

¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas

Ungovernable Metropolis? European Experiences

Christian LEFÈVRE

Université Paris VIII-Merne la Vallée
Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTS)
lefevre@enpc.fr

(Traducción: José M. Ruano)

Recibido: 25.5.10

Aprobado definitivamente: 6.7.10

RESUMEN

Las áreas metropolitanas se han convertido en lugares en los que tienen lugar algunos de los mayores desafíos para el gobierno de nuestras sociedades (desigualdades sociales y territoriales, desarrollo económico, la diversidad étnica y cultural, la preservación del medio ambiente, etc.). Sin embargo, a pesar de su relevancia como espacios para el tratamiento de estos problemas, las áreas metropolitanas tienen grandes dificultades para transformarse en territorios políticos, es decir, para alcanzar un nivel de agente político suficiente (como actor colectivo) para producir políticas adecuadas que aborden estos problemas y produzcan estrategias colectivas que orienten su desarrollo futuro. Para tratar este tema, este artículo se centrará en primer lugar en los principales obstáculos que les impiden alcanzar el nivel de actor político, que son comunes a la mayoría de los países europeos: la resistencia del Estado a otorgar a estos territorios las funciones y recursos adecuados en el proceso de descentralización y su preferencia por el reforzamiento de los niveles de gobierno existentes; la oposición de estos niveles de gobierno y la falta de apoyo de la sociedad civil (actores económicos y población). En un segundo apartado, este artículo presentará diferentes experiencias que han tenido lugar en la última década para superar estos obstáculos. Centrándose en la pacificación de las relaciones de poder a nivel metropolitano mediante conferencias, cartas y pactos metropolitanos y “políticas procedimentales” como la planificación estratégica, el autor considera que estas experiencias no parecen ofrecer potencialidades para la reducción del conflicto político entre actores y concluye con un tono pesimista sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza metropolitana, planificación estratégica, descentralización, Estado, sociedad civil, regímenes urbanos.

ABSTRACT

Metropolitan areas have become places where some of the major issues and stakes for the government of our societies are taking place (social and territorial inequalities, economic development, the question of ethnical and cultural diversity, environmental preservation, etc.). However, in spite of their relevance as spaces to address these issues, metropolitan areas have great difficulties to become political territories, that is to reach a sufficient political agency (act as collective actor) to produce adequate policies to deal with these issues and to produce collective strategies to orient their future development. To substantiate this statement, the article will first focus on the major obstacles which prevent metropolitan areas to reach agency and which are common to most of European countries: the resistance of the State

to grant these territories with adequate competences and resources in the decentralization process and its preference towards the strengthening of existing governmental tiers; the opposition of these governmental tiers along with the lack of support from civil society (economic actors and the inhabitants). In a second section, the article will present the various experiences launched in the last decade to alleviate these obstacles. Focusing on the pacification of power relations at the metropolitan level through metropolitan conferences and metropolitan charters and pacts and on 'procedural policies' such as strategic planning, the author estimates that these experiences do not seem to offer the potentialities to reduce political conflicts between actors and concludes with a pessimist tone on the unlikely governability of metropolitan areas.

KEYWORDS: Metropolitan Governance, strategic planning, decentralization, State, civil society, urban regimes.

SUMARIO

Introducción. 1. Los obstáculos a la construcción política de las metrópolis. 1.1. El estado contra las metrópolis. 1.2. Entidades locales poco abiertas a la escala metropolitana. 1.3. Una sociedad civil anti-metropolitana. 2. Construir políticamente las metrópolis: experiencias europeas. 2.1. Gobernanza política: la construcción del consenso entre los actores políticos locales. 2.2. Gobernanza y acción colectiva: regímenes urbanos y planificación estratégica. 2.3. Los regímenes políticos urbanos: Londres, Turín. 2.4. La planificación estratégica: Barcelona, Turín. 3. Conclusión. 4. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

