que es presenten alguns aspectes que, en tot cas, només resten plantejats; per fer-ne un estudi posterior.
  
- 2.- Aquest treball vol ser un informe de crítica constructiva. L'investigador sap que ens trobem encara en una etapa de transició i, en moltes qüestions, de provisionalitat dins el municipi de Barcelona. Per aquesta raó s'ha d'admetre que moltes deficiències poden ser a causa d'aquest fet. Per això lluny de censurar a ningú i emmarcant-ho en una etapa encara transitòria, el que nosaltres hem fet és contribuir amb el nostre treball a revisar constructivament la política de descentralització, així sí, posant èmfasi en els elements negatius que sota el nostre criteri precisen mesures correctives.
  
- 3.- Donar les gràcies als diferents Regidors, Funcionaris i Tècnics de la "Casa Gran" i dels "Consells Municipals" pel seu assessorament, en especial per les facilitats donades per l'Àrea de Descentralització i Participació Ciutadana de l'Ajuntament de Barcelona.





formació pública s'atengueren, o almenys avaluaren, diverses al·legacions importants del moviment associatiu. Llavors i ara hi havia una determinada correlació de forces i aparegué, després de la negociació, un reglament pactat; carregat de plantejaments contradictoris i sobretot, per a nosaltres, amb un problema fonamental: No hi ha una articulació clara de l'acció política amb l'acció administrativa en els Consells. Aquest fet, digui el que digui el Reglament, ens situa només davant una desconcentració, sense els adequats mecanismes per impulsar la participació ciutadana de forma autònoma.

- Per què ?

Entenem que per impulsar la participació ciutadana fan falta òbviament uns canals de participació; però, lògicament, cal que aquests canals siguin potenciats per l'organisme pensat per això.

Senzillament, el Consell ha d'ésser operatiu, ha de funcionar. Però per què això es doni, imprescindiblement el Consell ha de funcionar de forma integrada, tenint articulades totes les seves parts. Això, ara per ara, no es dona.

El Reglament dibuixa tota una organització que preveu l'existència de tot un potencial humà, a nivell polític i a nivell administratiu. És a dir, l'integrat a l'organització institucional del Consell i l'integrat a l'oficina municipal (3).

- Quina connexió tenen aquests sectors ?

Immediatament se'ns dirà : el President del Consell d'una banda i el Secretari de l'oficina del Districte de l'altra. Jerarquitzant, el Secretari depèn del President del Districte. Això formalment és clar, però l'estructura política i l'administrativa no s'acaben en el vèrtex de la piràmide.

- Com s'articulen ?

Dels dotze Consells se'n desprenen pràctiques diferents; però, coneixent les excepcions, nosaltres diríem que la regla és

## El camp de l'anàlisi.

El que es vol detectar és el grau de participació ciutadana que canalitzen els Consells Municipals de la ciutat de Barcelona.

Per caracteritzar i mesurar aquest grau de participació, s'establiren unes hipòtesis de treball, hipòtesis que després de la investigació per nosaltres passen a ser una doble constatació:

- I.- Avui l'activitat dels Consells no arriba al veïnat, i
- 2.- Aquesta activitat només arriba a una part del moviment ciutadà organitzat, i obre una situació conflictiva.

A continuació, i com a eixos bàsics d'aquesta ponència, passarem a demostrar aquestes hipòtesis de treball buscant-ne les causes.

## La situació.

La nostra anàlisi se centrarà en el que anomenem la unitat de descentralització; és a dir, el Consell Municipal.

El Consell de Districte, és palès en el reglament; és un òrgan municipal i no un nou ens local (1). És a dir, és un instrument de descentralització de la gestió de la ciutat "sense perjudici del manteniment del principi d'unitat municipal"(2).

Això, d'entrada, ens determina unes dependències orgàniques amb els òrgans centrals de l'Ajuntament de Barcelona, totalment reglamentades. Ara bé, el que es tracta de veure és si aquestes dependències són majors o menors que les que expressa el propi reglament.

Tothom sap que el Reglament fou producte d'una negociació política entre diversos partits, i que dins el període d'in

que avui per avui es donen dos mons a part, divorciats: l'administratiu i el polític. El que en argot de Districte en diuen "els del matí i els de la tarda".

L'articulació, només es dona en el vèrtex i d'una forma molt singular en alguns districtes. Concretament es dona que hi han Regidors-Presidentes de Districte que desnaturalitzen el seu càrrec i actuen en l'ambivalència de "regidor-administrador" i de regidor, diem-ne, estricte. És a dir, com a Regidor que fa tasca política -emprant el terme "política" en el sentit anglès de "policy" i no de "politics"-.

Analitzades les tasques de Regidor-President, ens hem trobat que més que ésser uns Presidents que impulsen les diverses polítiques que abonen la descentralització i participació ciutadana; actuen com a Secretaris de l'Oficina. D'aquesta manera, es justifica una feina; però, evidentment, es deixa a un costat l'estricta i natural d'un President-Regidor.

Sobretot això és perillós en l'etapa actual del Consells. Paradoxalment, -i dit aquí com a parentesi-, apareix també un fenomen complementari: la poca dedicació dels President-Regidors a la tasca del Districte. La causa que això sigui així -potser la major- es l'excessiva acumulació de càrrecs que, certs Presidents de Districte, tenen assignats.

Cal aturar-se especialment en el lligam, o millor dit el deslligam, entre el sector administratiu i les Comissions de Treball; entre el sector administratiu i la feina dels membres del Consell de Districte.

És aquí on les distintes concepcions sobre el què és la descentralització entren en confrontació.

Les Comissions de Treball impulsades i coordinades per membres del Consell si no tenen el suport del sector administratiu no poden, amb seriositat, impulsar cap activitat pròpia, professionalment. El per què d'això és quasi obvi: el treball mecànic que hi ha rera de cada acord, de cada activitat programada, algú la de realitzar. Qui ho ha de fer?, els membres del Consell que

gaudeixen d'un càrrec no remunerat i per tant, professionalment tenen una altra dedicació?, durant quines hores?; o més problemàtic encara, ho han de fer les Entitats del Districte que assisteixen a les Comissions de Treball?..

Si això fos així, els Consells actuarien com a "amateurs", d'allò col.loquialment se'n diu "fer política de 7 a 9"; nivell aquest no acceptable per una acció municipal responsable. Com corresponent a una ciutat com Barcelona.

Rera de tot això, hi ha una concreta concepció política; aquella que dóna una absoluta prioritat al President del Districte -el reglament pensem que va en aquesta línia-. Prefigurant, és clar, un funcionament presidencialista. Per tant, no existeix una vertadera preocupació per a bastir una estructura amb recursos humans i materials que serveixi com a base per a la feina dels membres del Consell de Districte i, d'aquesta manera, a les Comissions de Treball. Una de les raons fonamentals perquè això succeixi és el partidisme, o sigui el President del Districte i el seu partit volen continuar gaudint del protagonisme en el seu àmbit territorial. Del qual, en les darreres eleccions en foren guanyadors. Així, doncs, el presidencialisme els convé. Que quedi clar que tots els partits, d'una forma o una altra, fan el mateix. De cara a la participació ciutadana, això és negatiu.

Si les Comissions de Treball són els canals de participació, no poden operar en base a aquest focus de treball voluntarista; car això genera un decència i un recel vers l'administració municipal, que diàriament està minant els esforços del procés de descentralització.

Perquè, evidentment, la descentralització és un procés. Però dependrà de la filosofia que es tingui en l'actuació perquè aquest procés desemboqui en la consolidació d'uns mecanismes seriosos de descentralització política. Sostinguda sobre una autèntica descentralització administrativa.

És evident que la Regiduria de descentralització i parti-

cipació ciutadana de la "Casa Gran" sap que existeixen unes necessitats de personal a les Oficines municipals dels Consells i sap, també, que la plantilla existent a d'ésser urgentment reestructurada (5). El problema es saber cap a on. Quin és el disseny de plantilla i com s'articula amb l'organització política del Consell.

És cert que hi ha una manca de recursos humans i materials (6) Però el que també és cert, és que amb els recursos existents no se'ls a utilitzat en totes les seves possibilitats.

Mentre redactavem aquesta ponència fou incorporada a les Oficines dels Consells una nova dotació de personal, que bé podríem anomenar-la "l'avançada d'una nova plantilla de descentralització". Concretament, són tres categories: Informadora Municipal, Assistent Social i Xofer(7).

És important que ens aturem a estudiar aquest nou personal perquè ens serveixi com a exemple per continuar exposant arguments de que avui els Consells són un fenomen de desconcentració i no pas de descentralització.

Deixem de banda, si era més urgent dotar de xofers els Districtes, o dotar-los d'administratius adscrits a les Comissions de Treball; i analitzarem de qui depèn aquest personal i com es lligat a <sup>la</sup> part política del Consell.

Centrem la nostra anàlisi en les Informadores Municipals.

Com a resultat d'unes enquestes i converses, varem detectar que aquestes Informadores no <sup>eren</sup> coordinades amb els membres dels Consells; ni, en concret, amb el responsable d'informació i participació del seu mateix Consell. (8)

Obviament no és per culpa exclusivament de les Informadores que es trobin en aquesta situació de divorci; sinó que la responsabilitat recau en els que han programat el model de treball per a les Informadores.

La primera dificultat és saber de qui depèn aquesta Informadora de Districte. És evident, depèn directament de la "Casa Gran"

Per qüestions administratives com a membre del funcionariat depèn del Secretari de l'Oficina del Districte. Ara bé, per qüestions de política informativa; depèn del Cap del Servei d'Informació i, seguint l'organigrama, del Regidor de Relacions Ciutadanes. Que, al capdavant, són aquells que determinen la seva tasca.

El Reglament preveu la creació d'unes Oficines d'Informació per als Districtes (ben segur que serà un bon canal de participació ciutadana, sobretot un dels canals més importants en la tasca actual dels Consells); però avui aquestes Oficines seriosament planificades, dissenyades o definitivament decidides no estan establertes(9). És prodria pensar que les Informadores en són la primera llavor; però, perquè aquesta llavors floreixi ha d'ésser ben sembrada i cuidada, i això no es dona.

La Informadora, en certs Districtes, és a la primera persona a la que un veí normal i corrent es troba al davant. En bona part es qui ofereix públicament i de forma quotidiana la imatge del Consell i de l'Oficina. Per alguns Consells la Informadora s'ha convertit en una peça clau.

Però aquests personal no és aprofitat, perquè el treball no es planifica en el prpccés de creació de les Oficines d'Informació (10).

Oficines d'Informació que ha de servir al Consell Municipal per facilitar "tota la informació possible a tots els veïns del Districte"(11). Per tant, aquestes Oficines haurien de tenir una política informativa determinada; basada en elements polítics i promugudes per l'organització institucional del Consell.

Aquestes futures Oficines són eines de participació. Les Informadores són, obviament, una part de la plantilla necessària per aquestes Oficines.

Però avui, com es lliga la tasca de la Informadora Municipal a la part política del Consell?

Viu avui(la Informadora) la vida de les Comissions de treball?, o millor dit, s'han pensat els mecanismes administratius per què visqui aquesta vida municipal?

La resposta només pot ésser una: no. I no hi valen excuses, com la de la manca de recursos, puix el personal ja hi és. En tot cas, és una problema de concepció político-administrativa.

Un altre membre en la nova plantilla de descentralització és l'Assistent Social.

Aquest personal, un cop estudiada la seva situació, hem vist que es troba en la mateixa situació que les Informadores Municipals. Així només cal situar-ho en l'organigrama de l'Àrea de Serveis Socials.

No afegim res més, perquè des de l'angle que ho estem analitzant no aportariem cap dada significativa. Només, potser, com a dada marginal, cal dir que aquesta Àrea produeix força material escrit i això facilita la comprensió del disseny pensat pel futur sobre el treball social en els Districtes (12). Ara bé, a l'investigador el col·loca en una situació incòmoda perquè se sent obligat a analitzar documents que, en la seva gran majoria, no són res més que propòsits de futur. Tanmateix, hi manca una anàlisi dels problemes actuals dels Districtes.

Del que hem dit, cal concloure en general que el nou funcionariat que s'incorpora a l'Oficina Municipal (en qualsevulla de les categories); obviament realitza una tasca coordinada amb els seus companys de categoria, però resta desvinculat (i el reglament no preveu altra cosa) dels companys que treballen en altres camps (per exemple les Informadores i l'Assistent Social). A més, aquesta desvinculació es dona respecte als organismes institucionals del Consell (13).

És a dir, aquest nou funcionariat que nosaltres anomenavem "l'avançada d'una nova plantilla de descentralització" respon a esquemes de desconcentració. Avui per avui no hi ha una sola dada que ens faci pensar el contrari.

Amb l'agreujant que no existeix una mentalització favorable a la descentralització entre el personal administratiu del Consell(14), ni tan sols entre el personal polític.

Així, doncs, fent un repàs, ens hem trobat que hi ha un divorci entre la vida administrativa i la vida política dels Consells; i que la nova plantilla incorporada als Districtes es mou sota els esquemes de desconcentració.

D'aquesta manera la tasca del Consell resta desatesa des del punt de vista d'una autèntica seriositat professional, quedant "tocats" tots aquells mecanismes que han de fer possible que arribi l'activitat dels Consells al veïnat.

Només cal que revisem alguns dels mecanismes de participació, previstos pel Reglament, i veurem que pel mal funcionament del Consell no és possible fer-los operatius. Com hauria de correspondre a una administració pública renovadora i progressista.

Per exemple, les Comissions de Treball, com anteriorment ja hem comentat; les Oficines d'Informació i tot allò que fa referència a la tasca d'informació. Sobretot, perquè el mal funcionament del Consell dificulta que es puguin posar en marxa activitats autònomes, organitzades de soc-arrel pel Districte.

Aquí és on voldriem introduir el tema de la descentralització necessària d'alguns serveis de les distintes Àrees de la "Casa Gran".

Podem afirmar que, verbalment, es dóna un gran valor a la descentralització, però en realitat cada àrea mostra moltes reticències a l'hora de cedir competències al Consell.

Produint-se un fenomen que deixa veure que el Consell Municipal no funciona com a òrgan descentralitzat. És el següent: fixem-nos, per exemple, en l'àmbit de Cultura. Els membres del Consell que són responsables de la Comissió de Cultura realitzen una gran activitat i talment sembla que la capacitat per a fer coses és òptima. Però, el cert és que només s'ha produït un fenomen de desconcentració. Amb tics, encara centralitzadors. Parlem-ne.

El membre del Consell responsable de la Comissió de Cultura solament resitua en el Districte les iniciatives programades i promociionades per l'Àrea de Cultura de la "Casa Gran". És a dir, les



iniciatives culturals són programades per a tota la ciutat, amb un programa comú: a cada Districte només se cerca el lloc per realitzar l'activitat i s'encareguen de reimprimir les seves dades sobre els cartells elaborats a la "Casa Gran".

Des de l'angle estrictament cultural potser és bo, perquè es promocióna continuadament la cultura i segurament més rendable per a l'economia.

Però des del punt de vista de la descentralització ho hem de valorar com un factor negatiu. Algun membre dels Consells, més agosserat, ha fet coses; però seriosament no té mitjans -sobretot humans- per fer-les possible.

Aleshores, es quan ens hem trobat que algú ha dit, com que no podeu fer "còses" als Districtes, ho programarem nosaltres des dels òrgans centrals de l'Ajuntament. Un peix que es mossega la cua!

En conclusió, la raó fonamental per què l'activitat dels Consells no arribi al veïnat (primera hipòtesi plantejada) és producte que avui la unitat de descentralització, o sigui el Consell, no funciona. Les raons d'aquest mal funcionament han estat exposades anteriorment.

La segona hipòtesi de treball que plantejavem era que l'activitat del Consell arriba a una part del moviment ciutadà organitzat i obre una situació conflictiva.

Analitzem la primera part de la hipòtesi.

