

Notes sobre l'organització del govern local als Estats Units d'Amèrica

*Oriol Nello i Colom**

Résumé / Abstract / Resumen

Ces notes, qui constituent un résumé d'une recherche menée récemment, ont pour but de décrire les grands traits de l'organisation de la administration publique locale aux U.S.A.

La première partie est consacrée à l'élaboration d'une typologie des différentes formes de gouvernement local, leurs compétences, les centres de population qui leur sont rattachés et leurs systèmes d'élection les plus habituels. La deuxième partie est consacrée aux sources de financement de l'administration locale. Finalement, dans la troisième partie, on a indiqué quelques données sur les formes concrètes du système d'organisation, décrit auparavant, dans le cas des aires métropolitaines.

• • •

These comments, based on a more extensive study undertaken recently by the author, aim to outline the organization of local public administration in the U.S.A.

The comments are divided in three parts: in the first, a classification of the different existing types of local government is made. Mention is made of the functions and roles exercised as a rule, of the population settlements which they usually serve, and of the election systems generally applied. The second part deals with the means of financing local administration. And the final section offers information on the implementing of this system in the nation's metropolitan areas.

• • •

Estas notas, que resumen una investigación reciente, tienen por objeto des-

* Llicenciat en geografia, Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona

cribir a grandes rasgos la organización de la administración pública local en los Estados Unidos de América. La primera parte está dedicada a la elaboración de una tipología de las diferentes formas de gobierno local, de sus competencias, los centros de población a que corresponden y sus más corrientes sistemas electorales. La segunda parte está dedicada a la financiación de la administración local. Por último, en la tercera parte se exponen algunos datos sobre las formas concretas del sistema de organización antes descrito en el caso de las áreas metropolitanas.

Les notes que segueixen pretenen oferir una descripció sumària dels aspectes generals de l'organització del govern local als Estats Units d'Amèrica, tot deixant de costat qualsevol intenció comparativa o interpretativa¹. El treball està dividit en tres parts: a la primera s'assaja una tipologia de les formes de govern local, a la segona s'esmenten quines són les seves principals fonts de finançament i la tercera fa referència a l'administració de les àrees metropolitanes. El lector trobarà al final del text la relació de les fonts bibliogràfiques emprades.

I. Les formes de govern local

D'antuvi, l'organització territorial de l'administració pública als Estats Units pot resultar xocant per a l'observador procedent d'una tradició administrativa napoleònica, homogeneïtzadora i centralista. En efecte, l'estructura territorial de l'Estat assoleix allà uns nivells de complexitat que seria difícil de trobar en cap altra administració pública. Així, l'any 1982 hi havia, per sota els 50 estats federats, 82.290 unitats de govern local², el tamany, l'organització i les funcions de les quals variaven molt entre un estat i un altre. Les raons d'aquesta diversitat cal cercar-les en el fet

¹ El present treball recull, amb modificacions, la primera part d'un estudi més extens, *The Jurisdictional Fragmentation of the American Metropolis*, realitzat per l'autor en el Center for Metropolitan Planning and Research de la Johns Hopkins University (Baltimore, Maryland) durant el curs acadèmic 1984-1985. La recerca fou possible gràcies a una beca d'investigació atorgada pel Centre; La Corporació Metropolitana de Barcelona i el Comité Conjunto Hispano-Norteamericano para la Cooperación Cultural y Educativa aportaren fons suplementaris.

² Els termes «govern local» i «administració local» són utilitzats en aquestes notes com a sinònims. Hom els emprarà per referir-se a «qualsevol ens administratiu que tingui jurisdicció política i territorial inferior a (...) un dels 50 estats dels USA, i que tingui competències per recaptar rendes públiques dels seus contribuents i per realitzar despeses en el seu nom» (CLARK & DEAR, 1984, pàg. 133). Encara que el terme «Estat Local» és, en alguns aspectes, més correcte tant des del punt de vista semàntic com metodològic (COCKBURN, 1977, 41-66), no l'utilitzarem aquí per tal d'evitar confusió amb els estats federats que integren els Estats Units.

que, a diferència d'allò que succeeix a tants països d'Europa Occidental, el territori dels Estats Units no està pas dividit per una sèrie jeràrquica de retícules administratives, cada unitat de les quals comprèn un nombre determinat d'unitats de jerarquia inferior.