Desde las primeras investigaciones de J. Friedman y G. Wolfe (1982) y de S. Sassen (1991), las grandes ciudades han reaparecido a nivel internacional como uno de los lugares esenciales del desarrollo del capitalismo mundial. Más adelante, geógrafos economistas como A. Scout (2001), geógrafos políticos como N. Brenner (2004) o socioeconomistas como P. Veltz (1996) han puesto de relieve la importancia de las metrópolis en la globalización. Han sido destacadas por organizaciones internacionales como la OCDE (2006) o Naciones Unidas (UN-Habitat, 2000). Las metrópolis se han transformado en los lugares en los que se manifiestan los grandes desafíos, antiguos y nuevos, de las sociedades modernas. Ambitos para la producción de riqueza y de desarrollo económico; espacios en los que tiene lugar la solidaridad y la convivencia entre poblaciones cada vez más diversas en el plano social, cultural y étnico (Jouve y al., 2006); territorios donde se plantean con intensidad los problemas medioambientales, etc., en todos los ámbitos de la vida humana, las metrópolis se han convertido en lugares estratégicos.

Pero así como las metrópolis se han transformado en uno de los espacios principales en los que se plantean los desafíos económicos y sociales de las sociedades modernas, sufren para erigirse en actores políticos, es decir, en agentes colectivos capaces de producir las políticas adecuadas para, a la vez, responder a estos desafíos y orientar su futuro, en términos simples, para gobernarlos. Dicho de otro modo, las metrópolis tienen grandes dificultades para transformarse en auténticos territorios, esto es, para estructurar un poder político a escala metropolitana, sea bajo la forma de una institución específica de gobierno (Sharpe, 1995), sea como resultado de posibles acuerdos formales.

Así, las metrópolis se encuentran hoy en una situación paradójica. Por un lado, la literatura y la mayoría de los actores no dejan de presentarlas como espacios pertinentes para responder a las numerosas cuestiones económicas, políticas, sociales, medioambientales planteadas por el desarrollo del capitalismo contemporáneo. Por otro, son, con raras excepciones, políticamente casi inexistentes, lo que pone sobre la mesa el problema de su gobernabilidad.

Este artículo se inserta en el debate académico y político sobre la gobernabilidad de las metrópolis. En una primera parte, examina los elementos que en el sistema de actores metropolitanos presentan obstáculos a la emergencia política de estos territorios. En una segunda parte, analiza las experiencias europeas que tratan de superar algunos de estos obstáculos, concluyendo con una nota pesimista sobre la gobernabilidad metropolitana.

1. LOS OBSTÁCULOS A LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE LAS METRÓPOLIS

Si a lo largo de las últimas décadas las metrópolis se han encontrado con dificultades para constituirse como territorios políticos, ha sido especialmente porque los principales actores que desempeñan un papel nada despreciable en esos territorios se han opuesto, bien directamente a las acciones y políticas tendentes al reconocimiento político del hecho metropolitano, bien indirectamente por falta de apoyo a este proceso. Ante todo, hay que decir que estos actores metropolitanos son el Estado, los gobiernos locales y la sociedad civil.

1.1. EL ESTADO CONTRA LAS METRÓPOLIS

Si algunos Estados han presentado una retórica a veces favorable a las metrópolis, en la práctica se ha quedado en nada. En efecto, prácticamente ningún país ha desarrollado políticas nacionales que tuviesen como objetivo privilegiar la escala metropolitana (D'Albergo, 2009) y por regla general los procesos de descentralización no han favorecido a las metrópolis.

En la mayoría de los Estados europeos, las áreas metropolitanas han sido los "territorios olvidados" de la descentralización. En la gran mayoría de casos, las leyes de descentralización y los procesos resultantes han supuesto la transferencia de competencias y recursos a los escalones institucionales preexistentes, es decir, a los municipios, provincias y, en ciertos países, a las regiones.

En el Reino Unido, el proceso de descentralización, llamado "devolution", se ha centrado

en las regiones periféricas del País de Gales, Escocia e Irlanda del Norte. A finales de los años 90, este proceso de descentralización debía traducirse en Inglaterra en una descentralización regional, siguiendo en esto el ejemplo del Gran Londres, al que se otorgó una institución específica en 1999, la autoridad del Gran Londres (GLA). Este proceso se cortó de raíz en 2004 cuando los electores del noroeste rechazaron con firmeza la creación de una entidad regional de elección directa por los ciudadanos. Desde entonces no se ha adoptado ninguna iniciativa a pesar del debate sobre la creación de “city-regions” a mediados de la década del 2000. La GLA, que algunos veían como una primera etapa del reconocimiento político del hecho metropolitano al otro lado del canal, ha quedado como una excepción.