Es un fet que sempre, prioritariament, els Consells s'han adreçat a les entitats del Districte. Això és constatable de múltiples maneres (15).

Però el que voldriem analitzar són les causes d'aquest fet.

Per un costat, en algun Districte, després de fer una reflexió profunda de les seves possibilitats com a Consell, han vist que pel pot que feien i pel poc que podien oferir (o abastar), el millor fóra anar a trobar exclusivament a les entitats.

A aquesta actitud en algun Consell, s'hi ha arribat després d'una reflexió i un debat, això ens sembla lloable; però el fet és que molts Consells amb el seu Regidor-President al davant, s'han dirigit a un nucli reduït d'entitats. I ha estat així per dues raons:

- perquè encara es treballa amb un esperit extraparlamentari i no pas parlamentari. Hi ha hagut personal polític que mai s'ha plantejat sortir del sector de les forces vives i anar a trobar el veí normal i corrent.
- i/o algú no s'ha volgut complicar la vida i en tenia prou amb les entitats.

Per altra banda, nosaltres ens referim a que s'ha arribat només a un petit cercle d'entitats, aquelles que són més dinàmiques i, bàsicament, les incloses dins del moviment ciutadà reivindicatiu organitzat; sobretot les associacions de veïns.

Clarament, si no fos perquè aquest petit cercle d'entitats són molt dinàmiques, el Consell tampoc s'hagués pogut moure en la vida associativa. I les raons d'això ja les hem donades, però s'ha d'afegir-hi la desinformació, que hi ha sobre el Districte mateix, (només cal coneixer el pobríssim llistat que cada oficina municipal té i utilitza de les entitats existents en el seu àmbit territorial i veuríem les que hi manquen). (16)

El fenomen de la vida associativa i el lligam que el Consell hauria d'establir amb aquesta és un capítol amplíssim i molt important. En aquesta ponència nosaltres només analitzarem uns aspectes que ens permetran justificar l'última part de la segona hipòtesi; és a dir, l'actitud del Consell obra una situació conflictiva amb el moviment ciutadà organitzat.

Per què s'obre una situació conflictiva? Respecte a les associacions de veïns perquè és innat en la mateixa naturalesa d'aquestes plataformes reivindicatives: l'exercici d'una crítica constant a l'administració municipal; diem-ne l'exercici d'un marcatge constant al Consell. Exercint-ne un control sobre la

gestió.

Segurament que això passi és bo; sempre que s'hagi superat l'estil de treball propi d'una etapa de lluita anterior, en una situació política sense democràcia. En el moment actual és possible la crítica, però que contempli la col·laboració entre els Consells (o sigui part de l'administració municipal) i les associacions de veïns, en tasques concretes.

El problema sorgeix a l'hora d'avaluar si aquesta col·laboració ha de ser d'igual a igual, entre el Consell i les Entitats

S'ha de clarificar urgentment la confusió, volgutament produïda en algun districte, i dir que el Consell no és una entitat o plataforma més del barri.

És el Consell una plataforma més del barri, o el paraguès que dona aixopluc a les diverses entitats del Districte per tal de potenciar activitats mancomunadament?

Respondre a aquesta pregunta és important; sobretot perquè sempre en la vida associativa es planteja el problema de la representativitat de les diverses associacions o entitats..

Representa políticament el Consell al Districte?

Tots sabem que els membres del Consell no són elegits avui directament pel veïnat, però la constitució del Consell respon a la proporció obtinguda en les eleccions municipals; per tant, avui els Consells tenen ja una certa legitimitat. (17)

Però el que aquí plantejem és aquella concepció que dona el mateix valor al sistema institucional del municipi que a organitzacions del moviment ciutadà. O, fins i tot, en el fons s'amaga una actitud que va més lluny: descalificar olímpicament el sistema institucional, pel fet d'ésser producte d'un sistema de democràcia formal.

D'altra banda, hi ha qui només dona legitimitat als organismes institucionals, sense comptar amb les entitats reivindicatives.

En resum, el que es debaten són postures ideològiques

i la confrontació entre els partits que les propugnen.

Però la situació conflictiva es produeix perquè molts Consells resten infeudats per una política condescendent i seguidista, que ha acabat per desfigurar la mateixa funció del Consell.

Molts Consells només exerceixen una funció de mecenatge, de "repartidora" de subvencions. Aquí s'acaba la seva tasca. El mecenatge és bo, però l'únic mitja per promocionar la vida associativa als barris (18). Depèn com s'orienti, pot originar una dinàmica negativa. Dinàmica negativa que creiem ja es dona ara. La política de xec, a creat fràgils i falsos lligams entre els Consells i les associacions, que tot sigui dit, no afavoreixen a ningú.

És clar, no tots els Consells, ni totes les associacions actuen d'igual manera; fins i tot en algun Districte hi ha una col.laboració estable. En termes generals, però, això no es dona massa sovint.

Nosaltres creiem que precisament s'hauria de produir el contrari: establir una col.laboració sana i lleial entre les associacions de veïns i els consells, i d'aquesta manera potenciar i propiciar la participació de les altres entitats (no tan dinàmiques) i el veïnat en general.

Construir el procés de descentralització ha d'ésser una tasca comuna de tots els sectors. Però, és clar, i segurament just, les associacions volen el paper de protagonista en aquest procés. Aquí torna a aperèixer el greu problema de la representativitat. Puix hi ha partits que pensen que no es pot admetre que hi hagi a la mateixa taula el partit "A" i que la mateixa veu d'aquest partit sigui a l'associació de veïns. Car d'aquesta manera, s'infravalora el paper dels legítims representants sorgits en les eleccions, etc.

No cal dir que hi ha partits que defensen una posició contrària: que el moviment reivindicatiu, per la seva dinàmica

autònoma, s'organitza i col·loca com a líders a aquells que els hi semblen més representatius; que poden coincidir (o no) amb gent de partit, però l'associació no parla com el partit. Té una expressió totalment autònoma.

La veritat és que avui el moviment ciutadà organitzat a Barcelona (moltes vegades animat per independents) potencia una política informada en una actitud anti-institucional, i això crea conflictes. Creant-ne encara més, quan partits parlamentaris, clarament d'esquerra, infeudats per polítiques extraparlamentàries i per no perdre clientela radicalitzada (o potser per un cert gauxisme tradicional) realitzen en els Districtes una política anti-institucional. No cal dir que els partits nacionalistes interclassistes, com a conseqüència de tenir un sector de dretes en el partit, dificulten la connexió i el diàleg amb el moviment reivindicatiu de la ciutat i, fins i tot, dificulten l'ensemblement d'una política de participació en l'organització institucional de l'Ajuntament.

Per concloure aquest punt, observarem un problema que en el futur es pot crear entre el Consell i les Entitats i, puntualment, en algun Districte ja s'ha produït.

Concretament: si el Consell de Districte no sap ajustar la seva actuació es pot convertir en una màquina trituradora d'entitats. L'"Hiper" que esfondra als petits comerciants.

Amb mitjants econòmics i humans, els Consells a cada Districte poden convertir-se en els animadors d'activitats diverses i fer "ombra", sobreposant-se a les activitats que organitzin les Entitats del barri.

Aquest és un punt molt profund que només resta ací apuntat. És important solucionar-lo, però com que avui el Consell no té possibilitats serioses de fer coses; l'aparició d'aquesta competència ara per ara no és gaire significativa. Per tant, deixarem per més endavant el seu estudi.

En conclusió, pensem que hi haurà una crisi permanent

entre els Consells i la vida associativa. Però, aquesta crisi segurament és la garantia que el moviment ciutadà exerci el control sobre la gestió municipal. Aquest fet és un element democràtic bàsic.

### Bases necessàries per configurar una acció municipal de participació ciutadana.

En el nostre informe hem analitzat una situació concreta: la vida dels Consells. A algú li pot semblar massa concret, inclús domèstic per ésser presentat en unes Jornades sobre Descentralització.

Naturalment, nosaltres pensem tot el contrari. D'una banda, perquè s'ha d'acabar d'un cop amb aquell estil que ens presenta grans projectes de futur, fabricats damunt plantejament ideals sense una base realista i, sobretot, sense cap mena de referència a altres experiències de funcionament. Això ens podria dur a una demagògia sense fre, creant falses expectatives que ben segur qui més perjudicada en sortirà serà la població. Aquell veïnat pel qual treballem.

La resposta a aquest estil ha d'ésser una altra, potser no tan espectacular; però que a la llarga respondrà als interessos de la població. Un estil profundament pragmàtic que es fonamenti en plantejaments globals. Inmediatament aquests plantejaments han de gaudir d'una traducció pràctica; amb un esperit de revisió constant d'allò que es realitza, exercint sense cap mena de neguit l'autocrítica i, si cal, practicant les correccions necessàries. En definitiva s'ha d'aspirar a fer un treball professionalment ben fet. És per això que no podríem parlar de participació ciutadana sense fer referència a la nostra realitat, diseccionada.

També algú pot dir-nos que són unes Jornades de descentralització i que nosaltres només fem referència als mecanismes de participació ciutadana.

Per a nosaltres descentralització i participació ciutadana-

na són la mateixa cosa, el mateix procés. És clar, si nosaltres només parléssim de descentralització potser hauriem de posar més l'accent en qüestions de geografia urbana, però, al capdavall, hauriem de finalitzar parlant de participació.

Obrir un procés de descentralització política i administrativa en una ciutat significa proporcionar al veïnat uns mecanismes més pròxims perquè pugui participar en la vida municipal.(19)

Racionalitzar en una ciutat llurs divisions territorials: quant a dimensions, a incorporació en els barris naturals i quant a una demografia determinada, etc sempre haurà de respondre a l'objectiu d'aconseguir la participació del ciutadà.

I encara més, el procés de descentralització s'ha d'obrir exercint el primer gran acte de participació: fer participar al veïnat en la confecció de la divisió territorial de la ciutat. Tots els elements històrics, sociològics, polítics són importants; però l'acord dels veïns en aquesta qüestió és essencial.

Fóra una contradicció tremenda que els acadèmics, els funcionaris i els polítics configuressin un mapa de descentralització per exercir la participació ciutadana, i que el ciutadà no hi intervingués. Pitjor fóra que aquest ciutadà se sentís desatés, i sense representació en les decisions adoptades(20).

Sobretot perquè la nostra realitat s'emmarca en el llast que representa treballar després de la Dictadura, de la qual en sortirem encara no fa sis anys; de posseir unes institucions democràtiques encara fràgils, de moure'ns a nivell municipal en un marc legal infeudat en el passat. A més, es pot detectar un ciutadà amb un cert recel vers l'Ajuntament i sense cap hàbit de participació en la vida de l'administració municipal.

Hi ha molts tipus de participació, nosaltres ara no pretenem descriure els models teòrics; però, tanmateix, ens aturarem en el tipus de participació que cal potenciar en els Consells. Car és important fer-ho en el període històric que vivim, aquell que es codifica com de participació provocada.

És adir, no n'hi ha prou en dissenyar una estructura de

descentralització per a la ciutat; amb uns organismes que funcionin amb mecanismes que possibilitin la participació. Avui allò que cal és promoure, animar la participació ciutadana. Creant els incentius necessaris per tal de recuperar la confiança del ciutadà i al mateix temps que fomentin els hàbits de col.laboració amb l'administració pública.

Això com ho podem aconseguir?

No podem parlar d'una política de participació sense definir abans quin model participatiu volem potenciar.

Això d'entrada és la pedra de toc per iniciar el camí i per determinar una cronologia de la descentralització.

Però tothom sap que cada model de participació té a la base distintes concepcions ideològiques; però siguin quines siguin aquestes concepcions, hi ha punts fonamentals a defensar i que hem de procurar que la futura llei municipal de Catalunya ( que aprobi el nostre Parlament) i la futura Carta de Barcelona, incorpori. És a dir, els següents elements democràtics i descentralitzadors: Com a defensors d'una democràcia representativa, Hauriem de tenir respecte absolut al sistema institucional del municipi, sense regatejar cap mena de representativitat als membres que el componen. Sobretot perquè aquest membres han estat elegits per sufragi universal.

Els Consells han d'estar impregnats d'aquests principis i, com preveu el pròleg del Reglament, els membres del Consell de Districte hauran d'ésser elegits per sufragi universal(21).

Ha de quedar ben clar per tothom que estem parlant sempre d'organismes de l'Ajuntament.

Hi ha òrgans centrals situats a la plaça de Sant Jaume, i també hi ha els organismes descentralitzats situats als Districtes. Però tot és una mateixa institució: l'Ajuntament de Barcelona. Amb això, volem dir que la unitat municipal no és simplement una fórmula transitòria per avui, sinó que és una fórmula política totalment adequada, com a element del projecte final de descentralització per a Barcelona.



S'ha de trencar el mite que cada Districte serà com un petit ajuntament en el futur, perquè en realitat avui cap força parlamentària defensa seriosament aquest plantejament.

Els Consells de Districte seran un òrgans descentralitzats políticament i administrativament però sense arribar a ésser òrgans autònoms. Sembla contradictori parlar de la defensa de la democràcia representativa i de la unitat municipal, i a la vegada parlar de la participació ciutadana.

Aquí també cal clarificar que quan ens referim a participació ciutadana parlem de l'articulació d'aquesta participació de forma institucionalitzada; que no vol dir l'exercici d'allò que entenem per democràcia directa o per plantejaments assemblearis.

Què volem dir, doncs, quan parlem de participació ciutadana en les funcions públiques locals?

Per a nosaltres representa la intervenció dels ciutadans en les decisions polítiques locals. A través de llur intervenció directa, per mitjà dels mecanismes institucionals establerts; assegurant-els-hi una informació constant que els permetrà influir, directament o indirecta, en les decisions i que els permetrà també exercir un control de la gestió de l'administració municipal.

Aquí apareix el nus de la qüestió: "intervenció directa per mitja dels mecanismes institucionals establerts".

Quins són aquests mecanismes institucionals establerts?

El Reglament dels Consells en preveu diversos. Per mantenir informats als Veïns s'estableix la convocatòria de reunions informatives i de consulta; això respon al dret d'informació. Es preveu el dret de proposta, i es regula la forma de participar en els plenaris del Consell. Com ja hem indicat anteriorment, també les Comissions de Treball són regulades com a mecanismes de participació. Per últim s'estableix el dret de consulta.

De tots aquests mecanismes institucionals, probablement

caldrà revisar-ne la forma en que el veí o les Entitats participen en les sessions plenàries del Consell. L'article 27 del Reglament preveu realitzà previament a l'inici de la sessió del Ple una sessió d'informació pública sobre els punts de l'ordre del dia. Una vegada acabat aquest debat públic se celebrará el Ple del Consell i a continuació s'obrirà un torn d'informacions i suggerències sobre altres temes d'interès del Districte en el que podren intervenir tots el assistents".<sup>(22)</sup> Aquesta manera de funcionar, excessivament complexa, és inoperant. Tant és així que pocs Consells en la plenària han seguit la fórmula reglamentada.

No hi ha dubte, cal reestructurar de nou el dret a participar amb veu als Plenaris, a través d'uns mecanismes més fàcils que garanteixin en cada punt de l'Ordre del dia la intervenció per part del públic. S'ha de donar possibilitat al debat., Això no pressuposa que el Plenari perdi sobirania; ben al contrari, comporta enriquir la discussió, a la vegada que es potencia la participació del veïnats i/o de les Entitats.

Però aquests mecanismes no funcionaran si no es fonamenten en una sòlida infraestructura descentralitzadora. És a dir, en una estructura fonamentada en un trípede: l'Àrea de Descentralització i Participació ciutadana, els Consells Municipals, i les altres Àrees Municipals.

Cal definir unes bases a curt i mitjà termini per configurar una cronologia real de descentralització.