D'acord amb el repartiment federal de poders, l'organització de l'administració pública a l'interior de cada estat és competència de la seva constitució i dels seus poders legislatius. Així, en principi, podrien existir tantes formes d'organització del govern local com estats integren la Unió. Però encara hi ha més: a causa de les peculiars característiques de l'ordenament federal, hom troba sovint dins un mateix estat ens administratius de diferent naturalesa, els territoris dels quals no s'engloben ni es superposen i que mantenen relació directa amb l'administració de l'estat federat.

Aquesta absència d'una estructura jeràrquica general i arborescent dóna lloc a que fins i tot unitats administratives amb la mateixa denominació tinguin característiques molt diverses a les diferents parts del país. Tanmateix, tot seguint les definicions establertes pel *Census of Governments* dels Estats Units, hom pot distingir-hi cinc grans tipus de govern local³. Vegem quins són.

El comtat

El comtat és el tipus de govern local més generalitzat als Estats Units. El Cens el defineix com una forma

«Organitzada de govern local, autoritzada per les constitucions i els estatuts dels estats i establerta per proveir govern general.» (U.S. BUREAU OF THE CENSUS, 1983, pàg. 343; vegeu també BOLLENS, 1969).

L'any 1982 hi havia 3.041 administracions d'aquest tipus repartides per tot el país (amb les excepcions dels estats de Connecticut i Rhode Island i del districte de Columbia, on aquesta forma de govern és desconeguda).

Com es pot veure a la Taula I, el nombre de comtats gairebé no ha sofert canvis entre 1962 i 1982. La població mitjana inclosa en un comtat era, en la darrera d'aquestes dates, de 67.002 persones. Però existien grans diferències: des d'aquell comtat que tenia menys d'un centenar d'habitants (Loving County, Texas), fins aquell que en tenia més de set milions (Los Angeles County, Califòrnia). Així doncs, encara que la majoria de comtats pertanyen a àrees rurals (el 75% de comtats té menys de 50.000 habitants), es poden trobar també comtats semiurbans (el 20% que administra poblacions entre 50.000 i 250.000 habitants) i fins i tot comtats urbans (aquell 5% que té 250.000 habitants o més).

³ El Cens d'Administracions dels Estats Units es realitza cada cinc anys. Aquí s'utilitza el darrer cens efectuat que és el de 1982. D'altra banda, entre l'extensa literatura dedicada a l'estudi del govern local als Estats Units, es pot trobar un bon nombre d'introduccions al tema en les quals s'aporten definicions i tipologies que complementen o critiquen les definicions censals. Per esmentar només alguns autors, amb punts de vista ben diferents: ADRIAN PRESS (1972), CARALEY (1977), HONEY (1976), PAD-DISON (1983) i SHORT (1982).

TAULA I

Nombre d'unitats administratives, 1962-1982

Tipus d'Administració	1962	1967	1972	1977	1982
Administració EUA	1	1	1	1	1
Administracions d'Estat	50	50	50	50	50
Administracions Locals	91.186	81.248	78.218	79.862	82.290
Comtats	3.043	3.049	3.044	3.042	3.041
Municipis	18.000	18.048	18.517	18.862	19.076
Townships	17.142	17.105	16.991	16.822	16.734
Districtes Escolars	34.678	21.782	15.781	15.174	14.851
Districtes Especials	18.323	21.264	23.885	25.962	28.588
TOTAL	91.232	81.299	78.269	79.913	82.341

Font: U.S. BUREAU OF THE CENSUS, *Census of Governments 1982*, Vol. 1, Washington D.C., Dpt. of Commerce, 1983.

Aquesta diversitat de naturalesa i de població es reflecteix també en la varietat de funcions realitzades per aquestes administracions: els comtats rurals ofereixen només serveis bàsics com ara policia, supervisió sanitària o manteniment de la xarxa viària local; pel seu costat, els comtats semiurbans, a més dels serveis bàsics, sovint posseeixen i gestionen abocadors d'escombraries, biblioteques i, en alguns casos, aeroports i d'altres grans infraestructures; finalment, els comtats més grans realitzen la gran varietat de funcions pròpia d'un govern urbà: manteniment de clavegueram, recollida i tractament d'escombraries, gestió d'aeroports, abastiment d'aigua, lluita contra incendis, manteniment de guarderies, hospitals, etc.