En toda Europa la situación es similar. En Alemania, Bélgica o en los países escandinavos, la descentralización, aunque tímida en algunos casos, ha favorecido generalmente al nivel regional (Alemania, Bélgica) o a las provincias y condados (países escandinavos). Las pocas entidades metropolitanas existentes (Hanover, Stuttgart, Copenhague) son instituciones débiles y controladas. En los países del sur de Europa, en los que el proceso de descentralización es significativo (España, Francia, Italia), ocurre lo mismo.

En España, la descentralización ha beneficiado claramente a las regiones, las “comunidades autónomas”, hasta el punto de que hoy en día puede considerarse a este país como un Estado semifederal. La continuidad del proceso de descentralización, que significa la transferencia de ciertos poderes de las comunidades autónomas hacia los gobiernos locales, y principalmente los municipios, no ha beneficiado tampoco a las metrópolis. Más bien al contrario. En primer lugar, una de las primeras actuaciones políticas de las regiones españolas fue la abolición de las estructuras metropolitanas existentes. De este modo, la Corporación Metropolitana de Bilbao fue suprimida en 1980, la del Gran Valencia en 1986, y al año siguiente la Generalitat de Cataluña eliminó la autoridad metropolitana de Barcelona. Ninguna de estas estructuras, creadas bajo el régimen franquista, ha sido sustituida por entidades elegidas democráticamente en un ámbito territorial similar. En segun-

do lugar, la segunda etapa de la descentralización española, el “pacto local”, no ha tomado en consideración a las metrópolis. Aun cuando esta segunda etapa se ha puesto en marcha con grandes dificultades y numerosos conflictos, son los municipios los beneficiarios de las transferencias de competencias comprometidas. Por último, las leyes nacionales más recientes, como la de 2003 sobre “grandes ciudades”, no han tomado en cuenta la escala metropolitana, sino que, al contrario, se han centrado en las ciudades centrales para reforzar su capacidad política. Una vez más, se ha olvidado a las metrópolis (Rodríguez Álvarez, 2004).

En Francia, desde las primeras leyes de 1982, el Estado ha transferido competencias y recursos a los municipios, los departamentos y las regiones. Por regla general, las distintas leyes de descentralización han prestado atención a la distribución equilibrada de estas transferencias de competencias entre las entidades subnacionales, descuidando la escala metropolitana. De hecho, el territorio de la metrópolis se ha tomado parcialmente en consideración mediante la creación de estructuras de cooperación intermunicipal, como las comunidades de aglomeración o las comunidades urbanas, pero estas estructuras no son entidades locales de pleno ejercicio (no disponen más que de competencias específicas y no están dotadas de consejos de elección directa) y están bajo el control de los municipios que componen el área metropolitana. El debate sobre la constitución de una nueva entidad local de ámbito metropolitano es una constante en Francia desde hace veinte años que apenas avanza. Prueba de ello es la nueva ley de reforma de las entidades locales presentada en el Parlamento a principios de 2010. Esta ley, que preveía la creación de “metrópolis” en las 11 mayores ciudades francesas, es decir, de auténticas entidades locales dotadas de competencias generales y elegidas democráticamente, ha sido poco a poco vaciada de contenido por los parlamentarios. Hoy en día, en lugar de entidades locales de pleno derecho, asistiremos probablemente a la creación la enésima estructura de cooperación intermunicipal como las que habitan ya los territorios urbanos franceses.