A curt termini s'hauria d'obrir un a nova dinàmica en els Consells, potenciant els punts següents:

1. Immediata articulació dels sectors administratius i polítics. (sense fer cap nova assignació de personal una primera mesura fóra adscriure personal administratiu ja existent en els Districtes dedicats fonamentalment a les tasques del Consell)

2. Redefinició de les feines del personal de la "nova plantilla de descentralització": la Informadora i les Assistentes

Socials.

3. Revisió de l'estructura política dels Consells, amb una clara definició dels continguts de les Comissions de Treball. Assegurant la introducció d'un responsable d'informació i participació o d'un responsable de relacions ciutadanes, allí on no n'hi hagi que impulsi una Comissió que assumeixi aquesta tasca d'infraestructura dels Consells.

4. Cada Consell haurà de gaudir d'un Reglament de règim intern.

5. Assignació del material necessari pel bon funcionament intern del Consell. Assegurant l'assignació d'aquest material, per la feina dels membre del Consell de Districte, amb caràcter d'urgència.

6. Fer una definició clara i reglamentada de les tasques dels Secretaris de les Oficines Municipals, establint una normativa per aquest càrrec que facilitin els mecanismes descentralitzadors.

7. Fer una revisió del càrrec de President de Districte, estudiant les incompatibilitats existents. (estudi sobre l'acumulació de càrrecs).

8. Iniciar una dinàmica interna en els Consells -extensible a totes les Arees Municipals-; de reflexió i aprofundiment del fenomen descentralitzador. Propiciant -sobretot en els Consells- un estil de treball professional enfront d'uns plantejaments propis de pràctiques militants i de resistència. Aquesta dinàmica no ha d'ésser una acció aïllada, de flamarada; ben al contrari, s'ha de preveure com una tasca regular i no excepcional. Els informes, les memòries han de circular; el debat sobre el material d'estudi ha d'ésser una pràctica constant en els Consells.

9. Propiciar que es delimitin els serveis de les distintes Arees municipals que poden ésser descentralitzats. S'ha d'ésser conscient que encara avui, i segurament en un període llarg, no és possible que siguin assumits en la seva totalitat per part

dels Consells.

10. Establir una pràctica política en línia a realitzar un treball col·legiat, vers el Districte i el barri. Oblidant les concepcions partidistes i d'instrumentalització. Acabar amb el presidencialisme allà on es doni.

11. Definir programes d'actuació (degudament palesats en els documents) per cada Consell, atenent a la seva mateixa situació.

12. Donar prioritat a una política informativa en els Districtes. Editant un fulls d'informació allà on no els tinguin. Publicació feta amb un bons continguts, una presentació acceptable (edició i distribució a l'alçada d'un butlletí professional seriós).

13. Promoure estudis sectorials sobre el Districte, si cal amb ajut econòmic privat, i així conèixer l'entorn on s'ha de moure el Consell.

14. Canviar de política vers les Entitats: Arribar, encara que només sigui informativament, a totes les Entitats del Districte. I ajudar a aquestes a fer arribar la informació de les seves activitats en el Districte. Promoure la coordinació entre les Entitats i obrir un debat entre els Consells i les Associacions de veïns.

Finalment serà necessari fer un gran salt qualitatiu. Això sí, sense fer fugides cap endavant. Aquest salt és la voluntat de voler arribar a la totalitat de la població del Districte. Segurament per fer això, la informació serà una eina de gran valor.

Com a solucions a mitjà termini pensem que s'haurà de revisar el Reglament dels Consells, situant-lo en el nou marc legal que ens marcarà la futura Carta de Barcelona.

S'hauran de fer les modificacions necessàries en base a les experiències de funcionament. Fem referència només a uns

punts essencials: En primer lloc, que els membres dels Consells siguin elegits per sufragi universal i, en segon lloc, que els seus càrrecs siguin remunerats. Única manera de garantir una legitimitat total en la representació del veïnat i, a l'hora, de treballar amb plena dedicació per al Districte.

Fóra recomenable que l'Àrea de Descentralització i Participació pogués passar a la categoria de Tinència d'alcaldia. Per una banda, perquè realment la política de descentralització a la "Casa Gran" fos adoptada com un eix definidor en la seva activitat; i, d'altra banda, perquè el qui en fos el responsable gaudís d'una autoritat major sobre el conjunt de les àrees municipals.

Els funcionaris de l'administració municipal, en el futur, han d'ésser formats en l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Tenint en compte la formació en les qüestions referents a la descentralització.

És aquesta l'única manera de perfilar una bona descentralització política i administrativa (ço que és difícil fer-ho tan sols en base a ordenances i reglamentacions). Es, doncs, imprescindible una mentalització i preparació professional.

Intencionadament, hem deixat pel final la idea que la participació ciutadana no només ha d'ésser contemplada des del Districte. Per què? perquè hi ha uns problemes que són d'interès general per a la ciutat i no poden ésser tractats solament des dels Districtes. Si no volem una participació ciutadana mutilada s'han de preveure mecanismes d'intervenció en els òrgans centrals de l'Ajuntament, així com en les Empreses i Companyies Municipals (23). Nosaltres això ho contempen per una etapa llunyana, però indiscutiblement necessària.

X X X

Amb aquest informe hem volgut realitzar una primera aproximació sobre la situació actual dels Consells Municipals de la ciutat de Barcelona. Esperem haver aportat algun punt de reflexió.

Per acabar, dir que els acadèmics, els funcionaris i els polítics, a nivell de l'administració municipal, tenim una gran responsabilitat: recuperar la confiança del ciutadà per què, corresponsablement amb nosaltres, participem en la construcció d'un Ajuntament progressista, operatiu i modern. Per tant: descentralitzat, que vetlli i impulsi una tasca al servei de Barcelona.

Països Catalans, Juny de 1980

## Anotacions

- (1) Veure TORNOS MAS, Joaquim, El proyecto de reglamento de descentralización y participación ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona. "Gestió Ciutadana", núm. 4, Barcelona 1979 (nov.); ps. 40.
- (2) "Reglament dels Consells municipals de Districte"; versió definitiva. 21-xII-1979. Títol I art. 2 (ciclostilat)
- (3) "Reglament...", Op. cit. Títol II, art. 5 i Capítol V, art 19
- (4) El Reglament dels Consells estableix les Comissions de Treball (capítol IV, art, 18), possibilitant que siguin comissions de caràcter permanent o de caràcter temporal. En algun Consell en comptes de parlar de Comissions de Treball parlen d'àrees que gaudeixen d'alguna comissió articulant-se entre si a través d'un ~~co~~ordinador.. Al capdavall reproduueix l'organigrama de la "Casa Gran".
- (5) "Avantprojecte de Pressupost ordinari per a 1980 de l'àrea de descentralització i participació ciutadana de l'Ajuntament de Barcelona". Fitxa núm 1 "Personal" , novembre 1979 (fotocopia)
- (6) Veure un antològic article d'Alfred Rexach, Poco futuro para la esperada descentralización, "El Noticiero Universal", Dilluns 1 d'octubre 1979.
- (7) Quan redactem aquesta ponència ~~en~~ els Districtes hi ha 32 Assistents Socials i 17 Informadores. En tres Districtes encara no s'hi assignat cap Informadora Municipal.
- (8) Es realitzà una petita enquesta -feta per telèfon- entre les Informadores municipal que tenen assignat un Districte. Volem saber si coneixien el nom de la persona responsable en el Consell del seu Districte de la Comissió d'informació i participació ciutadana o de relacions ciutadanes (en nom es diferent segons el Districte): més del 90% desconeixien el nom de l'individu, desconeixien si existia Comissió i mai s'hi havien relacionat. Qüestionades sobre si en el Consell

del seu Districte es publica qualque butlletí informatiu; el desconeixement fou del 100%.

- (9) Pel dia 26 de juny de 1980 està programada la primera reunió per començar a parlar, en l'Àrea de relacions ciutadanes de la "Casa Gran", sobre política informativa en els Consells municipals.
- (10) Nosaltres hem pogut llegir un document intern de l'Àrea de Relacions ciutadanes, anomenat Notes sobre l'establiment d'un sistema d'informació al ciutadà, que esboça unes primerenques reflexions sobre política informativa i descentralització . (15 maig 1979/fotocopiats/4 ps.).  
També hem pogut llegir un document intern intitolat: Relacions Ciutadanes, que té un primer capítol sobre les Oficines Municipals d'informació (sense data/ fotocopiats/ 3ps)  
En cap d'ambdós documents , s'inclou l'etapa inicial de "les Informadores municipals treballant sense infraestructura". Lògicament tampoc preveu com lligar aquesta etapa amb tot el procés de creació de les Oficines d'Informació.
- (11) "Reglament dels Consell", op. cit. Títol IV, art 24.
- (12) Primer any d'Ajuntaments democràtics, Memòria-Informe de maig de 1979 a l'abril de 1980. "Àrea de Serveis Socials" Barcelona, febrer 1980
- (13) Hi hagut casos excepcionals, en alguns Districtes, de coordinació voluntarista entre la plantilla de descentralització i membres del Consell. En el camp de les Assistents Socials és pot ser on s'ha donat més. Això són excepcions que confirmen la regla.
- (14) Estem acabant de dissenyar una enquesta per a distribuir entre el funcionariat dels Consells, per tal de detectar el grau de mentalització respecte a la descentralització de l'Ajuntament de Barcelona.
- (15) <sup>De</sup> ~~les~~ convocatòries, per exemple del Plenari del Consell en molts Districtes, només s'informa a un cercle reduït d'en-



titats. Diversos Secretaris de les Oficines de Districte ens han confirmat aquest fet.

- (16) A través de la Memòria (abril 1979-abril 1980) de l'Àrea de Descentralització i Participació Ciutadana (Barcelona 25 d'abril 1980/fotocopiada/ 3ps.), hem pogut saber que s'ha signat conjuntament amb l'Àrea de Cultura i la de Descentralització un conveni amb l'I.C.E.S.B. per elaborar el cens associatiu i cultural de Barcelona.
- (17) Com a conseqüència dels resultats de les eleccions municipals del 3 d'abril de 1979, els partits ocupen els Consells de la manera següent:

President-Regidor: 6 PSC; 2PSUC; 2 CC-UCD i 2 CiU

Membres del Consell: 61 PSC, 33 PSUC; 33 CiU; 29 CC-UCD;  
12 ERC; 5 CD; 2 PTC; COM.C. 1; MCC 1;  
PSAN 1; DSCC 1; LCR 1.

En dos Districtes (VII i VIII) el PSC deixava un lloc del Consell al BEC, per acord mutu. Això també ho féu el PSUC en el Districte XII que cedí un lloc en el Consell al BEC.

En aquesta distribució no resta inclosa la nova divisió del Districte IX (en IX nord i IX sur). Mentre escrivim l'informe ~~alg~~ algun partit encara no sap qui seran els seus representants en els Consells.

- (18) Hem de recordar que el pressupost de l'Ajuntament per aquest any encara no s'aprova. Però en "l'Avantprojecte de pressupostos..." op cit, proposa "la quantitat global de 118 milions que, de manera específica, cobriria les necessitats dels Districtes tant pel que fa a la promoció de la vida associativa, atencions diverses als ciutadans, festes i activitats culturals i esportives, com pel que es refereix a la promoció de la llengua i cultura catalanes" Op cit, p. 5.

En el pressupost ordinari de 1978, la partida 88-01, "atencions als Districtes" i les partides 218-01 i 218-02, "festes Majors i populars i d'homenatge a la vellesa" preveïen

les quantitats de 2.400.000 i 600.000 ptes per a tots els Districtes, havent d'ésser complementades aquestes partides per d'altres corresponents a Cultura i a l'antiga Delegació de Promoció Ciutadana.

- (19) Sobre aquestes qüestions, hi ha un article molt il·lustratiu d'en Jordi Borja: Sobre descentralitzación municipal y la participación ciudadana, "CEUMT, Revista del Centre d'Estudis Urbanístics Municipals i Territorial", núm 18, Barcelona setembre 1979, ps. 7-15
- (20) La Federació d'Associacions de Veïns de Barcelona ha presentat un projecte-proposta de nova divisió territorial de Barcelona. Pel que nosaltres sabem la seva confecció ha estat feta després de nombroses consultes amb totes les parts implicades en aquesta qüestió. Es tractava d'arribar a un acord inicial sobre la divisió per poder començar a caminar. Independentment de la valoració que nosaltres podem fer sobre aquesta proposta; el que trobem realment encertat és la voluntat de realitzar un treball de consulta per cercar un acord comú.
- (21) Exposició de motius, "Reglament dels Consells". Op. cit
- (22) "Reglament dels Consells" Op. cit Títol IV art. 27.
- (23) En aquest sentit és bo donar un cop d'ull a Escrito de Alegaciones que la FAV presenta al Reglamento de los Consells de Districte aprobado inicialmente el 23 de julio.  
(15 d'octubre 1979/ fotocopiats/ 4 ps.)

## JORNADES SOBRE DESCENTRALITZACIO MUNICIPAL A LES GRANS CIUTATS

Barcelona, Jany de 1.980

### BASES PER A UNA DIVISIO DE LA CIUTAT EN DISTRICTES MUNICIPALS

Raimon Bonal i Joaquim Casal  
de la Fundació Jaume Bofill

Per a una descentralització administrativa cal tenir en compte certs fets de dinàmica urbana irreversibles, ja que les decisions polítiques que comporta la descentralització han d'afrontar una colla d'imponderables de caràcter urbanístic i sociològic si es que no volen esdevenir decisions al marge o d'esquenes a la realitat social de la gran ciutat. En aquest sentit, la complexitat de la problemàtica entorn de la descentralització és més que extensa i escapa, evidentment, a la reflexió que ara presentem i sotmetem a debat. La nostra tasca s'ha limitat a treballar, des de la perspectiva urbana i sociològica, damunt d'algunes de les variables que creiem que cal tenir en compte a l'hora d'operar unes divisions de districtes tals que acompleixin les bases mínimes i racionals per a poder definir amb exactitud i proporcionalitat les compartimentacions en les que s'ha de dividir la ciutat.

La nostra hipòtesi és que per portar a bon terme un procés de descentralització municipal i establir vies de participació ciutadana cal que qualsevol projecte de divisió administrativa de la ciutat sigui sotmès a les variables que intervenen en la determinació morfològica de les unitats urbanes. En aquest sentit ens sembla que un pla de descentralització ha de contemplar -a l'hora de procedir a una divisió zonal de l'espai urbà- els aspectes següents:

- Amplitud del territori i dimensió demogràfica.
- Condicionaments topogràfics.
- Delimitacions naturals dels barris.
- Formes d'accessibilitat i comunicació intraurbana.
- Estructura de l'hàbitat.
- Funcionalitat urbana dels sectors determinats.
- Consciència de pertinença a un sector urbà determinat.
- Estructura demogràfica i composició social dels ciutadans.
- Condicionaments històrics.
- Dotació d'equipaments col·lectius i de centres cohesionadors.
- Canals de participació i integració urbana.

La nostra reflexió es centrarà només en algú d'aquets onze factors a tenir en compte, volent deixar ben clar que el criteri de selecció no obeeix en absolut a una jerarquització de major a menor importància en la seva incidència sinó simplement a un criteri de restricció d'espai i

1) Amplitud del territori i dimensió demogràfica

Aparentment sembla que la definició del tamany òptim de les zones districtuals hagi d'ésser l'element prioritari i privatiu en el moment de procedir a una segmentació urbana. Tot i reconeixent el seu pes, creiem que la divisió administrativa no es pot fer en absolut a partir d'un pressupòsit més aviat apriorístic que assigni un embalum demogràfic òptim i una dimensió territorial ideal que serveixi de pa tró en la divisió districtual. D'ésser així, aquesta variable seria considerada capdeventera i determinant en perjudici de les altres. Més aviat diríem que no pot existir un patró model aplicable a qualsevol gran ciutat com tampoc dintre d'un sol casc urbà, i que, per tant, l'obtenció de districtes amb dimensions territorials i embalums demogràfics desiguals no ha d'implícament necessàriament una incoherència, si és que així ho exigeixen els altres factors intervinents. En aquest sentit, tan l'extensió geogràfica de les noves zones com el seu pes demogràfic hauran d'ésser determinats a partir de l'anàlisi concreta de la realitat urbanística i social de la ciutat i dels seus barris.