Els sistemes d'elecció dels òrgans de govern dels comtats i la seva organització administrativa varien també en funció de la seva localització, extensió i competències. Una anàlisi detallada d'aquestes qüestions ens portaria lluny dels objectius de les presents notes. Assenyalarem només que el sistema més generalitzat és l'elecció directa per part de l'electorat del comtat dels diferents magistrats i funcionaris (cap de policia, tesorero, interventor, jutge de primera instància, etc.), així com d'un òrgan de govern que supervisa les actuacions dels diferents òrgans de gestió (comissions de sanitat, reclutament, urbanisme, etc. Per un exemple vegeu SHORT, 1982, pàg. 153-154).

El municipi

Els governs municipals han de ser autoritzats també pels òrgans legislatius dels estats i, d'acord amb la definició censal, són

«subdivisions polítiques en cada una de les quals s'ha establert una corporació municipal per tal de proveir govern general a una població específica dins una

àrea determinada.» (U.S. BUREAU OF THE CENSUS, 1983, pàg. VIII).

Els requisits i els procediments per crear un municipi varien extraordinàriament entre estat i estat (BOLLENS I SCHMANDT, 1970, pàg. 294-297), però com John C. SHORT (1982, pàg. 153) ha explicat, hi ha quatre grans vies a través de les quals un territori pot esdevenir municipi:

«Sota un règim de carta municipal (*special charter*) el municipi és establert per una disposició dels òrgans legislatius de l'estat; sota una llei general els municipis són creats quan un fet definit d'avançada es produeix, per exemple quan una àrea assoleix un determinat nombre d'habitants o una determinada densitat de població; sota un règim de carta municipal opcional (*optional charter*) els electors d'una àrea poden votar per tal que s'estableixi una administració municipal; sota un règim d'autonomia local (*home rule*) els electors poden sotmetre propostes de creació d'administracions municipals a l'estat».

Existeixen administracions municipals en cada un dels estats i el seu nombre s'ha incrementat lleugerament entre 1977 i 1982, tal com es pot veure a la Taula I. Però aquest creixement es concentra sobretot en els estats del sud del país, mentre en el nord i el nord-est el nombre de municipis, que ja és petit, tendeix a disminuir (d'altra banda, tal com s'explicarà més endavant, cal notar que una part important dels serveis que en altres regions són efectuats pels municipis a Nova Anglaterra són realitzats per administracions de tipus *township*).⁴

Una gran part de la població dels Estats Units (141 milions de persones sobre 218) vivia, l'any 1982, en territoris governats per una corporació municipal i, de fet, la majoria de les ciutats del país tenien administracions municipals. Aquest fet no implica pas, però, que només existeixin administracions municipals en àrees urbanes. Al contrari, la meitat dels municipis dels Estats Units tenia, en fer-se el darrer cens, menys de 1.000 habitants. Aquesta varietat de magnituds repercuteix, necessàriament, en el nombre de funcions que els governs municipals realitzen. La majoria de municipis posseeix i gestiona sistemes de clavegueram i d'abastiment d'aigües, serveis d'extinció d'incendis, biblioteques i parcs. Un important percentatge de municipis amb poblacions més grans posseeix també aeroports, sistemes de regulació del trànsit rodat, estadis, auditoris i serveis d'assistència social.

Pel que fa als sistemes d'elecció de representants i d'organització de l'administració, hi ha bàsicament tres grans classes de govern municipal als Estats Units (SHORT, 1982, 156-159). El primer i més comú, és el sistema que combina el poder de l'alcalde amb el del consistori (*mayor-council system*). Els electors escullen l'alcalde i els regidors de districte que integraran el consistori. Aquest darrer és l'òrgan deliberador i decisor i, en ocasions, té fins i tot un president propi, diferent de l'alcalde. En ciutats on la normativa dona un poder molt gran al consistori, els principals funcionaris solen ser elegits directament pels ciutadans i el consistori supervisa la gestió dels seus departaments a través de comissions ad-hoc (*weak-mayor system*).