En Italia, el proceso de descentralización ha seguido un largo y caótico camino que a fin de cuentas ha terminado por favorecer también a

los gobiernos subnacionales existentes: municipios, provincias y regiones. Se ha olvidado la escala metropolitana. Es cierto que las “ciudades metropolitanas”, instituciones locales que comprenden las áreas metropolitanas y que disponen de competencias y recursos significativos, están bien reconocidas por la constitución italiana...pero no existen. En efecto, desde que fueron mencionadas en la ley 142 de 1990 ninguna ha visto la luz, como se comprobará en el epígrafe siguiente. Quedan lejos los tiempos en los que algunos políticos imaginaban un senado de metrópolis y regiones consagrando políticamente de este modo la escala metropolitana. El proceso de federalización de Italia se ha sumergido de hecho en las luchas entre partidos políticos, que han tomado como rehén al Estado, el cual a su vez no ha dado nunca apoyo real a unas futuras ciudades metropolitanas que no han podido constituirse a pesar de las interesantes experiencias que se detallarán en la segunda parte de este artículo. El resultado es un proceso de descentralización incierto, poco comprensible y diluido en numerosas leyes (como las famosas leyes Bassanini de finales de los años 90) que han reforzado a los municipios, las provincias y las regiones, pero en absoluto a la escala metropolitana.

1.2. ENTIDADES LOCALES POCO ABIERTAS A LA ESCALA METROPOLITANA

Una gran parte de la historia de la constitución política de las metrópolis es la de las luchas de las entidades locales existentes, sea para rechazar las reformas que les dan cuerpo, sea para vaciarlas de contenido (Lefèvre, 1998, 2009^a). En esta historia, las entidades locales han sido las ganadoras en todo el mundo, incluida Europa. Fuertes por su larga historia, su legitimidad democrática y por la identificación de la población con su territorio y sus cargos electi-

vos, especialmente a nivel municipal, las entidades locales han logrado frecuentemente alcanzar sus objetivos o “limitar los daños”. Tomemos algunos ejemplos.

En Francia, el municipio es la “célula básica de la democracia”. Forma parte del “patrimonio genético de la nación”. Estas expresiones utilizadas con frecuencia denotan el carácter intocable de esta administración. Además, todas las reformas o proyectos de reforma de la organización territorial francesa han tenido especial cuidado, especialmente en sus preámbulos, de no poner en cuestión la existencia del municipio.

La conclusión es clara. Las entidades locales delegan o transfieren el menor número posible de competencias y de recursos a su disposición a las estructuras de gobierno de las áreas metropolitanas cuando éstas existen. Cuando se han visto obligadas a ello, como fue el caso de las comunidades urbanas a finales de los años 60, los cargos electivos municipales se las arreglaron para vaciar de contenido la transferencia de competencias (Sorbet, 1983). Por supuesto, las cosas cambian, pero evolucionan muy lentamente porque en Francia, a diferencia de la mayor parte de Estados europeos e incluso del mundo, existe un instrumento, la acumulación de cargos¹, que concede a los gobiernos subnacionales un acceso privilegiado al nivel nacional, que es el que vota las leyes. La acumulación de cargos explica así en buena medida por qué las leyes de descentralización de los años 80 se han hecho a partir de un sistema institucional permanente (con la excepción de la creación de las regiones, que, sin embargo, han sido concedidas como entidades débiles)

Además, la situación no es mejor en países en los que ha tenido éxito lo que algunos politólogos llaman la modernización de la organización territorial e institucional (incluida la fuerte reducción del número de entidades locales), como en Alemania, Países Bajos, Gran Bretaña o Italia.

Alemania, país que ha sido puesto como ejemplo por haber sabido dividir por tres el

¹ La acumulación de cargos es el hecho según el cual un cargo político acumula varios puestos de carácter electivo correspondientes a distintos niveles territoriales. Así, es frecuente que un parlamentario sea al mismo tiempo alcalde, consejero general (en la asamblea departamental) o consejero regional, sin contar los puestos europeos, como el de diputado. La mayoría de los diputados nacionales tienen de este modo un cargo local y, por lo tanto, se muestran poco predisuestos a votar una ley que cuestione el interés local, como el de los municipios.

número de sus municipios en los años 60 y 70, se revela desde entonces incapaz, con algunas excepciones, de organizar políticamente e incluso administrativamente sus grandes ciudades, como Berlín, Hamburgo, Frankfurt o Munich. Domina en este caso el poder de las ciudades centrales, que tienen un estatuto especial² y que rechazan cualquier estructura local por encima de ellas. Claro que Alemania presenta dos casos de grandes ciudades que disponen de una institución metropolitana, Stuttgart y Hanover, pero se trata de estructuras con competencias y recursos muy débiles y que no ponen en peligro el poder de las ciudades centrales.

