

Societat, espai i organització territorial en la realitat d'avui

Lluís Casassas i Simó*
Universitat de Barcelona

Com s'ha dit alguna vegada, entendre el territori vol dir comprendre les relacions humanes i de producció que tenen lloc en un determinat territori i vol dir identificar l'aparentment intrincada xarxa de relacions que hi tenen lloc, identificació amb la qual s'arribaran a descobrir les escales territorials on es mouen les persones i, també, les dependències que es produeixen des de cada punt del territori a tota la resta.

L'estudi de les estructures espacials, determinades per les relacions que es produeixen entre l'home i el medi i entre els diferents agrupaments humans, porta a la constatació d'unes unitats territorials de grandària diversa la realitat de les quals —tal com va dir a *Ería* Gaspar Fernández Cuesta (1988)— «sembla que és una necessitat derivada de l'enorme complexitat i diversitat de les estructures espacials». La necessitat de la divisió de l'espai és exigida tant per poder analitzar i conèixer l'espai propi com per poder afrontar la necessitat d'organització de l'administració.

Sovint, quan s'utilitza el terme «administració» hom constata l'existència d'una confusió conceptual o terminològica que no permet distingir clarament ni entre les esferes de l'administració local i de l'administració perifèrica, ni entre els àmbits territorials a través dels quals actuen les dues administracions, àmbits més grans quan es tracta de l'administració perifèrica que exigeix una certa homogeneïtat que promogui la seva eficàcia. Avui, eficàcia vol dir assegurar un rendiment òptim dels serveis, crear uns canals de participació del ciutadà i possibilitar un control de la despesa i de l'actuació dels organismes públics.

I aquestes aspiracions, que en el cas de l'administració local exigeixen unes unitats territorials a escala de l'home i de la seva vida diària, en el cas de l'administració perifèrica requereixen àmbits territorials més grans que disposin de capacitat demogràfica, econòmica i territorial o d'espai per a l'exercici de les competències que s'hi han d'exercir.

Per començar una aproximació a la determinació de la grandària d'aquestes unitats, es podria dir que, a Catalunya, per la seva complexitat territorial, per la seva composició demogràfica i per la seva estructura administrativa, les comarques que definí la Llei de 1987

són massa petites en extensió, en força poblacional i en potència econòmica per esdevenir agents de la planificació administrativa, del desenvolupament econòmic i de l'actuació perifèrica. Però, alhora, són massa grans per a l'actuació de l'administració local.

Aquests fets enunciats demostren que, en el marc de l'organització capitalista de la societat actual, són necessaris uns ens intermedis que permetin la gestió desconcentrada de les competències de la Generalitat. A falta d'una legislació positiva que resolgui la qüestió, els autors donen noms diversos a aquests ens intermedis: els anomenen regions, vegueries, demarcacions, departaments, províncies, districtes, circumscripcions, entitats territorials mitjanes, etc., segons el criteri d'anàlisi de cadascú o segons les conclusions a les quals vulguin arribar.

La identificació de les unitats territorials i de la vida

La regió ha d'ésser considerada com l'espai de les relacions que els homes mantenen entre si, com l'espai de les agrupacions constituïdes pels feixos de relacions que s'estableixen entre els nuclis habitats. Aquest és el sentit actual que cal atribuir al concepte «regió».

Si es tracta de la regió petita, àmbit de l'administració local, una condició indispensable de la seva realitat és l'existència de la consciència de pertinença. Si es tracta de les regions intermèdies, cal tenir en compte que són fruit de decisions polítiques per donar solució a una necessitat de control de la societat, a la necessitat de funcionament del sistema econòmic i de l'aparell administratiu i a la necessitat de coordinació entre el govern i la societat. Tot això indica que, realment, «poden existir aquestes regions intermèdies sense l'adhesió col·lectiva de tipus cultural, personal i autònom indispensable a la regió petita d'àmbit local».

De totes maneres, aquestes regions intermèdies fruit de decisions polítiques, que obeeixen a consideracions de conveniència, caldria que abracessin àmbits que no es diferenciessin gaire dels que emprenen els ciutadans residents.

Aquests àmbits grans acostumen a organitzar-se al voltant de ciutats d'on emanen les directrius, on són recollits els productes de la regió, des d'on es distribueixen els mitjans de treball, els objectes i els productes de consum, on es presten els serveis que necessiten els habitants.

* Per raons derivades de la situació dels transports aeris, no va poder arribar a Barcelona el senyor Florencio Zoido, de Sevilla, comunicant de la sessió del dia 21 d'abril. Per això, en lloc del debat previst, en acabar la lectura del treball del senyor Zoido, el senyor Lluís Casassas presentà la comunicació present.