⁴ El lector pot trobar a HOCH (1984) un excel·lent estudi sobre el funcionament dels mecanismes d'integració i annexió en un comtat americà (Los Angeles County, Califòrnia). El treball de Hoch és especialment interessant per la seva anàlisi de les implicacions socials i polítiques d'aquells processos administratius.

En d'altres indrets, és l'alcalde qui nomena els directors dels departaments municipals i el consistori queda allunyat de tota potestat executiva (*strong-mayor system*). El sistema *mayor-council* és la forma d'organització del govern municipal més estesa als Estats Units: un 80% de les ciutats de més de mig milió d'habitants són governades amb aquesta fórmula. Una segona forma d'organització del govern municipal és el sistema de *commission*: els ciutadans, agrupats en un únic districte electoral, elegeixen un òrgan de govern (una *commission*) integrat per un nombre reduït de membres (de tres a set). Aquest òrgan de govern, que és al mateix temps deliberant i executiu, dirigeix els departaments municipals i controla la gestió dels afers administratius. Finalment, existeix la fórmula que combina l'existència del consistori amb la figura d'un gerent (*council-manager system*): els electors, agrupats en un sol districte, escolleixen el consistori, que és l'òrgan deliberant i decisor. Al seu torn, el consistori nomena un gerent, el qual s'encarrega de la supervisió de l'administració municipal i de l'execució de les directrius de l'òrgan de govern. Aquest sistema és relativament estès, sobretot a les ciutats petites i mitjanes del país (en total, és utilitzat pel 40% del municipis).

El township

Les administracions de tipus *township* existeixen només en una vintena d'estats, però en algunes regions —com a Nova Anglaterra o d'altres parts del nord del país— són la principal forma de govern local ⁵. Com les administracions municipals, els *townships* són criatures de l'estat, però a diferència d'aquelles són creades

«per proveir govern general a àrees definides *sense tenir en compte les concentracions de població*» (U.S. BUREAU OF THE CENSUS, 1983, pàg. 343; el subratllat és nostre).

Els *townships* i les administracions municipals es combinen de diferent manera en aquells estats on ambdues formes de govern coexisteixen: en un estat (Indiana), on tot el territori està cobert per administracions de tipus *township*, cada municipi està integrat dins un *township*; en uns altres deu estats (Connecticut, Illinois, Kansas, Michigan, Minnesota, Missouri, Nebraska, New York, Ohio i Vermont) alguns municipis, però no tots, operen dins un territori que és administrat, al mateix temps, per un *township*; finalment, en els nou estats restants, no hi ha sobreposició territorial entre els dos tipus d'administració.

Normalment els *townships* administren poblacions petites: l'any 1982 només 1.019 dels 16.734 *townships* existents tenien més de 10.000 habitants. Per això un gran nombre d'aquestes administracions realitza una sèrie de funcions força limitades, característiques, sobretot, d'àrees rurals. Ara bé, allà on els *townships* serveixen po-

⁵ Els estats on hi ha administracions de tipus *township* són: Connecticut, Maine, Massachussets, New Hampshire, Rhode Island, Vermont, New Jersey, New York, Pennsylvania, Illinois, Indiana, Kansas, Michigan, Minnesota, Missouri, Nebraska, North Dakota, Ohio, South Dakota i Wisconsin (U.S. BUREAU OF THE CENSUS, 1983, pàg. 10)

blacions més concentrades exerceixen funcions similars a aquelles que, en d'altres indrets, assumeixen les administracions municipals (aquest fet és especialment notable en els estats de Nova Anglaterra). Tal com es pot veure a la Taula I, el nombre de *townships*, tot i que ha patit una lleugera disminució, s'ha mantingut pràcticament estable durant els darrers anys.

Pel que fa a l'elecció dels representants i a l'organització administrativa dels *townships*, la forma més estesa és la següent: els votants elegeixen els diversos funcionaris locals i un consell de govern, integrat per un nombre reduït de membres. Aquest consell, entre els membres del qual es compten l'alcalde i el secretari, és l'òrgan que fixa els objectius de la política local i vetlla per la seva aplicació.