En los Países Bajos, son las grandes ciudades y las provincias las que se oponen a los proyectos de creación de una “Delta Metrópolis” sobre la Randstad. En Gran Bretaña, son los municipios (*boroughs* en Londres y *districts* en las demás ciudades) los que se oponen al reforzamiento de los poderes de la autoridad del Gran Londres o se inquietan por la creación de las ciudades-región de Birmingham o Manchester.

En los años 90, Italia ha intentado salir de su enredo político-institucional votando una ley-marco, la ley 142. Todo un capítulo de esta ley se dedica a la constitución de ciudades metropolitanas (*città metropolitane*) en las 10 mayores ciudades del país. Estas “ciudades metropolitanas”, configuradas como autoridades elegidas por sufragio universal directo y con competencias fuertes y numerosas, jamás han visto la luz, como ya se ha dicho. A pesar de que algunas leyes regionales (especialmente en la Toscana y en Emilia-Romaña) les han atribuido una relativa legitimidad política, y a pesar de ciertas innovaciones en su concepción y en su implantación, como en Bolonia (Jouve y Lefèvre, 1996), sobre lo que se tratará más adelante, estas leyes han quedado como papel mojado al enfrentarse al conjunto del sistema local, a la mayoría de los partidos políticos, al menos a nivel local, y a la falta de apoyo del Estado. En 1999, la ley 142 fue “revisitada” al dar la iniciativa del proceso a los municipios. Más de diez años después, prevalece el statu quo.

1.3. UNA SOCIEDAD CIVIL ANTI-METROPOLITANA

Por su parte, la sociedad civil no parece más favorable que los Estados o las entidades locales a la emergencia de las metrópolis como territorios políticos. Están aquí implicados dos tipos de actores: la población y sus asociaciones y el mundo económico.

El desarrollo de la democracia local entendida como cualquiera de las formas de intervención directa de los habitantes en los asuntos públicos locales, leitmotiv de la mayoría de los países democráticos, contiene todo tipo de virtudes: lograría políticas públicas más eficaces, la creación de una sociedad política local más fuerte y la lucha contra la enfermedad democrática aproximando a los habitantes y cargos electivos. Por lo tanto, podemos preguntarnos si estas formas de democracia local, especialmente por su tamaño territorial, no contribuiría al cuestionamiento de la metrópolis como el ámbito adecuado y legítimo para el debate y la acción política. En efecto, al descansar fundamentalmente en una concepción restrictiva de ciudadanía; al adaptarse al territorio de las instituciones locales y principalmente de los municipios; en definitiva, al no tomar en cuenta, o hacerlo muy mal, el hecho metropolitano, la democracia local contribuiría a deslegitimar la metrópolis.

En los últimos años, la democracia local se ha desarrollado en las ciudades principalmente a través de la utilización de dos instrumentos: las instituciones inframunicipales (barrios, distritos, etc.) y de dispositivos de participación (consejos de barrio, referenda, etc.). Hace ya mucho tiempo que algunas ciudades europeas (Berlín, Ámsterdam, Roma, Madrid, París, etc.) crearon instituciones inframunicipales. En los últimos años, la tendencia ha sido la multiplicación de este tipo de instituciones en la mayoría de los países y el reforzamiento de su legitimidad política y de sus competencias. Progresivamente, estas instituciones, que no eran más que simples escalones administrativos se han convertido en pseudogobiernos locales de pleno derecho. Esto es así especialmente en Berlín y en Roma, donde los

² Estas ciudades son *Kreisfreie Städte*, es decir, ciudades sin *Kreis*. Los *Kreise* son estructuras políticas y administrativas del mismo nivel que los departamentos franceses o las provincias españolas o italianas.

bezirke y los *municipi*, que disponen de consejos y un alcalde elegidos mediante sufragio universal directo gestionan una parte del presupuesto y de las competencias municipales, especialmente las competencias de proximidad.