En segon lloc, ens sembla important relativitzar, també, la importància dels tamany òptims en funció de la mateixa voluntat descentralitzadora. En efecte, la qüestió clau rau en posar de relleu l'objectiu i el contingut del fet descentralitzador. Si per aquest cal entendre no més l'establiment d'un canal de comunicació entre els veïns i el Municipi (creació d'oficines d'informació i recepció de propostes ciutadanes a gestionar en el seu cas en l'interior de l'Ajuntament Central) o bé només l'establiment d'associacions consultives o destinades a intensificar la vida de veïnatge, etc, aleshores, les unitats territorials con que fossin de tamany molt reduït i adequades especialment als barris naturals. Ara bé, si la voluntat descentralitzadora pretén uns objectius molt més ambiciosos i vol aconseguir una divisió territorial municipal amb capacitat autònoma de decisió i gestió sobre diversos serveis i funcions municipals, aleshores convindrà que tals unitats o districtes siguin d'una dimensió superior i comprenguin diverses unitats urbanes. Ara bé, l'obtenció de zones molt àmplies pot fer que el problema derivat del multifraccionament apuntat en el cas de considerar com més adients els barris naturals, es capgira en sentit contrari, en tant que això implicaria -a més d'un embalum demogràfic extraordinari- una heterogeneïtat socio-urbanística que comportaria, per un costat, greus dificultats per una gestió eficaç i, per l'altre, no aconseguiria possiblement cap tipus de participació ciutadana, al perdre els vincles d'aglutinament dels diferents barris.

Es per això que hom creu que en qualsevol cas -deixant en segon terme la necessitat d'assenyalar màxims i mínims demogràfics i geogràfics- una reordenació territorial i administrativa descentralitzadora hauria de contemplar a nivell d'amplitud territorial dels districtes els següents criteris:

El problema de la delimitació dels barris naturals ens suggereix tres criteris fonamentals a tenir en compte: el respecte a les delimitacions naturals dels barris subjectes de constituir un districte; l'adequació de les seccions censals a les delimitacions dels barris, i la permanència dels límits dels mateixos en un espai de temps operatiu.

A/ Delimitacions naturals:

L'existència de barris en l'espai urbà és un fet innegable i tota divisió administrativa que els ignori i àdhuc els parteixi està destinada a romandre d'esquenes a la realitat sòcio-urbanística de la ciutat i condemnada, per tant, a no satisfer la demanda de descentralització que avui apareix com una necessitat.

Ara bé, el fet de que des de la formació de l'actual divisió administrativa fins fa ben poc, hi hagi hagut una dissociació extrema entre la vida municipalista dels districtes i les formes associatives dels barris naturals ha deixat en suspens una qüestió cabdal: els criteris objectius per una delimitació territorial dels barris. En la mesura en que la gestió municipal i el rebrot de vida associativa dels veïns en els darrers anys ha seguit per vies paral·leles, no s'ha fet precís en cap moment a l'interior del món administratiu la necessitat d'obtenir una acotació de les unitats urbanes, entre altres coses perquè en cap moment aquestes han estat considerades com a nuclis bàsics de la realitat ciutadana. Ara bé, en el moment en que es proclama com a criteri bàsic l'adequació als barris en tant que elements de l'estructura sòcio-urbanística de la ciutat, el problema de les delimitacions passa a primer pla.

En aquest sentit es fa precís un treball exhaustiu i intens a doble nivell i que diverses instàncies hi han esmerçat ja gran atenció: en primer lloc, una elaboració dels criteris objectius a seguir en la localització dels barris (origen històric, vida associativa, elements diferencials de veïnatge, composició social, infraestructura urbana, etc); en segon lloc, una coordinació de les associacions i institucions implicades per arribar a una avinença en el moment d'assenyalar uns límits damunt d'un plànol.

Pel que fa al primer aspecte creiem que manca un aprofundiment tèòric i un anàlisi comparada dels diversos estudis realitzats sobre l'àrea urbana de Barcelona. Pel que fa al segon aspecte hom creu que és del tot imprescindible arribar a un acord, ni que sigui artificios, en aque lls sectors de la ciutat on els criteris objectius no poden senyalar amb precisió un límit. És a dir, sovint un riu, una torrentera, una vessant, una construcció poligonal, un vial, etc, pot incidir molt clarament en la delimitació natural d'un barri talment que no ofereixi cap dubte en aquest sentit; ara bé, la qüestió es planteja insoluble (o marginal) quan els límits han de seguir carrer per carrer, separant a nivell administratiu i associatiu allò que en la realitat no està tant separat. En altres paraules, els criteris socio-demogràfics, topogràfics, i urbanístics com també associatius en la delimitació dels barris pot permetre una localització -i àdhuc un límit- indiscutible en molts casos, però en altres no es podrà senyalar a partir d'aquets criteris si la delimitació ha de seguir per un carrer determinat o pel carrer del costat; en aquest cas, doncs, la delimitació haurà d'ésser resul-

A/ Superació de l'àmbit de barri en tant que unitat urbana de reduïda dimensió que implicaria disfuncions més que notables: Multifraccionament administratiu, reducció del contingut descentralitzador a tasques d'informació i recepció de propostes o d'animació de barri, inviolabilitat en la planificació i gestió de serveis col·lectius d'àmbit superior als d'ús exclusiu dels barris, foment de les dificultats d'integració urbana de barris particularment marginats, etc.

B/ Comprensió d'un nombre no determinat de barris en funció de les relacions de veïnatge dels mateixos i de la coherència interior de l'àrea, en base a una homogeneïtat. Aquesta homogeneïtat no s'ha d'entendre en sentit segregacional (consolidació a nivell administratiu de "ghettos" ja consolidats a nivell urbà), sinó tot al contrari, és a dir, la configuració d'unitats territorials amb capacitat de desenvolupar una vida integrativa pròpia a nivell de districte fomentant relacions de veïnatge sense oblidar de potenciar la vida de barri.

C/ L'amplitud territorial dels districtes haurà de contemplar les formes d'accessibilitat i comunicabilitat de les unitats urbanes respectives així com la possibilitat de dotació i planificació de centres d'aglutinament d'àrea, principalment equipaments col·lectius d'àmbit de districte.

## 2) Condicionaments topogràfics

Es obvi que la geografia física condiona la configuració i el desenvolupament d'una ciutat. A Barcelona, concretament, el curs dels dos rius, la sortida al mar, la serralada de Collserola i la carena dels Tres Turons ha condicionat fortament la seva morfologia. Creiem, doncs, que el relleu i demés accidents geogràfics tenen una incidència notable en la configuració de les unitats urbanes des d'un doble aspecte: el desnivell del terreny i l'orientació dels barris respecte el centre urbà. Pel que fa al desnivell del terreny urbà, disposem d'una gradació que ens va des dels terrenys planers aptes pel creixement industrial i urbà, fins a terrenys amb forts desnivells que condicionen extraordinàriament la tipologia de la vivenda, la funcionalitat i l'accessibilitat, i per tant seràn els llocs on intervé la variable topogràfica. Pel que fa a l'orientació dels barris pensem que la posició i direcció d'aquets respecte el centre de la ciutat resulten decisives en la seva morfologia i podem ser-ho pel que fa a la seva estructura social; en aquest cas, ens trobem amb una gradació que va des del barri obert amb direcció i posició encarada al centre urbà fins al barri amagat, amb direcció i posició oposada al centre urbà.

## 3/ Delimitacions naturals dels barris

La disfuncionalitat de l'actual divisió districtual a Barcelona és més que notable a qualsevol nivell de consideració. Un dels aspectes més clars d'aquesta manca de correspondència entre una sectorització realitzada fa més de trenta anys i la realitat urbana de la ciutat passa per la inadequació de la divisionalitat actual respecte els barris naturals. Aconseguir doncs, una nova divisió administrativa que contempli una correspondència entre aquesta i els barris històrics i els eixits en motiu del procés immigratori ens sembla el principi més bàsic.

B/ Adequació de les seccions censals als barris:

La problemàtica apareguda a partir del poc respecte que fins ara ha tingut la divisió administrativa envers els barris de la ciutat, seccionant-los moltes vegades i menystenint la dinàmica interna dels mateixos així com les variables urbanístiques i socials base, es retroba en la manca de correspondència de les seccions censals amb les unitats urbanes. Essent la secció censal la unitat estadística-contable, és del tot inviable que entre aquesta i les delimitacions dels barris que es fixin en un futur immediat hi hagi manca de correspondència cartogràfica; manca que prové fonamentalment de la privació de l'element demogràfic com a únic criteri censal per un costat i, per l'altre, la poca recepció que fins fa poc ha tingut el barri en les instàncies municipals com a element base de l'estructura urbana.

En la mesura, doncs, que el procés democratitzador dels municipis grans tendeixi a reforçar la incidència i el protagonisme dels barris en la vida administrativa de la ciutat, cal una reorganització de les seccions censals en base als límits dels barris naturals. Val a dir, entorn aquesta qüestió, que, en primer lloc, aquesta tasca contribuiria -per fi- a una homogeneïtzació dels estudis per barris més que necessària i, en segon lloc, que aquesta tasca cal portar-la a cap de manera immediata a fi de que el cens del 1980 contempli ja, per primer cop, la possibilitat d'un coneixement demogràfico-social barri per barri de la ciutat.

C/ Permanència dels límits determinats:

Es indubtable que la dinàmica urbana incideix en la vida dels barris i que lentament tenen lloc canvis morfològics en els mateixos, La transformació dels vials, la comunicació subterrània, els canvis en l'hàbitacle, l'intensificació de l'edificació, els canvis de composició social, la dinàmica associativa dels veïns, etc., són elements que incideixen a llarg plaç en el canvi morfològic de les unitats urbanes. En aquest sentit, cal pensar que, efectivament, a llarg termini aquestes transformacions quantitatives i qualitatives poden significar la desaparició d'antics barris i el naixement de noves unitats urbanes.

D'aquesta manera, la transformació i la dinàmica urbana posa damunt la taula una qüestió molt certa: el barri, en tant que categoria socio-històrica ultrapassa tota consideració nominal com és la d'uns límits territorials administratius-contables. És a dir, que si avui dia es porta endavant la tasca de recerca d'una nova adequació dels barris com a entitats a les delimitacions territorials i censals, pot molt ben ser que a llarg plaç s'arribi altra vegada a una situació de no-correspondència entre aquestes unitats urbanes i els límits geogràfics assignats. Respecte a aquest problema, hom creu inviable una revisió puntual dels canvis morfològics apareguts en els barris subjectes de transformacions ràpides; més aviat creiem que és justificable, al menys a nivell administratiu i estadístic, el fet de que es proposi un interval llarg (superior al decenni) per una nova rectificació dels límits dels barris.

Resumint, doncs, podem senyalar que per una nova divisió dels districtes de la Ciutat priva un element fonamental que és el de respectar els límits naturals dels barris. Tenint en compte que aquestes unitats hsn estat menystingudes per l'administració municipal, ens trobem avui dia amb una gran imprecisió tant en la localització i identificació de les mateixes com, sobretot, amb unes delimitacions territorials imprecises i sovint contràries. En aquest sentit cal, per tant, una tasca exhaustiva a nivell de ciutat que a partir de criteris objectius (demogràfics, urbanístics, socials i associatius) i a partir d'una entesa entre les institucions ciutadanes implicades ens localitzi i delimiti aquestes unitats urbanes; localització i delimitació que ha de comportar, en primer lloc, una rectificació i adequació de les seccions censals i, en segon lloc, un procés institucionalitzador dels barris a llarg termini que permeti una major operativitat tant a nivell administratiu com estadístic, a fi de possibilitar una veritable i real planificació urbana.

#### 4/ Formes d'accessibilitat i comunicabilitat intraurbana

Molt condicionat per l'element topogràfic i per la comunicació subterrània, ens sembla que un aspecte important a tenir en compte és la forma d'accessibilitat i comunicabilitat dintre les diverses zones districtuals a obtenir i entre cada una d'aquestes i la resta de la Ciutat.

A part de la comunicació subterrània, distingim en l'accessibilitat tres xarxes fonamentals: en primer lloc, la xarxa viària central que té per finalitat comunicar -per vies ràpides- distints sectors de la ciutat entre ells i amb l'extra-radi (transversals i cinturons); en segon lloc, una xarxa de vials amples estructurada de manera que permeti una relativa fluïdesa de tràfic i amb funció de servir directament els diferents nuclis; en tercer lloc, l'entremat de carrers que enllacen la xarxa viària principal amb la secundària i que està en funció de la comunicabilitat dintre d'un nucli habitat determinat.

En aquest sentit ens sembla que una nova divisió dels districtes haurà de tenir en compte l'estat actual de la xarxa subterrània i viària, així com els plans fixats a mig i llarg termini sobre la mateixa ja que la incidència d'aquesta es la transformació de la vida dels barris apareix molt clara. D'altra banda, l'obtenció de nous districtes haurà de contemplar també les formes d'accessibilitat interior, sobretot, la confluència i comunicabilitat entre els distints barris compresos i la possibilitat d'una convergència entorn d'una àrea de serveis i d'intercanvi comercial. Aquest aspecte ens sembla d'una importància considerable ja que té uns efectes molt clars en la determinació de la vida associativa i el procés integratori dintre de cada un dels districtes.

#### 5/ Estructura de l'hàbitat

Pensem que la tipologia de l'habitable és pregonament expressiva i indicadora d'una determinada lògica en l'estructura urbana. La ciutat de Barcelona ha crescut com una taca d'oli, amb una expansió espontània i indiscriminada de tipus concèntric; a mesura que ens allunyem de l'Exemple Cerdà, la qualitat de l'habitable disminueix progressivament (en el cas de l'Exemple Sud-Oest); en arribar a la perifèria, on l'hàbitat



## 7/ La consciència de pertinença a un sector urbà determinat

La vida col·lectiva és la que agrupa els individus i les seves relacions socials en una unitat urbana que té vida pròpia. Aquesta vida col·lectiva es fa petent quan hi ha manifestacions, cerimònies i reunions i es pot mesurar pel seu nombre, per la capacitat de convocatòria i per l'efecte que té en la vida de les persones i de la col·lectivitat. Per tant, aquesta vida col·lectiva suposa institucions i organitzacions.

La intensitat de les institucions polítiques i sòcio-culturals depèn d'una vida col·lectiva i de cohesió social preexistent i, al mateix temps, la vida política és factor de vida col·lectiva i cohesió social; això en la mesura que la política incideixi sobre les necessitats i els interessos vitals, fonamentals, concrets i quotidians: infraestructura urbana, circulació, habitatge, equipaments de base.

Per a que es doni participació i integració col·lectiva cal que tots els habitants tinguin un sentiment de pertinença a la unitat urbana de referència i que aquest sentiment es tradueixi en un interès comú.

Hi ha d'altres sentiments de pertinença (nació, família, grups diversos) que són més vius; però, al mateix temps, es dona un fort individualisme molt desenvolupat en una societat com la nostra centrada en el consum. Per altra banda, hi ha algunes consideracions que són altament necessàries de fer si es vol aconseguir atènyer els factors més disgregadors d'aquesta consciència de pertinença a una col·lectivitat urbana determinada; ens referim en concret a la mobilitat geogràfica coneguda a través de l'índex de renovació geogràfica. Aquest paràmetre permetrà identificar la relació entre població estable i població fluctuant. A més, caldrà intentar respondre amb la màxima fiabilitat possible, a l'interrogant de saber: qui són de fet els estables?