El districte especial

Segons el Cens,

«les administracions especials de districte són unitats administratives independents i d'objectius limitats (...) que existeixen com a entitats separades en gaudir d'una substancial independència administrativa i fiscal respecte les administracions d'objectius generals.» (U.S. BUREAU OF THE CENSUS, 1983. pàg. X-XI).

Els districtes especials han de ser autoritzats també per una llei de l'estat. Normalment, són gestionats per funcionaris, nomenats per aquells governs locals el territori dels quals es veu afectat per les activitats del districte especial. Un tipus singular d'administració especial de districte són els districtes escolars, dels quals, per la seva importància, se'n parlarà en un apartat separat.

L'any 1982 hi havia als Estats Units 28.588 administracions especials de districte. Hom en podia trobar a cada estat —amb l'excepció del Districte de Columbia— i, tal com es pot veure a la Taula I, el seu nombre no ha parat de créixer d'ençà l'any 1962. Aquest increment, tal com s'explicarà més endavant, s'ha produït especialment a l'interior de les àrees metropolitanes: entre 1977 i 1982 es crearen 2.100 noves administracions especials de districte a l'interior de les àrees metropolitanes i només 481 a fora.

Pel seu caràcter, les administracions especials de districte operen a les mateixes àrees que d'altres governs locals (comtats, municipis o *townships*). La majoria d'elles realitza una sola funció, però es poden trobar també casos d'administracions especials multifuncionals. Hom a classificat les funcions que les administracions especials de districte realitzen en 11 categories diferents:

«Salut pública i serveis sanitaris; protecció de béns i persones; infraestructura viària; empreses públiques de serveis; habitatge; recursos naturals i assistència a l'agricultura; educació; parcs i facilitats d'esbarjo; cementiris; i miscel·lània».(BOLLENS, 1961, pàg. 21).

D'acord amb les dades del Cens, les funcions més comunes realitzades per administracions especials de districte són: la gestió de recursos naturals (21'8% de totes les administracions especials de districte realitzen aquesta funció), protecció contra

incendis (16%), habitatge i urbanisme (11'5%), abastiment d'aigua (9'2%), clavegueram (5'7%) i cementiris (5'5%). Els districtes multifuncionals (que en la majoria dels casos són combinacions entre abastiment d'aigua i d'altres funcions), representen el 9'1% del total, però en aquests darrers anys el seu nombre ha augmentat d'una manera molt acusada. També s'observen guanys en el nombre de districtes dedicats a l'habitatge i a l'urbanisme, protecció contra incendis, abastiment d'aigua, salut pública i parcs.

El districte escolar

L'any 1982 hi havia als Estats Units 14.851 districtes escolars. Aquests districtes són creats per lleis estatals per tal de proveir

«ensenyament públic de nivell primari, secundari i/o encara més elevat (i) disfruten de prou autonomia administrativa i fiscal com per ser qualificats administracions independents. (U.S. BUREAU OF THE CENSUS, 1983, pàg. 343).

A diferència de la resta de districtes especials, els districtes escolars solen tenir òrgans de govern elegits directament pels ciutadans i disposar d'una notòria independència fiscal. A més dels districtes escolars independents, l'any 1982 hi havia 1.538 administracions d'ensenyament públic que depenien d'altres ens (de l'estat, el comtat, el municipi o el *township*).

El nombre de districtes escolars ha disminuït durant les dues darreres dècades (vegeu la Taula I), disminució que ha estat deguda sobretot a la reorganització dels districtes existents. Així, la importància dels ens administratius relacionats amb l'escola pública continua essent molt considerable: l'any 1982 hi havia 43 milions d'alumnes matriculats en escoles públiques, dels quals 35 milions assistien a escoles gestionades per administracions escolars independents.