Por otra parte, se han multiplicado por todas partes las reformas que tratan de fomentar la democracia directa a nivel local, principalmente mediante la creación de consejos de barrio y la autorización de la celebración de referenda y consultas populares. En Alemania, los Länder han incorporado disposiciones en este sentido en sus constituciones. En Italia y los Países Bajos también ha aumentado la práctica del referéndum. Francia, reticente durante mucho tiempo, ha seguido esta tendencia. Ahora bien, el auge de los procesos de democracia directa tiene que ver esencialmente con las entidades locales existentes, esto es, no afecta prácticamente nunca a las metrópolis en cuanto tales, sino a partes de ellas.

Instituciones inframunicipales, referenda locales, comités de barrio forman parte hoy en día del panorama de las metrópolis. Queda por ver si esta evolución sirve a la democracia metropolitana o si la obstaculiza. Hay tres elementos que hace que nos decidamos por la segunda opción: el papel de las instituciones inframunicipales en la autonomía de los territorios que abarcan, las estructuras y dispositivos de participación como vector de “nymbismo”, y el empleo de los procesos de democracia directa en el rechazo del “pensamiento metropolitano”.

Frecuentemente, las consultas dirigidas a la población se traducen en reivindicaciones y demandas “localistas” que hacen caso omiso o ignoran completamente los grandes desafíos y los problemas de la metrópolis. No se trata de cuestionar aquí la existencia y el fundamento de estas estructuras de participación, sino de denunciar su falta de articulación con otras escalas distintas de las de su propio territorio. Quizá hayan sido los referenda los instrumentos más utilizados en un sentido “localista”, en unas ocasiones permitiendo a la población pronunciarse contra la creación de instituciones metropolitanas, y en otras planteando la posibilidad de la secesión de partes de la metrópolis.

En Europa³, los ejemplos más conocidos de referenda “anti-metropolitanos” son los de Ámsterdam, Róterdam y Berlín a mediados de los años 90, que se tradujeron en el rechazo abrumador de los electores (con el 93% en Ámsterdam, por ejemplo) al establecimiento de una autoridad metropolitana. Para ser justos, hay que mencionar sin embargo el único éxito sobre este tema en Europa, el referéndum de Londres de 1999, que se debió a circunstancias muy particulares (la existencia de instituciones metropolitanas desde hacía más de un siglo y, singularmente, la ausencia de una ciudad central).

Pero los referenda locales también se han utilizado para lograr la secesión de la metrópolis. Es en Estados Unidos donde se pueden encontrar más ejemplos, como el éxito de West Hollywood en los años 80 y los intentos en la década del 2000 de Hollywood y de San Fernando Valley (Boudreau, Didier y Hancock, 2004), o el deseo abortado de Staten Island en Nueva York. Sin embargo, este deseo secesionista no se limita a los Estados Unidos y se empieza a constatar en Europa (en Italia ha habido varios intentos infructuosos de la zona de Mestre para separarse de la ciudad de Venecia). El hecho de que en Europa pocas ciudades hayan sucumbido a estas presiones secesionistas, se debe probablemente a que la mayoría de las constituciones no reconocen este derecho a la población, contrariamente a lo que ocurre en Norteamérica.

Si la población de las metrópolis no parecen favorables al desarrollo político de estos territorios, ¿qué ocurre con el mundo de la economía? En efecto, al tratar de la competencia entre metrópolis, de la búsqueda de una mayor competitividad económica, no es ilegítimo plantear la cuestión de la implicación de los actores económicos (principalmente de las empresas y de sus estructuras de representación) en la dirección de las metrópolis.