Aquesta mobilitat geogràfica cal posar-la en relació amb el tipus d'aglomeració de referència, amb la talla de l'aglomeració i amb la intensitat del seu creixement, és a dir, amb la mobilitat d'increment demogràfic.

Quan intentarem cercar una resposta a l'interrogant suara plantejat farem les consideracions pertinents respecte al fet que l'arrelament en la col·lectivitat local dona als grups més estables un considerable paper i poder en els afers col·lectius. Quins contactes tenen els estables? Tenen ja una clientela constituïda? (metges, advocats, funcionaris)? Quina edat tenen aquets estables (pensant que l'emigració sol ésser més aviat jove)? Quina personalitat ofereixen aquets estables (pensant que solen ésser impermeables)?

Els resultats d'aquestes recerques demogràfico-socials solen ésser decisius, perquè la fluïdesa d'una determinada població comporta uns efectes sociològics que, si té una certa dimensió, genera un afluirament de la consciència col·lectiva, i per tant de la mateixa personalitat urbana. La comunitat fins i tot pot arribar a desaparèixer.

La feblesa de la participació dels habitants en la vida col·lectiva no és seguida a la indiferència essencial, sinó a la feblesa de la relació.

Es un fet que s'opera una vertadera segregació social a partir de la tipologia de l'habitatge. Es tracta d'una subjacent polarització social, efectivament discriminadora, que determina una estratificació social. D'altra banda es fa palès també un deteriorament en el casc antic i, en grau divers, en els antics municipis perifèrics, que moltes vegades constitueixen també veritables unitats d'habitatge subintegrat.

Ens sembla que al menys quatre elements han incidit en aquest procés: en primer lloc, la urbanització ha desbordat l'equipament, és a dir, la celeritat del procés d'urbanització i la gran concentració d'activitats i de població no ha obtingut una inversió corresponent en equipaments urbans tan essencials com són l'habitatge i els serveis. En segon lloc l'augment accelerat de l'habitatge com a producte final prové de l'escassetat relativa del sòl urbà, en el mercat del qual està concentrat oligopolíticament. En tercer lloc, la gran estratificació de la demanda, que en la seva majoria té un nivell de solvència escàs donada la seva composició social. Per últim, el funcionament del sector sòl-construcció-immobiliàries privilegiat pel procés d'acumulació i desenvolupament, i peça essencial en l'estratègia del gran capital financer i industrial.

#### 6/ Funcionalitat d'una àrea urbana

Un altre aspecte a tenir en compte en l'estudi i planificació d'una nova divisió municipal de la ciutat és el de la funcionalitat de les diverses àrees subjectes de divisió. La funcionalitat d'una àrea urbana és l'activitat predominant o conjunt d'activitats que es realitzen en el seu interior i que van dirigides cap a l'exterior. El concepte neix a l'entendre un sector urbà com un òrgan que exerceix unes funcions dins la ciutat i, per extensió, dins la societat. Així, hom obté la determinació de la funció o de les funcions d'una àrea urbana en comparar el tipus d'activitats dirigides a la satisfacció de les necessitats exteriors a la seva pròpia limitació espacial.

Les principals funcions resten incloses dins la classificació següent: agrícola, militar, comercial, industrial, cultural, religiosa, residencial, estival o turística, terapèutica, administrativa i política entre altres. La tendència a la diferenciació del teixit urbà i a la constitució de parcel·les diferenciades es fonamenta sobre l'allunyament ressentit i viscut. Això configura, en certa manera, la demanda d'equipaments i la creació de diversos serveis i accentua la individualització d'una àrea determinada en la seva organització i la seva forma. La formació d'un nucli d'equipaments autosuficients i del pol col·lectiu que constitueix, té un efecte evident sobre els límits socials d'una àrea determinada.

La funció urbana ve constituïda essencialment pel paper que juga un sector en el funcionament intern de la ciutat. És així com es pot parlar de funció administrativa, de funció residencial, de funció de servei, de funció de treball, de funció d'esplai, etc. Hi ha molts pocs sectors que siguin totalment unifuncionals, però a la gran ciutat és relativament fàcil trobar sectors que tendeixen a la unifuncionalitat. En base a això pensem que a l'hora de l'anàlisi de les funcions de les àrees caldrà tenir en compte tres variables que, per tot el que hem dit, es fa comple-

Els canals de comunicació són determinats pels grups i les estructures intermediàries; cal, doncs, estudiar les formes i les institucions de la vida social en el mitjà urbà. Ens referim concretament a les estructures intermediàries entre la família i la ciutat; o per no ser tant concrets, entre els primaris i la col·lectivitat més ampla. La coordinació dels diversos grups és un factor de cohesió i d'integració. Els instruments cohesionadors són de dues espècies: els fundats sobre la coexistència de veïnatge i barri i els grups voluntaris establerts sobre la base del gust o l'interès. En aquets darrers, sobretot, l'interès lucratiu i de rentabilitat són difícils de lligar amb l'interès col·lectiu.

Per a veure una mica les dificultats de cohesionar tota aquesta xarxa de possibilitats, diem només que les comunitats de veïnatge existents no poden pas controlar els comportaments dels seus habitants, i els barris per un sens fi de raons que ja hem insinuat, tenen poca existència col·lectiva permanent; els grups professionals controlen únicament un segment molt parcial; les parròquies i els partits tenen un paper excessivament reduït i les associacions voluntàries podem tenir-ne un d'important en l'increment del dinamisme col·lectiu quan la seva acció s'insereix en la vida col·lectiva; altrament, només fan que tancar les possibilitats integratives.

Finalment, diem també, que la consciència de pertinença no pot oblidar l'anàlisi de les xarxes de comunicació dintre les diverses col·lectivitats urbanes i els aspectes qualitius d'aquesta comunicació: com es realitza? què es transmet? per quines finalitats?

Pensem que la consciència de pertinença a un sector urbà determinat és un fenomen complex d'analitzar; però, per altra banda, per ell mateix, és altament suggestiu d'ésser estudiat.

### 8/ Estructura demogràfica i social

Al conjunt de variables urbanístiques que hem assenyalat, creiem que cal afegir-hi la perspectiva sociològica que ens acosti al coneixement de la realitat de l'hàbitat urbà. En aquest sentit pensem que una correcta redistribució de l'espai urbà mereix tenir en compte l'estructura demogràfica de les seves unitats urbanes o barris, i la composició social de llurs habitants. És per això que veiem la necessitat de disposar de les dades suficients que permetin aconseguir informació desagregada sobre els següents punts:

- L'embalum demogràfic dels barris i una aproximació a la densitat de població, així com la propensió d'aquesta al creixement.
- Estructura d'edats de la població, que permeti sobretot conèixer l'índex de població infantil i senil, així com les taxes d'activitat.
- Estratificació ocupacional, que ens vindrà a definir el component social dels habitants i la incidència per classes a nivell de l'espai urbà.
- Moviments migratoris i proporció de població immigrada.

L'anàlisi de la segregació urbana com a reflex d'una estructura de classes, la localització de bosses de població immigrada i dels hàbitats subintegrats permetrà una planificació de la descentralització que contempli el fenomen integratiu, és a dir, es tracta de que la nova divisió no consolidi a nivell administratiu allò que a nivell urbà el sistema de classes ha reflectit.

### En conclusió

Conscients de no haver esgotat ni de bon tros el tema, sobretot al no esmentar -per raó de temps i espai- factors que no hem considerat i que tenen una importància més que considerable (determinació dels standards d'equipaments, vida associativa, etc) ens sembla que podem aventurar uns principis que seguidament detallem:

- 1) Tot projecte d'una nova divisió de l'espai urbà en districtes s'ha de referir a una determinada voluntat descentralitzadora. És l'objectiu i el contingut descentralitzador el que senyalarà les bases que ha de seguir el projecte. Ens sembla que un municipi centralitzat no precisa de cap divisió racional, o bé en el cas de cercar una potenciació de la participació ciutadana de caràcter consultiu haurà d'incidir en una divisió multifraccionada de l'espai urbà ajustada als barris naturals. Ara bé, un pla que cerqui a més un veritable procés descentralitzador de la gestió municipal i una autonomia relativa en determinades competències, haurà d'incidir en una divisió de la ciutat en districtes que contemplin en el seu si una pluralitat de barris formant una estructura interna coherent i en funció del procés integrador de la vida urbana.
- 2) L'obtenció d'una superfície i d'un volum demogràfic òptims és una qüestió apriorística i, per tant, no es pot aplicar cap mòdul als nuclis urbans d'amplies dimensions, en funció exclusiva del nombre d'hectàrees ocupades i del nombre d'habitants.
- 3) L'obtenció dels tamanyos òptims vindrà determinada per l'abast de les competències administratives dels districtes i en funció de l'estructura interna dels barris que inclogui.
- 4) Els barris són la unitat urbana bàsica d'una gran ciutat i, per tant, qualsevol pla d'agregació d'unitats urbanes haurà de respectar els seus límits naturals.
- 5) La delimitació dels barris ofereix veritables problemes teòrics i pràctics que precisen una dedicació especial. En aquest sentit s'imposa la necessitat d'una confrontació dels diversos estudis urbans que s'han fet sobre la ciutat a fi d'obtenir una clara visió de com els components geogràfics, històrics, urbanístics, econòmics i socials han configurat les unitats urbanes.
- 6) Allà on les variables teòriques no reflecteixin clarament uns límits entre barris veïns, cal que es procedeixi, per part de les instàncies associatives implicades, al traçat d'un límit artificial que no contradigui l'estructura social-urbana dels mateixos.

- 7) Un cop assolides les delimitacions dels barris caldrà la rectificació (per abans del Cens del 1980) d'aquelles seccions censals que no s'ajustin als límits obtinguts, a fi d'adequar les unitats estadístiques a aquests per tal d'obtenir, per primera vegada, les bases que permetin un estudi quantitatiu barri per barri.
- 8) Malgrat els canvis morfològics dels barris degut al creixement urbà i a la remodelació interna, convindria que els límits de les unitats urbanes no sofrissin variacions puntuals, sinó que es mantinguessin per un període més aviat llarg.
- 9) La forma topogràfica del terreny urbà, l'orientació dels barris, juntament amb les formes d'accessibilitat i comunicació interior i exterior, la tipologia i qualitat de l'habitable i la funcionalitat així com l'estructura socio-demogràfica dels barris ens permetran un procés d'agregació coherent d'unitats urbanes fruit del qual obtindrem zones o àrees subjectes d'ésser constituïdes com a nous districtes.
- 10) Juntament amb els aspectes ara esmentats, creiem que també han d'exercir una influència important la consideració de nous elements, irregularment estudiats, però no per això menys importants: l'avaluació dels estàndards de benestar i la dotació d'equipaments col·lectius, localització urbana dels llocs apropiats per esdevenir àrees de serveis a nivell districtual, incidència dels plans parcials, transformació morfològica degut a l'establiment de nous vials i la presència de zones comercials a l'interior dels districtes.
- 11) A partir d'aquestes variables creiem viable l'obtenció d'àrees, amb una estructura interna coherent, susceptibles de constituir-se en nous districtes que siguin la base real per una veritable descentralització municipal. En qualsevol cas ens sembla prioritari que els criteris bàsics estiguin en funció de la recerca d'un procés integrador, de la planificació i dotació d'equipaments de les àrees infra-dotades i del foment de la vida associativa urbana. En aquest sentit és imprescindible, a l'hora de l'anàlisi del pla de descentralització, l'establir les vies per les quals arribar a una veritable participació ciutadana en la vida del municipi.

=====

11

JORNADES SOBRE DESCENTRALITZACIÓ MUNICIPAL A LES GRANS CIUTATS  
Barcelona, 27 i 28 de juny de 1980

---

Com podria ser un gabinet d'informació municipal

Ponent: Josep M<sup>e</sup> Huertas Claveria.

Un dels capítols més oblidats de la reforma -que no ruptura- municipal és el de la informació, que va íntimament unida en bona part a la descentralització. Malgrat les promeses que en aquest aspecte havien dut a terme els partits polítics, en especial els de l'esquerra- hom sap per experiència que la dreta és refractària a informar massa- és ben cert que per ara el primer any d'ajuntaments democràtics és més aviat decepcionant, i més si s'utilitza com a model l'ajuntament barceloní.

Uns exemples ajudaran a comprendre que ha mancat informació tant en temes "delicats" com "no delicats". A poc de pujar les esquerres a l'Ajuntament de Barcelona, va saltar a l'opinió pública el tema de l'estafa del Consorci de la Zona Franca: al voltant de mil milions robats. Es va deixar que fos UCD a través del delegat del Consorci a la Zona Franca -el també regidor Carles Güell- qui fos el que informés. Ni tan sols més emdevant, quan l'anterior delegat, Bruna de Quixano, ha estat detingut, hi ha hagut una roda de premsa de l'alcalde, president del consorci per "apuntar-se" el tanto polític. Tenint en compte el lògic desgast d'un any de poder, aquest triomf sobre la corrupció hagués equilibrat la molt estesa opinió de que les esquerres no fan res a l'Ajuntament.

Temes "no delicats" o menys "delicats". El canvi de 59 noms de carrers s'ha fet gairebé subrepticament, amb l'excusa no oficial de que es canviaven massa noms de militars del 18 de juliol de 1936. Tanmateix, era ben poc compromès difondre abundantament un fullet senzill on s'expliqués la personalitat dels canviats i dels nous elegits com a noms de carrers, tot afegint quan calgués els noms que es reposaven. Així s'hauria estalviat la protesta epistolar, per exemple, a "La Vanguardia", quan es deia que no calia canviar Unitat per Autonomia a Sants, quan el que es feia era retornar el nom que el carrer havia tingut sempre fins aquell moment.

Altre tema "no delicat" o poc "delicat", que l'Ajuntament de Barcelona no ha explicat als seus ciutadans degudament, és tan important i complex com el de la descentralització, precisament. Copiant la idea del cèlebre mapa de la divisió de comarques de la Generalitat als anys trenta per a senyalar la proposada divisió dels districtes que cal partir per se massa grans i distribuir-lo massivament a escoles, centres públics, botigues en general; i posteriorment editar un fullet molt senzill amb les quatre dades bàsiques hagués ajudat a que el ciutadà normal, el ciutadà d'a peu, hagués participat una mica en un procés bàsic per al futur municipal i que, en teoria, ha de ser una de les grans realitzacions de les esquerres.

Es difícil senyalar quines poden haver estat les causes d'aquesta manca d'informació, però alguna cosa es pot aventurar.

Una és la por. Fins i tot els regidors que provenen de les associacions de veïns i, en general, del moviment urbà, són massa porucs davant els ciutadans actius. Hom tem la crítica des de l'esquerra, o senzillament, la crítica.

Una altra és la imprevisió. L'estructura informativa segueix sent la mateixa, a base d'un cap de premsa lligat a l'alcaldia i un departament de publicacions. A més, hi ha una sèrie de publicacions sectorials més de prestigi que d'informació en general, "Zoo", "Parques y jardines", molt allunyades d'aquell

"Barcelona atracció" dels anys trenta, que és un important mitjà per a seguir de prop la política de realitzacions de l'Ajuntament.

Una tercera és el purisme. Les esquerres són presoneres de l'esperir de "no revanchisme", de no ser acusades mai de sectarisme, com si les dretes no actuessin radicalment de forma més enèrgica quan tenen el poder, que és gairebé sempre, situant en els llocs claus a les persones que convenen.

I una quarta causa és, senzillament, la manca d'un projecte. No hi ha cap paper que conegui sobre com podria montar-se un tan imprescindible gabinet de la informació, que per suposat hauria d'estar connectat amb el cap de premsa però no ser una mateixa cosa. A mig camí entre el cap de premsa i el regidor de Relacions Públiques, el gabinet d'informació hauria de ser qui creés una imatge de l'Ajuntament i de les dones i dels homes que el componen.