Com que als Estats Units l'educació pública depèn de la normativa de cada estat federat, hi ha una gran diversitat en l'organització escolar d'unes i altres parts del país: a la majoria dels estats (33 dels 50) hi ha només districtes escolars independents, en 12 estats hi ha tant districtes dependents com independents i, finalment, a 5 estats (Alaska, Hawai, Maryland, North Carolina i Virginia) totes les escoles públiques són gestionades per organismes que depenen d'altres ens administratius. La mateixa diversitat es pot trobar pel que fa als nivells d'ensenyament ofert pels serveis d'escolaritat pública: la major part dels districtes escolars ofereixen educació primària i secundària (11.212 districtes sobre 16.019) però hi ha també districtes escolars que gestionen un sol nivell d'ensenyament (primari, secundari o universitari).

2. El finançament dels governs locals

Fins aquí s'ha assajat una tipologia de les formes de govern local als Estats Units: s'ha parlat del seu nombre, de les competències que exerceixen, de llurs sistemes

d'elecció i de la seva organització administrativa. A l'apartat que segueix hom explicarà, de manera general, quines són les fonts de finançament del govern local dels Estats Units i hom indicarà sumàriament com es distribueixen les seves despeses.

La primera i principal font d'ingressos són els impostos: totes les administracions de comtat, de municipi, de *township* i de districte escolar, així com la meitat de les administracions especials de districte estan autoritzades per establir impostos i cobrarlos. D'entre els impostos existents, destaquen per la seva importància per a les hisendes locals les taxes sobre la propietat (que solen representar més de la meitat dels ingressos locals per recaptació pròpia), seguides molt de lluny pels impostos sobre el consum (que absorbeixen poc més del 5% dels ingressos per aquest concepte)(PETERSON, 1981, pàg. 73). Com Harold Wolman ha explicat, el tipus d'impostos que les autoritats locals poden recaptar i el grau de pressió fiscal que poden exercir, varien en gran manera entre els diferents estats:

«tots els estats permeten que les administracions locals recaptin impostos sobre la propietat (*property tax*), 29 estats permeten un impost local sobre el consum (*sales tax*), i 13 estats permeten un impost local sobre la renda (*income tax*). A més, la majoria dels estats especifiquen el màxim, però no el mínim, dels percentatges d'impostos que es poden cobrar.»(WOLMAN, 1982, pàg. 174).

És important de notar aquest darrer aspecte: la limitació, a través de la legislació estatal, de la pressió fiscal que les autoritats locals poden exercir. En els darrers anys (sobretot d'ençà que l'estat de Califòrnia aprovà una disposició en aquest sentit l'any 1979) les lleis limitatives dels poders fiscals han conegut una àmplia difusió, i són molts els estats que rivalitzen entre ells per tal d'oferir una menor pressió fiscal (PADDISON, 1983, pàg. 178; BLUESTONE HARRISON, 1982, pàg. 146-180). D'altra banda, cal assenyalar també que entre les administracions especials de districte que no estan autoritzades a recaptar impostos (i que, per tant, depenen de la percepció d'ingressos pels serveis que presten o de les transferències des d'altres òrgans de l'administració) n'hi ha d'extraordinàriament poderoses i importants per a l'economia de les regions en què operen.

A més dels impostos, les altres grans fonts de finançament per a les administracions locals són: les percepcions en concepte de serveis i les subvencions procedents dels governs estatals o federal. La primera d'aquestes fonts inclou els ingressos per raó de la utilització dels serveis de transport, sanitat, neteja, recursos naturals, etc. Aquests beneficis representen una quarta part del total d'ingressos recaptats directament per les administracions locals del país. Les subvencions procedents dels governs estatals i federal han aportat, tradicionalment, un percentatge encara més gran dels ingressos locals. Així, l'any fiscal 1979 (abans de l'adveniment de l'administració Reagan) els ajuts intergovernamentals representaven un 40'39% del conjunt dels pressupostos locals.

Les subvencions intergovernamentals poden ser de dues naturaleses: fons destinats a despeses generals (*general revenue sharing*) o ajuts per a propòsits concrets (*grants-in-aid*). La primera categoria representa una part molt petita del conjunt de

transferències intergovernamentals i, de fet, el projecte de pressupost per a 1986 proposa la seva desaparició (BUDGET, 1985, 151-155). L'altra classe d'ajuts, aquells que només poden ser emprats en una activitat o en un servei prèviament especificat, són, per tant, la part substancial de les subvencions intergovernamentals. Malgrat això, d'ençà de l'arribada de Ronald Reagan a la presidència aquestes transferències han conegut també una dràstica reducció (vegeu Taula II), reducció que, segons s'estima, ha continuat durant l'any 1985 i perdurarà durant el 1986 (BUDGET, 1985, pàg. 155).