El que s'ha d'evitar és que aquestes poblacions assumeixin massa poder de decisió a fi i a efecte d'evitar l'aixafada de les entitats territorials locals.

Per això s'ha d'insistir, fins i tot, en la necessitat d'identificar les unitats territorials amb la vida, fet que només es pot assolir amb unitats de grandària suficient per garantir la generalització i l'abaratiment dels serveis i per fer possible la participació dels ciutadans en òrgans on la participació i l'actuació de la gent sigui estimulada per l'eficàcia presumida.

D'aquesta manera, la divisió regional pot comportar l'enfortiment de la relació societat-administració i pot representar l'establiment d'un nou equilibri de poder no fonamentat en una organització de tipus jeràrquic, sinó en els feixos de relacions establertes horitzontalment, amb criteris d'igualtat, de reconeixement de la sobirania i de reciprocitat.

La consolidació del fenomen urbà al si de la regió

Sembla que ningú no dubta que la regió —regió petita d'àmbit local o regió intermèdia d'actuació perifèrica dels òrgans de govern— té com a raó d'ésser l'existència d'un o d'alguns centres urbans organitzadors.

Aquest fenomen de la urbanització cada dia és més evident; és una de les dimensions fonamentals de l'evolució social actual. S'ha pogut dir que «la ciutat, en relació directa amb la seva importància, és una organització de l'espai que maximitza les interaccions socials més diverses, tant al seu interior, és clar, com a l'àrea amb què es relaciona més directament; interaccions en el món de la cultura, interaccions en el camp de l'economia, interaccions en les activitats d'esbarjo i d'oci, etcètera. No es pot oblidar que la ciutat és una organització que pot assegurar a tot el territori un ritme de desenvolupament més constant i accelerat».

La ciutat gran i els agrupaments de municipis que s'estan constituint arreu són els llocs on es pot enfortir la democràcia més directa i es pot alleugerir el pes coercitiu de l'administració, perquè són les unitats territorials més properes al ciutadà i els llocs on aquest pot exercir més intensament la seva propensió a la sociabilitat, la seva tendència a la participació en el bon govern dels afers comuns.

La ciutat, com qualsevol altra entitat territorial, no és una entitat «natural», sinó el resultat d'una actuació política i, per consegüent, és variable i contingent i mi-

llorable. I és sabut que tot el que es pot millorar, s'ha de millorar!

La funcionalitat dels ens intermedis

Als ens intermedis que ens ocupen durant aquestes Jornades, cal atribuir-los unes funcions administratives i un contingut plenament administratiu. L'ens intermedi és l'instrument territorial d'una activitat política central.

Per això no és lícit atribuir caràcter «polític» a cap ens territorial; hom no pot atribuir a la vegueria, a la província, a la regió, per exemple, l'essència i els elements del centralisme. El centralisme és una voluntat política, és una manera d'entendre les relacions de poder, és una forma concreta d'organització del poder.

El centralisme no és cap ens territorial. Precisament, a Catalunya, segons els textos legals i les declaracions, l'organització territorial de l'administració de la Generalitat s'inspira en els principis de descentralització i de desconcentració, amb els objectius explícits de crear uns canals eficients de participació dels ciutadans i d'assegurar el millor rendiment dels afers públics i de tots els serveis. Per això, les regions haurien de servir per reduir la tendència a una excessiva gestió centralitzada d'aquests afers públics i per accelerar la devolució als ciutadans de l'ús de la sobirania total, perquè tothom pugui exercir la seva quota de sobirania.

¿Com s'han de delimitar les noves regions? Evidentment, no és només un factor el que s'haurà de tenir en compte, per important que sigui, si no es vol pecar d'irrealitat. Cal, en canvi, és clar, estudiar tots els factors: la incidència que tenen els factors físics (el relleu, sobretot, que condiciona sovint les comunicacions i els emplaçaments humans); i no oblidar la importància que tenen els factors històrics i la seva evolució; però també s'ha de considerar el volum demogràfic (una minúcia de poder és una fal·làcia de poder), l'accessibilitat, la contingüitat, etc.

S'han de valorar les experiències alienes en tot allò que pugui ésser adaptable a les condicions pròpies de Catalunya.

I s'ha d'escoltar el parer i la voluntat dels ciutadans per poder evitar, fins on sigui possible, les disfuncionalitats que podrien derivar-se d'una manca d'adhesió sincera i per augmentar les possibilitats d'una identificació i d'un ús sense reticències.