El tema de la participación de los actores económicos en la dirección de las metrópolis, de su implicación en las políticas que moldean el futuro de estos espacios, es objeto de debate. Por un lado, autores como Moulaert et al. (2003) presentan una fuerte implicación del mundo de los

³ Nos limitamos en este trabajo a Europa, a sabiendas de que el país donde más frecuentemente se han planteado referenda negativos son los Estados Unidos.

negocios, sobre todo del sector financiero, compañías de seguros y empresas de promoción inmobiliaria, en la elaboración y ejecución de los grandes proyectos urbanos de las ciudades europeas. Para estos autores, el mundo de los negocios cada vez se implica más en estos temas gracias a que los procesos de desregulación y de privatización les confieren más poder y legitimidad en la gobernanza de las metrópolis. Boudreau y Keil (2004), basándose fundamentalmente en los trabajos de Sklair (2001) llegan más lejos e identifican una “clase capitalista transnacional” activa en el nivel de las ciudades-región.

Al contrario que Moulaert et al. (2003), Salet y Gualini (2007) no encuentran ninguna prueba sistemática de la movilización de estos actores en los grandes proyectos urbanos. Las conclusiones de Salet y Gualini son meridianas: “nuestros resultados muestran con nitidez que la promoción del desarrollo económico es función prioritaria de los gobiernos locales y regionales en los siete estudios de caso...La naturaleza de los intereses económicos implicados no es en absoluto evidente. La presión explícita del capital internacional sólo es evidente en el caso del proyecto de Zuidas en Ámsterdam” (Salet y Gualini: 270).

Si la implicación del mundo de la economía en la dirección de las políticas urbanas es debatible, lo mismo ocurre con la intensidad de la implicación. En efecto, si se confirmara que las empresas son parte integrante de numerosos proyectos y operaciones urbanísticas, sólo participarían en partes concretas del área metropolitana. Incluso si fuera cierto que estos proyectos urbanos tuviesen, por su amplitud e importancia, una dimensión metropolitana, ¿podría afirmarse que las empresas se implican en la gobernanza de la metrópolis en su conjunto?

En Europa, la respuesta a esta pregunta requeriría de investigaciones que se encuentran aún en estado embrionario, pero que se detallarán en la segunda parte de este artículo. Por el momento puede decirse que, aun cuando puedan encontrarse pruebas parciales de esta movilización en metrópolis como Londres o Madrid, queda por demostrar que se trate de una tendencia general y no de casos muy particulares. Los trabajos actuales (Lefèvre, 2009b) nos llevan a pensar en la ausencia de movilización de las fuerzas económicas a nivel metropolitano.

2. CONSTRUIR POLÍTICAMENTE LAS METRÓPOLIS: EXPERIENCIAS EUROPEAS

Aun cuando son numerosos los obstáculos a la construcción de las metrópolis como actores políticos, no son insuperables. Al menos, algunas ciudades han tratado de superarlos buscando el consenso entre los principales actores que intervienen en el territorio metropolitano para constituirse como un actor colectivo. Este consenso atañe a un tiempo a las formas institucionales del poder político y al contenido de la acción de este poder, es decir, al contenido de las políticas públicas.

La noción de gobernanza que surgió a principios de los años 90 en Europa (Le Galès, 1995) ilustra bien esta nueva forma de hacer política y de producir políticas públicas que consiste en la articulación de formas no jerárquicas de relaciones de poder, y se interesa también por los instrumentos y dispositivos de producción de una acción colectiva compartida, consensuada. Por lo que aquí interesa, estas nuevas formas de acción, por un lado, implican a los actores políticos mismos y ante todo a los gobiernos locales que conforman la metrópolis y tratan de alcanzar el consenso político entre las instituciones locales; y, por otro, la acción se apoya en las relaciones entre los actores políticos y la sociedad civil, esto es, en los marcos cognitivos y las modalidades necesarias para forjar alianzas entre estas dos esferas a fin de producir la acción colectiva que permita el gobierno de las metrópolis.

2.1. GOBERNANZA POLÍTICA: LA CONSTRUCCIÓN DEL CONSENSO ENTRE LOS ACTORES POLÍTICOS LOCALES

Desde hace una década, se han multiplicado las experiencias que tratan de conseguir el consenso entre los gobiernos locales sobre la organización del poder metropolitano. No se trata ahora de hacer un inventario de ellas, que siempre sería delicado e incompleto, sino de presentar brevemente las que más interesan para nuestro propósito. Una primera acepción de acción se ha basado en la “pacificación” de las relaciones

entre actores y afecta por lo tanto a las metrópolis en las que ya hay un poder metropolitano ya manifiesto a distintos niveles. Un segundo significado de acción deriva de la generación “contra corriente” del consenso mediante la organización de “conferencias metropolitanas” como instrumento más utilizado.