TAULA II

Percentatge de les subvencions federals per a propòsits concrets sobre els ingressos totals de les administracions locals o estatals, 1977-1984

Any	%
1977	30,5
1978	31,8
1979	31,1
1980	31,5
1981	29,4
1982	25,3
1983	23,9
1984	21,0

Font: ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS, *Significant Features in Fiscal Federalism, 1983-1984*, Washington D.C., A.C.I.R., 1984.

— *Budget of the United States Government. Fiscal Year 1986*, Washington D.C., Executive Office of the President of Management and Budget, 1985.

Finalment, pel que fa a les despeses, les administracions locals dels Estats Units destinen els seus propis recursos en primer lloc a l'ensenyament, i a continuació a l'habitatge, al manteniment i la gestió dels serveis i les infraestructures públiques i a la prestació de serveis socials, per aquest ordre d'importància. Les ajudes estatals i federals es destinen, en canvi, prioritàriament a l'ensenyament, als serveis socials, als serveis públics i a les infraestructures (PETERSON, 1981, pàg. 78-82).

3. El govern de les àrees Metropolitanas

Hem vist, doncs, que als Estats Units existeix una gran varietat de formes de govern local i que les administracions disposen d'una notable diversitat de sistemes de finançament. Però el lector ha d'haver notat que cap de les institucions que s'han descrit fins aquí constitueixen una forma de govern específica per a les grans ciutats, per a les àrees metropolitanas del país. No es tracta pas d'un oblit: encara que el fenomen metropolità és especialment important als Estats Units, encara que 170'5 dels seus 226'5 milions d'habitants resideixen en àrees que poden ser descrites com

a metropolitanas (el 75% de la població en dades de 1980), no existeix als Estats Units d'Amèrica una forma general de govern metropolità.

El Cens defineix com a metropolitana una regió quan es tracta de:

«una àrea pertanyent a un sol comtat o a un grup de comtats contigus i que inclou almenys una «ciutat central» de 50.000 habitants o, en alguns casos, ciutats bessones contigües que assoleixen, entre ambdues, aquesta població mínima.»(US BUREAU OF THE CENSUS, 1983, pàg. XVIII).

Les àrees així definides són anomenades *Standard Metropolitan Statistical Areas* (SMSA) o *New England County Metropolitan Areas* (NECMA). L'any 1982 hi havia 305 ciutats que responien a aquestes característiques. D'entre elles, 146 s'estenien sobre un sol comtat, 159 abastaven els territoris de dos comptats o més, i, finalment, 34 àrees metropolitanas creuaven límits estatals.

Ara bé, com el seu nom indica, les SMSA i les NECMA són reconegudes únicament amb finalitats estadístiques i molt poques de les àrees metropolitanas oficialment reconegudes tenen alguna mena de govern metropolità unitari. Al contrari, l'any 1982 les 305 àrees metropolitanas existents contenien no gensmenys que 29.861 ens administratius diferents. Bona part d'aquestes administracions tenia facultats fiscals diferenciades i cada una d'elles posseïa la seva pròpia demarcació territorial (coincident o no amb la dels altres governs de l'àrea).

Aquesta extraordinària superposició de límits jurisdiccionals i d'òrgans administratius afecta menys les ciutats del sud del país, de creixement més recent i assoleix la seva màxima expressió a les àrees metropolitanas del Nord-est i el Centre-Nord, que són les més antigues i poblades. Així, a l'àrea metropolitana de Chicago l'any 1972 comptava ja amb 1.172 ens administratius diferents, mentre a Philadelphia n'hi havia 852, a Pittsburg 698 i a New York 531 (PADDISON, 1983, pàg. 202-203). I, tal com es pot veure a la Taula III, la tendència a crear noves administracions,