### CARACTERÍSTIQUES D'UN GABINET D'INFORMACIÓ

Un gabinet d'informació en una ciutat caldria basar-lo en uns criteris molt senzills, però sòlids, que no vol dir rígids:

- a) no sectari. La informació que es fornís hauria de ser exacta i exenta de sectarisme o partidisme, la qual cosa no vol dir asèptica. Les mateixes dades con tenen sovint prou mordent com per a saber quina finalitat, quins objectius, té la informació.
- b) d'informació completa. L'Ajuntament ha de ser sempre la casa de tots, per tant la casa de vidre. Si hi ha hagut algun tema delicat com són els expedients a funcionaris, no cal per suposat generalitzar com si tots els funcionaris fossin uns indesitjables, sinó informar amb tota correcció i exactitud de que s'ha descobert el cas tal i qual i que està de tal o qual manera, sigui el funcionari un extremista de dretes, un del partit que domina a l'Ajuntament o una persona que diu no tenir cap ideologia completa.
- c) creador d'imatge. La societat s'interessa, ens agradi o no, per crear figures populars. Sense caure en el populisme d'un Masó o en l'habilitat d'un Socías de jugar cara al futur, l'alcalde actual és massa esquerp, massa allunyat del ciutadà. Cal fornir amb saviesa l'entrevista oportuna, l'aparició mensual, a un dia i una hora fixa per exemple, per la televisió per a informar als ciutadans d'allò que els preocupa (augment d'impostos, canvis a la circulació, etc.) Igualment, els regidors de districte han de mantenir contactes periòdics amb la gent activa i no activa dels seus barris. De tot això parlarem de nou quan toquem l'apartat d'idees a aplicar aquests criteris.
- d) no a la informació per la informació. Tampoc cal caure en el desfici de la informació per la informació. Cada vegada que s'emprenqui una campanya o s'apliqui regularment una idea s'ha de tenir ben present quins són els objectius que es volen cobrir. Dit en altres paraules, s'ha de saber què és el que es vol aconseguir amb aquella informació, o amb la campanya a emprendre.
- e) dirigit per professionals. Un punt important i no a menystenir és el de que el gabinet d'informació ha de ser dut per professionals (a algunes poblacions comença a tenir-se això present a l'hora de cercar un cap de premsa per l'Ajuntament, i ben cert és que als ajuntaments importants però no enormes com el de Barcelona cap de premsa i gabinet d'informació poden ser gairebé la mateixa cosa. La presència de professionals als gabinets no deixa de banda que sigui un regidor, o sigui un polític, qui supervisi, orienti les línies generals del gabinet.



f) amb un pressupost propi. Un gabinet d'informació ha de produir materials de tot tipus, per tant ha de disposar de fons econòmics propis per a poder convertir les seves idees en realitats. Com que, bàsicament, genera bona imatge de l'Ajuntament, cal subratllar que, en línies generals, s'inverteix cara a dos finalitats: complir amb la promesa feta als ciutadans de que s'informaria, promesa no massa complida fins ara; i donar bona imatge cara a les properes eleccions. (Sense cap gabinet, però sí amb molta vista, Socias Humbert va "estar fabricant imatge els dos anys que va ser alcalde de la ciutat).

## IDEES CONCRETES DE REALITZACIÓ

Tot sovint hom ensopega un regidor a qui se li explica la urgència d'informar el ciutadà i aquell s'encongeix d'espatlles i replica amb un "què es pot fer". Val a dir que la manca d'un programa senzill i concret al respecte és ben palesa a la major part dels partits, on la idea d'informar es contenia en cada programa, p però d'una manera general, difosa, sense detalls que converteixin l'abstacte en concret.

Posteriorment, la voràgine de la feina quotidiana impedeix afrontar el tema. El cap de premsa, i en general el departament d'informació de l'Ajuntament es limita a fabricar papers i convocatòries per als periodistes -feina obligada que no es pot deixar de banda- o com a molt a fabricar algun material escadusser i, en general, no conflictiu.

La política informativa d'un ajuntament d'esquerres caldria centrar-la en dues vessants: els mitjans de comunicació -en bona part coberts pels comunicats del cap de premsa i els ciutadans, fins ara a penes atesos amb quatre murals sobre mantenir neta la ciutat o que la gent pot informar-se del pressupost de 1980, que haurien de ser el gran i bàsic objectiu d'un ajuntament d'esquerres.

### a) Mitjans de comunicació

Tot i ser fins ara, com ja en ajuntaments anteriors, els grans beneficiats del poc que es fa en els ajuntaments en matèria d'informació, l'ajuntament de Barcelona actual caldria que vigilés:

#### - l'excessiu distanciament de la figura de l'alcalde

Es opinió força generalitzada entre els periodistes que compleixen informació municipal que la figura de l'alcalde és massa inaccessible. A nivell d'altres poblacions, cal procurar que, sense massa abús, l'alcalde sigui sempre accessible als mitjans d'informació sempre que el motiu sigui prou important.

El cas del desfalc-estafa del Consorci de la Zona Franca és un exemple prou clar que l'alcalde, voluntariament, hauria d'haver-se reunir amb la premsa per a donar tota mena de detalls un cop ha estat detingut l'ex delegat. La importància d'una corrupció posada al descobert quan hi ha la impressió generalitzada que la major part d'expedients oberts a funcionaris es "tapen" (casos d'Hisenda, cas Petro...) és genuïna d'un autèntic ajuntament d'esquerres i no es pot deixar de banda amb l'excusa de "ho fer sang".

#### - La realització de dossiers sobre temes concrets

Per manca de temps o de ganes no es donen als periodistes dossiers que els expliquin coses que ells no buscaran per manca de temps o de ganes. Per a no insistir en altres qüestions, els dos temes ja esmentats del canvi de noms de carrers i el de la descentralització són prou importants per a veure que no han estat massa

desenvolupats als diaris ni a les radios. Uns dossiers senzills, que podrien ser la base dels fullets o dels posters o de qualsevolga altre sistema de comunicars-se amb el ciutadà haurien servit de material-ajut als periodistes.

#### - El contacte periòdic amb la premsa fora de les rodes d'idem

Dissortadament, les esquerres haurien d'aprendre de cops de les dretes en matèria de mà esquerra, precisament de mà esquerra, al tractar amb la premsa. No es tracta de mantenir només els contactes de les rodes de premsa, sinó de mantenir, també, periodicament, i de forma espaiada per suposat, els contactes poder municipal (alcalde o tinent d'alcalde)-caps d'informació local o informadors municipals. Contactes que cal realitzar per a parlar de temes fonamentals, procurant donar notícies a mig camí entre l'"off the record" (que se sap serà utilitzat després d'un temps) i el publicable. (Els dinars Maso-premsa foren, en aquest sentit, francament útils en el seu moment).

#### b) Els ciutadans i les ciutadanes

Afirmar que la gent es troba desinformada a la seva ciutat no és cap exageració. D'un ajuntament de dretes a un d'esquerres en aquest àmbit no s'ha notat gairebé res, i sap greu dir-ho. Les fórmules foren diverses, i caldria realitzar-les dins d'un pla intel·ligent, possible (no utòpic) i hàbil. Un camp foren les publicacions.

#### - Les publicacions

1er. l'Ajuntament hauria d'estudiar, a Barcelona, i a on fos, la possible publicació d'una revista que donés puntualment notícia de les realitzacions, no sols de tipus general, sinó aquelles concretes (o projectes) que sigui interessant de divulgar, com ara el projecte de nous instituts o de centres cívics, amb planells detallats i fotografies quan convingui. Igualment la personalitat dels qui són objecte de medalles d'or o distincions i, en general, la informació municipal valiosa.

Juntament amb aquesta publicació periòdica de qualitat caldria igualment estimular, com ja s'ha fet en localitats o districtes, el butlletí més puntual de zona. Quan a la localitat existeixi una publicació pròpia fora un error publicar una nova i més val incloure en un que ha provat interessa a la població la informació municipal escaient.

2on. Quan fos oportú, caldria que l'Ajuntament edités fullets explicatius de qüestions que, per la seva importància, han de ser més àmpliament divulgades. Així, podrien editar-se amb caràcter general quan es tractés d'un augment d'impostos o de multes, amb repartiment per tota la ciutat, o bé de caràcter més sectorial, amb publicació, per exemple, de noms dels carrers dels barris on es canvien a repartir en aquells barris, o, segon, exemple, la descripció detallada d'un centre de planificació familiar a un barri determinat quan s'obre (o d'un centre cívic, o d'una guarderia...)

3er. No cal limitar-se per suposat als mitjans de comunicació impresos, i per tant, és molt vàlid realitzar programes de radio cara a informar als ciutadans de tal poble, o comarca, o ciutat...

#### Els posters

Estant en una civilització on priva cada dia més la imatge, l'impacte visual, és intel·ligent esperonar al màxim l'edició de posters quan el cas ho indiqui, i ja s'ha fet en ocasions, com el de les audicions de la banda municipal als barris. Ja m'he referit també a l'ús que hom pot fer en casos més complexos d'explicar al ciutadà, com ara la descentralització, o en cas de l'atur de les obres de l'hipermercat de Cabrera de Mar, potser hagués estat útil un poster amb l'edi

fici marcat amb una creu vermella, indicant que s'ha aturat per determinades irregularitats. És absurd l'argument de que cal esperar o, potser, que més val no fer soroll, puix que els ciutadans i ciutadanes d'aquest país s'assabenten igual dels fets i, en canvi, rar vegada saben quelcom directament dels seus elegits.

**CAL REMARCAR, UN COP MES, QUE UN GABINET D'INFORMACIÓ MUNICIPAL HA DE TENIR COM UN DELS SEUS OBJECTIUS PRIORITARIS, ACOSTAR LA IMATGE DELS QUE GOVERNEN ELS MUNICIPIS ALS CIUTADANS.**

### Les publicacions "de prestigi"

Per tancar el capítol de publicacions i impresos en general, amb la seva vessant radiofònica quant a informació puntual, cal tenir present la importància que l'Ajuntament hauria de donar a produir alguns materials "de prestigi" en forma de llibres o de fascicles cara a divulgar aspectes de la ciutat, com per exemple, l'evolució de la història urbanística, la geografia canviant amb l'aparició de nous barris, la immigració, els noms dels carrers al llarg de la història, etc.

### Els audiovisuals

Cal valorar, com ja s'ha dit, la importància de la cultura de la imatge, i preparar cicles d'art, d'història, de geografia local (o de Catalunya) en pla audiovisual, a produir-se de la mateixa forma, no puntual, sinó dintre d'un pla de publicacions que exigeixi uns mínims de qualitat. )Alguns texts editats per l'Ajuntament són d'una mediocritat poc admissible, i suposen un desembols igual o més gran. Fer les coses bé és simplement un esforç de planificació i de tria dels col.laboradors per part del Gabinet d'Informació Municipal).

### Les visites als barris

Programades de forma no demagògica, sinó pràctica, la visita del regidor de cada districte als seus barris, no de cop, sinó cada vegada a un, serviria, cas de fer-se d'una forma periòdica -una vegada cada sis mesos- per a mantenir uns contactes i corregir, d'acord amb el que hom pugui deduir d'una visita en directe, actuacions que no estiguin massa encertades.

Naturalment no ha de ser una passejada aquesta visita, sinó quelcom programat amb el Consell de Districte i amb representants de les entitats que tinguin un pes real a cada barri.

### L'estand al mercat

Incloc aquí una experiència francesa que ha tingut un cert èxit, i que trenca la imatge dels regidors tancats a les seves respectives cases de les viles, o a l'Ajuntament. Un stand al mercat en dissabte, dia de màxima afluència, on els ciutadans i ciutadanes normals i corrents poguessin exposar les seves queixes, els seus problemes, significaria un trencament de la figura del regidor inaccessible, que només visita el barri a peu quan ha de recaptar vots.

### Els murals

Tot i que sembla això és una de les mides més properes, val la pena recalcar la importància dels murals col.locats a llocs ben transitats cara a informar periòdicament als qui no llegeixen fullets, llibres, , , ; als que no assisteixen als plens del consell de districte, als qui ; majoria abrumadora- no es senten motivats pels mitjans més habituals. La visita al barri, l'estand al mercat o a la rambla (als bar-

ris i pobles que en tinguin) i els murals és el sistema ofensiu, que no espera, sinó que acudeix al ciutadà.

L'alcalde un cop al mes en TV. A l'estil dels alcaldes USA (i d'altres) l'alcalde podria realitzar un programa mensual d'informació -mitjançant roda de premsa, interview o com fos- per a debatre els temes més candents. Aquesta operació contribuiria a crear imatge). En altres localitats amb emisora de radio podria fer-se el mateix adequat al medi radiofònic.

Això no és sinó un precipitat recull de materials per a organitzar un hipotètic gabinet d'informació municipal. La creació de debats en directe o en televisió de circuit tancat, les radios de circuit reduït, són altres sistemes a tenir presents i que només exigirien més ambició, una legislació més flexible. Tanmateix, les mides ressenyades són lluny de ser aplicades no ja als ajuntaments petits, sinó en els grans i sobretot en el de Barcelona, la imatge del qual he tingut present en elaborar aquesta ponència, per ser el que conec més de prop.

Josep M<sup>e</sup> Huertas Claveria

1.980

Decentralisation in Great Cities

Barcelona 27 - 28 June

The British Approach to Metropolitan Reorganisation

Alan Norton



## The British Approach to Metropolitan Reorganisation

### Introduction

I have been asked to describe the means adopted to set local authority boundaries in London and other English conurbations. Obviously, areas should relate to the functions which local government is expected to perform and the type of local authority most apt to fulfil those functions. Means cannot be separated from inquiry into the principles of local government - its role and the values. The problem is highly complex. A rational approach requires the definition of objectives, but relevant objectives are difficult to spell out with any precision. Objectives relating to such a factor as achieving maximum democratic content, or the most effective and efficient services, cannot be translated into operational terms: they are areas of judgment rather than of objective quantification. Even if we could identify measures of success in achieving objectives, they could not be related to each other because there is no common denominator: we cannot reduce them to monetary terms, as in the process of economic valuation. Moreover, the subject matter is not static but constantly changing and inherently uncertain. What we must seek is a method which produces as thorough and exhausting analysis and synthesis of the relevant factors and leads by socially acceptable means to decision despite all the uncertainties and conflicts of interest and judgment which exist in this field.

In the light of these considerations, I am dividing this paper into three parts. The first is a description of the method by which decisions were reached on the partitioning of London for local government purposes about twenty years ago and on the partitioning of the rest of England, particularly the large conurbations, about ten years later. I am not making any attempt to analyse the political history of the decisions, but only to explain the method in outline. The second part examines the objectives, values and criteria which were defined at the time as determining the decisions. Of course there were other values involved which were not expressed - values associated with political and bureaucratic interests, but these are not in the record and can only be guessed. I am not attempting to analyse people's motives: only their declared objectives. The third part looks briefly at techniques that were employed or that might be employed to reduce the area of uncertainty about the definition of boundaries.

Part I : The method of decision-making

In both the cases under consideration - London at the end of the 1950s and the rest of England ten years later - the government adopted the device of a royal commission to study the problems and to recommend what measures of re-organisation should be taken. The terms of reference in each case were wide and the commissions themselves interpreted them perhaps more widely than was expected.

The Herbert Commission (The Royal Commission on Local Government in Greater London 1957-60)<sup>1</sup> was required 'to examine the present system and working of local government in the Greater London area; to recommend whether any, and if so what, changes in the local government structure and the distribution of local authority functions in the area, or in any part of it, would better secure effective and convenient local government.' The Redcliffe Maud Commission (the Royal Commission on Local Government in England 1966-69)<sup>2</sup> was asked 'to consider the structure of Local Government in England, outside Greater London, in relation to its existing functions; and to make recommendations for authorities and boundaries, and for functions and their division, having regard to the size and character of areas in which these can be most effectively exercised and the need to sustain a viable system of democracy.' Thus the Commissions have been required by government to focus on defining structures which would best fulfil the objectives of effectiveness and convenience or democracy in fulfilling the functions performed by the previously existing local authorities.