TAULA III

Tipus d'Administracions Locals dins d'àrees metropolitanas, 1962-1982

Tipus d'Administració	1962	1967	1972	1977	1982*
Comtats	447	447	444	594	670
Municipis	4.903	5.319	5.467	6.444	7.100
Townships	3.282	3.485	3.462	4.031	4.756
Districtes Escolars	7.072	5.421	4.758	5.220	5.692
Districtes Especials	6.153	7.569	8.054	9.580	11.725
TOTAL	21.857	22.241	22.185	25.869	29.861

Font: U.S. BUREAU OF THE CENSUS, *Census of Governments 1972, 1977 i 1982*, Washington D.C., Dpt. of Commerce, 1973, 1978 i 1983.

* Entre els censos de 1977 i 1982 es produïren diversos canvis en la delimitació de les àrees metropolitanas. D'acord amb la definició de l'any 1977 el nombre d'administracions locals que l'any 1982 es trobarien a l'interior d'àrees metropolitanas serien: Comtats, 594; Municipis 6.444; Townships, 4.031; Districtes Escolars, 5.220; i Districtes Especials, 9.580. El nombre total d'administracions hauria estat de 25.869.

sobretot administracions especials de districte, s'enforteix més i més a mesura que passen els anys: l'any 1982, els 29.861 governs locals existents a l'interior de les àrees metropolitanes representaven ja el 36% de totes les administracions locals del país.

La fragmentació jurisdiccional de les àrees metropolitanes («la balcanització de la ciutat», per dir-ho en paraules de Ronan Paddison) és, a parer nostre, una de les característiques més remarcables de l'organització del govern local als Estats Units. Les seves repercussions polítiques, fiscals i econòmiques són extraordinàriament importants i, a parer nostre, contradictòries pel que fa a l'estabilitat social en aquell país. La seva discussió ens portaria, però, més enllà dels objectius d'aquestes notes.

BIBLIOGRAFIA

- ADRIAN, CHARLES R. & PRESS, CHARLES, *Governing Urban America*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1972.
- ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS, *Significant Features on Fiscal Federalism, 1983-84*, Washington D.C., A.C.I.R., 1984.
- BOLLENS, JOHN C., *Special District Government in the United States*, Berkely, University of California Press, 1961.
- BOLLENS, JOHN C., *American County Government*, Beverly Hills, Sage Publications, 1969.
- BOLLENS, JOHN C. & SCHMANDT, HENRY J., *The Metropolis: Its People, Politics and Economic Life*, New York, Harper Row, 1970.
- , *BUDGET of the United States Government. Fiscal Year 1986*, Washington D.C., Executive Office of the President of Management and Budget, 1985.
- CARALEY, Demetrios, *City Government and Urban Problems: A New Introduction to Urban Politics*, Englewood Hills, Prentice Hall, 1977.
- CLARK, GORDON L. & DEAR, MICHAEL, *State Apparatus: Structures and Language of Legitimacy*, Boston, Allen and Unwin, 1984.
- COCKBURN, CYNTHIA, *The Local State. Management of Cities and People*, Londres, Pluto Press, 1977.
- HOCH, CHARLES, «City Limits: Municipal Boundary Formation and Class Segregation» a TABB, William K. & SAWERS, Larry (ed.), *Marxism and the Metropolis*, Oxford, Oxford University Press, 1984.
- HONEY, REX D., «Metropolitan Governance» in ADAMS, John S. (ed.), *Urban Policymaking and Metropolis Dynamic*, Cambridge (Mass.), Ballinger, 1976.
- PADDISON, RONAN, *The Fragmented State*, New York, Saint Martin's Press, 1983.
- PETERSON, PAUL E., *City Limits*, Chicago, The University of Chicago Press, 1981.
- SHORT, JOHN B., *An Introduction to Political Geography*, London, Routledge and Kegan Paul, 1982.
- U.S. BUREAU OF THE CENSUS, *Census of Governments, 1982*, Washington D.C., Dept. of Commerce, 1983.
- WOLMAN, HAROLD, «Local Autonomy and Intergovernmental Finance in Britain and the USA», a ROSE, Richard & PAGE, Edward (ed.), *Fiscal Stress in Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.