The Royal Commissions were designed to carry out a process of what one eminent British theoretician defines as 'appreciative judgment'.<sup>3</sup> The problems which are perceived are unstructured and vaguely defined. Judgments have to be made about the reality and nature of complex problems. Moreover, judgments have to be made of values - of what is important and what is unimportant, what is certain about the future and what is uncertain, what will be better and what will be worse. A group of commissioners chosen for their understanding and independence, in which a wide range of abilities and ways of looking at problems are brought together to make a shared appraisal which will carry respect at all levels of government and within all political parties, provides an apt measure of evaluation.

There is a well-established methodology of inquiry by Royal Commissions. They invite evidence relating to their problems from the public in general



but from a wide range of interested parties in particular. Thus one of the first tasks undertaken by each of the two commissions was to invite evidence from all the existing local authorities within their areas of review, from the associations of local authorities, from government departments, from political parties, from universities, from organisations representing business and commerce and from trades unions. This evidence was partly factual - a means of assembling very rapidly what facts are currently available relating to the problems they confront. It was partly evaluative and judgmental - expressive of attitudes and opinions which enabled the Commission to analyse current opinion and to gauge what the re-action might be to their recommendations.

Occasionally evidence provides an examination of the problems at issue which has a direct and important impact on a commission. The Herbert Commission were deeply influenced by extensive evidence produced by a multi-disciplinary group of academics at the London School of Economics and Political Science of the University of London which included several eminent scholars and undertook special research.<sup>4</sup> I shall refer to their evidence later in this paper.

A royal commission also has the freedom to commission its own research. The Herbert Commission obtained an influential paper from a research officer in the Ministry of Housing and Local Government, Mr. W.I. Carruthers,<sup>5</sup> to which I shall also refer later in this paper. The Redcliffe-Maud Commission set up a research team which carried out a number of historical, geographical, financial and other studies, and also commissioned twelve research studies from government departments, universities and consultants to explore such issues as the relationship between local authority size and performance and community consciousness of membership of a local community.

In addition to obtaining written evidence and research studies, a royal commission can invite experts to attend to give oral evidence.

Royal commissions report to the Queen. Whether a government pays any heed to what they recommend is entirely at its discretion and in many cases their reports have been ignored. After the Commission's report, therefore, the focus of responsibility changes to the appropriate Minister, who, in 1960, was the Minister of Housing and Local Government and from 1970 was the Secretary of State for the Environment. The Commissions produced specific plans for re-organisation.

Interested bodies were therefore able to assess the impact of the proposals and direct their criticisms and, if they wished, their alternative proposals direct to the responsible member of the government. The ministry invited comments from local authorities and professional associations. The local authority associations had the difficult and sometimes impossible problem of each agreeing a statement that was acceptable to most of their memberships. The replies of the professional associations, representing the main body of expertise in relation to the effect of the proposals on specific functions, were of considerable importance.

This, the second 'round' of evidence after that submitted to the Royal Commission, was followed in each case by government proposals for re-organisation in the form of a 'white paper', a document addressed by the government to parliament. Whether government acts at all depends on the extent to which it can reconcile within itself its inter-ministerial differences of view. The reconciliation of the demands of different functions which must form a principal part of debate and key decision-making within a commission on local government reform is mirrored in the discussions between government departments which lead to determination of the issue on the basis of a paper from the local government ministry in the cabinet of ministers. The author of the main study of the London re-organisation states that 'the strongest external pressure on the Government towards reform was the Commission's report itself, presenting a unanimous, unequivocal recommendation that the local government structure should be changed', although most other advice warned against change.<sup>6</sup> In the case of the Redcliffe-Maud report, there was a broad consensus for change reflected in the evidence which made action seem inevitable. It was the form of that action that was in question.

In each case the white papers went far in accepting the Commission's proposals, although with some important changes. But in the case of the Redcliffe-Maud Commission the opposition party - the Conservatives - came to power soon afterwards and in time to substitute their own proposals which differed substantially from those of the Royal Commission. The Conservative shadow minister for local government had in fact carried out a systematic consultation of local Conservative parties on the form of re-organisation which they would favour, and when, in due course, he became Secretary of State for the Environment in the new government, he was able to move rapidly to wider consultations and to the preparation of counter-proposals based on an assessment of Conservative party opinion.

The response to a white paper which threatens early legislative action is likely to be loud and politically polarised: a prelude to the parliamentary debates on the draft legislation. The London proposals were not specific about local boundaries within the London area, but only about the overall boundaries of the Greater London Council which it was proposed to establish, about the size of the new London Boroughs to be set up and to a limited extent about the distribution of functions. In the case of the 1971 white paper, proposed boundaries for the new counties and metropolitan districts, built on the spadework of the Redcliffe-Maud Commission and subsequent consultations, were issued simultaneously, followed by a time-table for consultation on boundaries within the defined criteria. Thus the third round of consultation revolved predominantly around boundaries, and existing local authorities had every opportunity to attack the proposed groupings and divisions of authorities and bring evidence to bear that might persuade the Secretary of State to change his intentions before presenting his boundary proposals to Parliament as part of the provisions of the re-organisation bill.

In the case of London, a Ministry circular letter was issued which put forward proposals about the grouping of authorities and local consultation on this pattern was entrusted to a panel of 4 town clerks (senior chief officers and heads of legal and administrative services in local authorities) from outside London who called a series of meetings to discuss proposals with local authorities and formulated new proposals which were substantially different from those put forward by the Ministry but were nevertheless accepted by the Minister without change. Town clerks were chosen as the officials most experienced in the problems of borough government.

The fourth round of comment and criticism followed the publication of the draft legislation. Now however the focus was parliament and the channel of communication through the members of the two houses. The provisions for areas in the London Bill were discussed by the full House of Commons 'in committee' in order to give all members who wished to speak a chance to contribute. In the case of the 1972 bill, the discussion of detail was in a standing committee, but the debates in the House were in fact taken up mostly with issues of boundaries. Much of the discussion centred on amendments to the bill proposed by members of parliament and by the minister himself. The many government amendments reflected subsequent revisions of opinion after consideration of technical difficulties and further evidence and in many cases were partial responses to private amendments.

The government is most vulnerable to opposition to its proposals from within its own party, which in the case of boundaries usually arise from powerful lobbying by local interests.

The time-factor is of importance in legislating for such complex proposals. Since no government can be sure that a proposed change will not be aborted if it is not carried through to a stage at which it is virtually impossible to reverse within its own period of office, which is normally four to five years, the time-table has to be a tight one. In both cases the opposition strongly opposed the pattern of proposals and had counter-policies with which they would have replaced them if they had been given the chance. A lax time-table or the fall of the government would have given them this chance. The Herbert Commission took just under three years from its appointment to the publication of its report, and the Redcliffe-Maud Commission slightly longer. In the first case the necessary legislation was enacted in two years, nine months from the date of the report; in the second case the royal signature to the bill was achieved in two years and four months from the assumption of power by the new Conservative government which had originally hoped to complete the process twelve months earlier. It will be appreciated that to carry through the complex procedures described in such time needed considerable drive and discipline. Elections for the new councils were held in each case eight or nine months later and took over from the previous authorities in the following year. Most of the planning and preparations to achieve such quick implementation had to be carried out before the bills became law. There was general agreement that speed of implementation was ~~generally~~ desirable because of the negative effects of delay and uncertainty, although it implied a very heavy workload for the officers - and many of the politicians and councillors - who were involved.

To summarise the procedures, an independent commission was used to examine the reality and the nature of the problems and to weigh the values involved and put forward a solution. By convention, political interests and implications were ignored. Evidence was invited from all quarters and supplemented by the Commissions' own inquiries. By these means the commissioners were able to acquire a thorough understanding of the field. The emphasis was upon determining the principles of the new system, but the Commissions made recommendations on boundaries and other details.

The second phase is the political formulation of proposals by the government

after an extensive survey of the reaction to the Commission's report. Obviously political values and judgment of political feasibility enter here, although the government will of course not put forward reasons of party political advantage for its proposals. Acceptability to the government's own supporters must however be a key consideration and the self-interest of the opposition can be ignored.

Consultation on boundary details can be confined to variations within determined principles or guidelines and can therefore be kept on a technical plane and allegations of political self-interest ignored. An independent, 'technical' commission of experts to advise the minister has been found a valuable instrument.

Consideration of principles is opened up again in discussion in parliament but by this stage policy is determined and it is expected that such changes as occur will be no more than matters of detail.

Of course, alternative approaches were open to the governments of the time. Ministers could have avoided the use of independent commissions and instructed their own civil servants to prepare schemes, or used proposals worked out within their parties. Many other variations were possible, but there were important objections to many of these possibilities and it does appear that for a major complex problem involving difficult judgments of the reality and of the values involved, no satisfactory alternative has been devised in Britain to the device of an independent commission.

Part II : The stated objectives of reorganisation

Effectiveness is given as a primary aim in all statements of the purpose of reorganisation. The Herbert Report argues that this is dependent upon the ability of a local authority to fulfil the following conditions:

1. Attraction of officers of sufficient ability. This requires, according to the Herbert Report,
  - i. 'Scope for enough of them, organised by function in proper ranks and grades':
  - ii. 'the possibility of paying adequate remuneration':
  - iii. 'enough work to give full scope for the use and development of their professional abilities':
  - iv. a 'hierarchy' large enough to offer some scope for advancement or promotion, even if promotion at or near the top is usually achieved by moves from one authority to another': and
  - v. no more 'posts of such importance as to require exceptional ability than one may hope to fill from the relatively small number of exceptional people upon whose existence one can safely reckon'.
  
2. Attraction of good councillors who can 'understand the needs, desires and fears of their electors'; who can 'learn to participate effectively' in policy decisions, 'utilise professional advice', 'keep away from interference in the administrative execution of policy', 'maintain close enough relations with officials and their work to assess their competence', satisfy themselves that 'policy is being faithfully and competently carried out' and 'ensure that matters involving policy are brought at the right time before the appropriate committee', and, lastly 'act as an intelligent link between their party and the council, interpreting the one to the other'. This is argued to require councillors of 'a high standard of intelligence, experience, personality and character'.

The Redcliffe-Maud Report follows a different line of argument regarding effectiveness. It starts from an analysis of the needs for effectiveness in different groups of services in the evidence put before it as reflected in the arguments relating to the scale of local authority required. Although the results of most of the research studies which it commissioned to study the relationship between scale and effectiveness failed to show any significant

relationship, it was able to point to some significant indications from its own studies and in studies based on subjective assessments of effectiveness by professional staffs of ministries with inspectoral and advisory roles in relation to educational and social services. They claimed, "Our own researches confirmed the community of social and economic interest joining towns of various sizes with the countryside in a mutually advantageous relationship. This community of interest must find expression in the local government of each part of the country. Each local authority should be responsible for a continuous area that makes, so far as practicable, a coherent social and economic whole, matching the way of life of a mobile society and giving the authority the space it needs to assess and tackle its problems." (This proposition was applied by the commission <sup>specifically</sup> to metropolitan districts.) The districts of the West Midlands conurbation for example were given broad segments of surrounding countryside, although this was pruned away again by the Conservative government in the final scheme.

Evidence on the needs for effectiveness in the planning and transportation functions emphasised the importance of large unbroken areas combining town and country. The evidence from the central department for education initially gave the optimum population as above 500,000. A subsequent study and assessment by professional experts of the department found that although there was no straightforward correlation between size and performance <sup>of authorities</sup>, the weak ones were all below 100,000 in populations, and 26 out of the 30 below an acceptable level had population below 200,000 and the probability of good performance increased with size up to a population of one million. In the personal services - health services under local government, children's and welfare services - the best performers had populations of 350 - 500,000 and the worst were below 350,000. Evidence on housing conflicted according to whether it saw housing as a development or a personal function. The commission considered that authorities with populations of over one million were liable to suffer managerial problems due to their size and complexity, and concluded that 'authorities with populations in the broad range of some 250,000 to 1,000,000 would be best equipped to run local government as a coherent whole, enjoying the advantages of size, unified control, co-ordinated use of resources and harmonised development of the main services'.

The issue of the grouping of functions is of primary importance in determining effectiveness. Both commissions believed that the functions for which an authority is responsible should be as far as possible self-contained and without overlap, and that they should be concentrated within a primary

over a wider area. The Herbert Commission's examination of the needs of different functions led to not altogether dissimilar conclusions than Redcliffe-Maud reached by a different route ten years later. In both cases however the proposals were argued primarily on grounds of what was judged to be most effective.

Herbert's 'appropriate range of population' for a primary unit was smaller - a population of between 100,000 and 250,000. It made a provisional division of Greater London (population 8,438,000) into 52 separate boroughs. It proposed that functions requiring wider areas should be the responsibility of a council for the whole of Greater London: a development plan, traffic management, main roads, refuse disposal, fire services, intelligence and for educational planning, finance and central services. Redcliffe-Maud proposed metropolitan areas around Birmingham, Liverpool and Manchester (populations 2,063,000 to 3,232,000) with metropolitan authorities responsible for the same range of services, excluding education but including the police (which are a local government function in all Britain, except London).

Herbert takes democracy to be an aspect of effectiveness. It may be remarked that there is often a tendency in British writing to oppose efficiency and democracy and to assume that the more democracy you have, the less efficiency. There is an assumption that democracy means conflict and delay: efficiency means getting things done quickly. Obviously the argument is a weak one: it excludes the question of ends, or if what is being aimed at is the right thing, and it also ignores evidence that accountability to clients is often a condition of efficiency. Herbert argues that there is a limit to the size of authority that is desirable relating to conditions under which a councillor can be representative. He must have an area small enough to be aware of the needs of its people. Too large a council will mean that committees are too large and this will make it harder for members to feel individually responsible and will encourage the growth of the practice of settling committee and council issues by a party caucus in advance. A large committee is more dependent on officials. Herbert concludes on these and other grounds that a councillor's area and body of constituents should be 'neither too large nor too small for the purpose for which he represents them'. Such a principle is infinitely flexible. Herbert's conclusions appear to imply about one councillor for each 5,000 population, which was about twice as large as in the average number in the previously existing boroughs and districts in the London area.



Redcliffe-Maud's recommendations imply a councillor/population ratio which in many cases could be substantially larger than Herbert's.<sup>7</sup> The report refers to the need for elected representatives to keep in touch with the people affected by their policies but is also anxious to limit the size of council. As in the Herbert Report, there is no examination of what keeping in touch with the public implies for the councillor. The arguments relate mainly to an unclearly defined concept of effectiveness.

The Redcliffe-Maud Report accepted the need for minor councils more local than the primary units for most of England, but was cautious in recommending them for the metropolitan areas since it did not think there would be the same need 'in view of the existence of the metropolitan district councils'. It produced no arguments to support this claim. It envisaged that some small authorities to be absorbed into the new primary units would wish to maintain councils but envisaged them as possessing only minor functions except that they would represent the wishes and opinions of their inhabitants to the major authorities. Thus it envisaged their boundaries as more or less self-determined by the previous existence of community organisation.

A further objective defined in the Redcliffe-Maud report is the clarification of the system to the public, so that there would be a better comprehension of what body was responsible for what. The concentration of functions within a primary unit was seen as the means to achieve this. Finally both reports claimed to seek continuity. In the words of the Redcliffe-Maud report, 'Whenever the case for change is in doubt, the common interests, traditions and loyalties inherent in the present pattern, and the strength of existing services as going concerns, should be respected'. There were of course practical reasons for avoiding the division of existing authorities and proceeding by the grouping of existing entities in as many cases as possible, so that no new boundaries had to be drawn and the administrative and information problems were greatly simplified.

#### Objectives reflected in policy papers subsequent to the Commissions' reports

Since on each occasion the government accepted the basic argument of the Royal Commission, we need only look at the explicit reasons for difference. In the case of London, the government preferred units with a minimum of 200,000 population, rather than 100,000, because they would 'make specialisation in staff and institutions more efficient and economical' in the personal social services, and because they would be stronger in resources and therefore

better able to maintain and develop services.<sup>9</sup> Considerations of efficiency and effectiveness predominated, although no indication was given of the reasoning why a figure of 200,000 had been adopted. The main other departure from the Commission's recommendations was the rejection of the division of educational functions between a Greater London authority and the London boroughs as unlikely to work well and the preference for a central London authority with population in the order of 2 million; and otherwise the conferment of comprehensive responsibilities on the enlarged boroughs.

The detailed proposals for the boundaries of the 34 boroughs proposed in the White Paper were drawn up, according to the official circular, having regard to 'present and past associations, to the location and areas of influence of service centres, to lines of communication and to the patterns of development', but no relative priority or weighting was given for these factors.

The four town clerks who were appointed to make the final boundary proposals had to work within the framework of the considerations given in the circular and, although they made considerable changes after considering representations by the various authorities concerned, these changes were <sup>mostly</sup> of the nature of finding a better fitting together of existing authorities while observing the 200,000 population minimum.

The Labour Government's reaction to the Redcliffe-Maud report relating to metropolitan areas<sup>10</sup> was to elevate education to a metropolitan area function on the grounds that it was more important to plan education, in particular further and higher education, over a wider area and to provide for the command of large-scale resources, particularly in specialised manpower, than to group education with other personal services in the districts.

The Conservative government which followed accepted the Redcliffe-Maud objectives but laid ~~a little~~ more stress upon 'the advantages of building on the existing well-established organisations and minimising the disorganisation of services during the period of transition'.<sup>11</sup> Six metropolitan areas were defined which needed to be treated as entities for planning, transportation and certain other services, but not, as the Labour government had proposed, for education. Moreover, the attempt to incorporate country with town in the case of the metropolitan authorities and districts was dropped. There were no subsequent changes of policy which called for further rationalisation. Consultation and the fixing of areas was constrained by the criteria in

the White Paper. Modification of boundaries resulted from strong local representations on maintenance of identity and what one area had in common with another.

Part III : The use of research and techniques in the definition of areas

The Greater London Group of the London School of Economics and Political Science submitted lengthy multi-disciplinary evidence to the Herbert Commission which incorporated the results of research activity. This is of the nature of a major report in itself and contains a statement of relevant criteria, some of which were not taken up by the Commission. In particular it argued for a mixture of rich and poor areas within the same local government units and also of political balance so that each authority would have a vigorous opposition. Obviously the acceptance of such criteria would have implications for the nature of the research and technical operations involved in determining areas.

A considerable weight of information was brought together by the Group on demographic change, the pattern of employment, political structure, social class composition of existing local government areas, finance and the organisation and provision of existing services, much of which could be used in a critique of the existing system but which did not point clearly in the direction of any particular division into areas. The same may be said of evidence, much of it statistically based, submitted by a group of distinguished scholars at University College London, although in this case the empirical data are used to argue the contrary case, that no major change was needed.

The Herbert Committee commissioned one study to investigate social and economic groupings in the Review Area and the extent to which they might form the basis of re-organised units of local government.<sup>12</sup> The method adopted was to identify focal points on which communities centre. Concentrations of department stores, with high ratings for tax purposes, cinemas and banks, were taken as defining such focal points. Centres were classified according to a hierarchy of six grades. Extent and intensity of use were measured by indices of the total value for tax purposes of major shop premises and the number of buses coming into each centre between 9.30 a.m. and 4 p.m. Central London was obviously a first order centre. Eight centres were

identified of the next grade, twenty-one of the next, thirty-four of the next and forty-two of the next. The device was helpful in ensuring that each new local authority area related adequately to business and entertainment centres, but did not go far in the scientific definition of social and economic groupings.

The Redcliffe-Maud Commission launched a much more ambitious research programme. Its first concern was to attempt to relate patterns of living to a pattern of local government areas. The following exercises were undertaken for this purpose:

1. a socio-geographic enquiry, using census data, into employment centres and journey-to-work movements, in order to delineate labour areas and their commuting hinterlands;
2. assembly of the results of shopping surveys by three local authorities to estimate and chart shopping catchment areas;
3. a study of migration between major centres and their surrounding areas;
4. basic demographic trends and their implications for the future.

The Commission staff assembled information about the characteristics and problems of each area of the country, distribution of population, pattern of industrial and other employment, <sup>(and)</sup> how these have changed in the past and the way they are likely to change in the future. Sources included the analyses in local authority development plans as well as relevant statistics from a number of central government departments and academic studies. They also studied policy statements on social and economic issues to assess their implications for future growth.

A principal concern was to establish the catchment areas for towns and cities through analysis of the patterns of journeys to and from work and for shopping, through any means available but chiefly by analysis of bus routes which, there is evidence to show, tend to be closely related to journeys by private cars. The circulation areas of local newspapers, the district and regional organisation of some professional bodies, the regional and local organisation of the postal services, the grouping of offices and areas covered by independent television companies all provided evidence of local inter-connections, organisation and common interests. The significance

of physical divisions such as rivers was estimated in the light of the social and economic evidence of inter-relationships. The pattern of permanent migration, especially that from inner city areas to outer suburbs and the countryside, was important in projecting tendencies in the future conditions for which the Commission's analysis needed to be as relevant as possible.

Data of this kind have not been found to point to any one pattern of areas. One member of the Commission who dissented from the conclusions of his colleagues, pointed out that although they had adequate information about centres, they were relatively ignorant about the extent of service areas and the alignment of 'traffic watersheds' between them. In his opinion, 'The most conspicuous lack, which we as a Commission had not the time or the resources to make good, is of up-to-date maps portraying local accessibility by public transport at the regional and district levels'. 'Bus routes and service frequencies are a most valuable guide to the sphere of influences of an urban centre.'

But even so the type of structure, including approximate size of units, needs to be determined first. No-one concerned appeared to have any doubt about this. It follows that any empirical evidence about the relationship between local authority characteristics and function - or democratic viability - would be most important. I have already referred to the studies by central government departments on performance in education and the children's service. The other studies were more sophisticated and used more objective indicators of performance such as expenditures, housing costs, staffing vacancies and pupil/teacher ratios in schools, but the conclusion was that 'in general, size did not seem to have a greater bearing on performance than some environmental characteristics of local authorities'. 'The over-riding impression is that size cannot statistically be proved to have a very important effect on performance.' The studies, it was agreed, failed to overcome serious problems of measurement.<sup>13</sup>

Studies by my own institute showed both the advantages of size of authority in terms of specialisation and the difficulties of the problems of co-ordination and establishing an effective system of delegation which this entailed.

The report describes democratic viability as the final but in many ways the most difficult of the aspects of the research programme. After looking at existing survey material and reports, the Commission found their knowledge

was 'meagre or non-existent' about the notion of community in relation to local government, the accessibility and responsiveness of local government, decentralised administration, the minor level of local government in rural areas called 'parishes' and public attitudes to local government and local leadership. The studies it set up to shed more light on these topics were of an exploratory and fact-finding nature, and the only one which appears to me to have relevance to inner cities boundaries was that which sought to investigate the notion of community in a subjective sense, that is to identify the areas to which people felt they belonged, identifying it as their 'home area'. A survey showed that in towns of more than 60,000 population, the majority thought of their home area as a group of streets around their homes and only 10% identified themselves with the whole town. The Commission deduced from this that since most people did not identify primarily with their towns as a whole (which were normally their local government authorities), to create larger governmental units by the amalgamation of areas would do less damage to the sense of community among the local inhabitants than might have been supposed. The Commission might also have drawn the conclusion that if the subjective sense of community was a relevant factor in the definition of local government areas, there was a case for a very local unit representing the local neighbourhoods to which people belong. It appears to have ignored such a possibility while rejecting the idea of having local councils as successors to most of the existing authorities within new enlarged metropolitan authorities.

### Conclusion

Thus the British tendency has been - much more so than anywhere else in Europe - strongly towards large units on grounds of effectiveness. The arguments for smaller units of government within large urban areas have been largely ignored. Since 1974 there has been some experimentation with decentralisation of administration within large urban areas, encouraged by certain members of the last Labour government and monitored by my own Institute under a contract with the Department of the Environment,<sup>14</sup> but there seems to be no interest in the present Conservative government and it is difficult to find sufficient support for setting up neighbourhood councils amongst locally elected members.

One device established in the new local government legislation in 1972 could be used for defining new local units within the cities. This is the Local Government Boundary Commission which provides a means for continuing review of local areas.<sup>15</sup> It is a multi-disciplinary body which considers evidence on new boundary proposals submitted by interested parties. Although the evidence may be politically motivated, the decisions of the Commission are above politics and concerned with judging what areas have common interests and identities and the best communications patterns, as well as the degree of popular support for various possible changes. It has to be studiously blind to considerations of party political advantage. It contains a physical planner (a member of my own Joint Centre in the University of Birmingham) but it lacks the staff to carry out research into social and economic relationships and its reports do not contain analyses with any bearing on the type of problem faced in Barcelona.

The relevance of English experience to Barcelona's problems may lie therefore more in its experience of the methodology of re-organisation and in its search for principles of re-organisation rather than in exemplification of political decentralisation within the city. The approach of defining objectives and functions as a prior condition for determining areas seems rational if effectiveness of services is a primary consideration and if objectives can be satisfactorily defined. However, if the primary concern is to set up local units which can articulate local interests and take local decisions, whether just advisory or final policy and executive decisions, and if consensus on the distribution of functions between the primary unit and the new local units cannot be reached, it may be rational to determine local areas first and be prepared to pay the price in terms of effectiveness and efficiency.

There is one characteristic of the British electoral system that is thought by many local politicians to remove the need for a neighbourhood council. This is that the city is divided into electoral areas or wards, each of which elects its own councillors. There is no 'list' or any form of proportional representation system, and the average three member ward in a district may vary from a population of about 6 to 20,000 inhabitants, although the ratio of inhabitants to councillors will be a third of this. Ward boundary reviews are primarily concerned with equalising population.

Methods of analysis have been developed by experts in operational research and by geographers in the last twenty years in Britain which would make

possible a more scientific analysis of city areas than has been carried out in the past in setting local government boundaries. Given unlimited resources - not only in scientific manpower, survey staff and computer time but also in the time available - and faced with the problem of areas in Barcelona as I understand it, it would be possible to define a hierarchy of commercial and recreational centres and their catchment areas, map what people conceive as their 'home' areas and those within which they maintain a personal pattern of communication, work out the relative costs, using a time and journey model, of adopting different patterns of centres for different local governmental functions, including the transitional costs of changing from existing patterns of service delivery, make as realistic assumptions as possible about demographic, transport and other relevant changes during, say, the next ten years, and then develop two or three alternative models within any constraints that have been fixed politically. These might be submitted for appraisal to a multi-disciplinary panel of experts and then, with the panel's evaluation, to the political body responsible for the final choice. But resources are limited and the research in practice has to be limited. What decision-aids are most important and most feasible may be expected to vary according to the local case.

One final point. Community identities, if they are not already existent, have to be learnt. A new identity can be learnt quite rapidly if personal interests are at stake and suitable local means of communication are established. Perhaps in the end how new political entities are established has ~~at least~~ as much influence on <sup>some of the</sup> results as the detailed provisions for what is established.

Alan Norton

June 1980

Institute of Local Government Studies  
University of Birmingham



Working Note  
CES WN 605

URBAN DECENTRALISATION IN BRITAIN  
WITH SPECIAL REFERENCE TO LONDON

by

D.J. Palmer

Paper presented to the Conference on  
"Journades Sobre Descentralitzacio  
Municipal A les Grans Cuitats", in  
Barcelona.

Centre for Environmental Studies  
62 Chandos Place  
London WC2N 4HH  
Tel: 01 240 3424

June 1980



## 1. Introduction

The process of urban decentralisation comprises three interrelated facets. Population shifts are perhaps most important and can arise for two reasons. "Planned decentralisation" due to government policy and encouraged by the investment of public resources in the infrastructure of the receiving area, may reinforce the natural tendency of "voluntary decentralisation". This occurs when changing incomes coupled with aspirations for better housing and assisted by an improved transport network entice people to move out of the congested cities. But most population movements arise in response to relocation in economic activity (Gleave and Cordey-Hayes, 1977) which again may be planned, as part of regional policy and attempts to remove non-conforming industry from residential areas, or voluntary. If it is for voluntary reasons it may be due to a variety of reasons including rent differentials, access to transport facilities or labour supplies, inavailability of land for expansion, etc.. Because of changes in the locations of people and jobs, both central and local government administration must adapt. Changes may either consist of reorganising the framework for administrative decisions or involve the creation of new powers and responsibilities to solve particular problems.

This paper considers the policy causes and consequences of urban decentralisation in Britain with particular reference to the problems of London. The central hypothesis suggests that changes in the economic environment rendered urban decentralisation policies obsolete. This was due, in part to an excess concentration upon encouraging relocation of population and industry with little regard to the consequences upon the areas from whence they came. Thus serious problems in inner city areas have been caused but current approaches to their resolution are insufficient.

The next section analyses the economic environment before and during the 1960s when urban decentralisation appeared to be an important policy

objective. This is followed by considering the success of these policies and their effects upon the origin areas. The analysis of the legacy of the post-war period is followed by a critical discussion of the policy proposals now under consideration.

## 2. The Perspective in the 1960s

The 1960s was a period of stable, but slow, economic growth in Britain. Development occurred at a slower rate than for most Western nations probably because "that growth was more frequently brought to a near standstill during British recession phases than in those of other countries" (Brittan, 1971, p.452). Nevertheless, "stop-go" management of the economy had generated some relative improvement leading to optimism: "Britain's lag was probably even greater before 1955 and diminished in the 1960s" (Brittan, 1971, p.431). The annual rate of growth of real national product per person employed from 1962-7 at 2.6% pa was greatly in excess of the 1.4% pa achieved in 1950-5 or the 1.8% pa in 1955-62. Furthermore, Britain was growing faster than the USA and even if our European competitors were forging ahead more rapidly, exchange rate control with prudent demand management and productivity increases could soon ensure similar prosperity at home (Cairncross, 1970).

Population was growing steadily but the birth rate suddenly peaked during the early 1960s to a level unprecedented since the first world war (Table 1 and Figure 1) (Palmer and Gleave, 1978). The major consequence of economic and population growth upon urban planning was the importance of deciding where to locate the new population and new industries.

Economic prosperity has been particularly imbalanced in Britain between the South East and other regions. Even during the world depression of the 1920s and 1930s this part of the nation was much less harmfully affected than other areas. The two problems of severe congestion in the South East and also of relocating the growing number of people and jobs were integrated in new approaches to regional policy and planning during the post-war period.

In 1940 a Royal Commission to study the problems of congestion in London and the South East, chaired by Sir Montague Barlow, had recommended the dispersal of industry from these over-populated and over-developed

Table 1: Population trends

(thousands)

Mid-year	United Kingdom	South East	of which Greater London
1951	50,290		
1956	51,184		
1961	52,807.4	16,071	7,977
1962	53,274.2		
1963	53,552.5		
1964	53,885.3		
1965	54,217.9		
1966	54,500.4	16,719	7,810
1967	54,800.1	16,820	7,761
1968	55,048.9	16,895	7,693
1969	55,262.9	16,943	7,619
1970	55,421.2	16,965	7,530
1971	55,609.6	16,993.8	7,441.6
1972	55,780.7	17,005.8	7,353.2
1973	55,912.6	16,996.3	7,276.6
1974	55,922.3	16,931.2	7,184.7
1975	55,900.5	16,887.4	7,112.9
1976	55,885.6	16,860.5	7,037.5
1977	55,852.4	16,833.5	6,970.1
1978	55,835.5	16,831.9	6,918.0

Source: OPCS (1980)