La pacificación de las relaciones entre los actores políticos locales concierne a las metrópolis europeas, poco numerosas, en las que existe una autoridad metropolitana y en las que las relaciones entre gobiernos locales están caracterizadas por el conflicto, la oposición y la falta de confianza. En este contexto, algunas metrópolis han logrado reducir las tensiones proponiendo lo que podría llamarse pactos políticos. Tomemos dos ejemplos diferentes.

En algunas comunidades urbanas francesas, los presidentes de estas autoridades metropolitanas, frecuentemente los alcaldes de las ciudades centrales, han aceptado la redistribución del poder metropolitano para evitar la dominación de un actor sobre otro. Así, en Lyon, el alcalde y presidente de la comunidad urbana del Gran Lyon ha aceptado que su municipio no ocupe todos los escaños en el consejo metropolitano a los que tiene derecho de acuerdo con la ley por su mayor peso demográfico. Lyon dispone de este modo de un peso político menor en el consejo metropolitano, lo que facilita las relaciones con el resto de municipios al tiempo que la ciudad central parece menos dominante. Lo mismo ocurre a nivel político, donde el presidente del Gran Lyon, socialista, ha concedido a la oposición algunas vicepresidencias del consejo metropolitano, mostrando así su deseo de ir más allá de los partidos en su compromiso metropolitano.

En Londres, la pacificación de las relaciones entre entidades locales ha adoptado una forma más formal mediante la firma en 2009 de una carta de respeto mutuo, la *London City Charter*, entre la autoridad del Gran Londres (el GLA), los 32 *boroughs* del área metropolitana y la *City of London*. Esta carta, impulsada por el nuevo alcalde de Londres, Boris Johnson, establece reglas de buena conducta y de respeto mutuo entre las instituciones locales. Instaura un consejo, el *London Congress*, que reúne en torno al alcalde de Londres a los alcaldes de los demás municipios y de la City, y cuya vocación consiste en favorecer la coordinación y la coopera-

ción entre todos los actores. Esta Carta define asimismo los ámbitos en los que es necesaria una actuación conjunta y fija las reglas de buena conducta entre las entidades implicadas.

La generación a contracorriente del consenso político a nivel metropolitano se ha logrado con frecuencia a través de conferencias metropolitanas. Se trata en general de estructuras voluntarias que agrupan a las entidades locales que conforman la metrópolis y que tienen como primer objetivo impulsar el diálogo entre ellas para debatir los problemas de dimensión metropolitana y, en última instancia, las políticas públicas para abordarlos. Algunas contemplan explícitamente como objetivo la constitución de una institución de dirección del área metropolitana.

Probablemente es en 1996 en Bolonia donde se celebró en Europa la primera conferencia metropolitana. Se trataba al principio de una asociación formada por la práctica totalidad de los municipios de la aglomeración que estaba dirigida conjuntamente por la ciudad central, Bolonia, y la provincia epónima. Esta conferencia tenía como objetivo explícito la constitución de una ciudad metropolitana en el marco de la ley 142 de 1990 de la que ya se ha hablado con anterioridad. Representados los ejecutivos electos del área metropolitana, esta conferencia no pretendía ser una instancia decisoria, sino, al contrario, un lugar de intercambio en el que se determinasen las prioridades de la aglomeración en términos de políticas públicas. Aun cuando su horizonte era la creación de una ciudad metropolitana sobre la Gran Bolonia, no preestablecía ni la forma ni la organización de esta nueva institución, sino que debía ser el resultado de un proceso político de final incierto que se iría desarrollando mediante el empleo de instrumentos como la conferencia metropolitana. El proceso terminó en 1999 cuando sus promotores perdieron las elecciones municipales (Jouve y Lefèvre, 1999).

Desde entonces varias metrópolis han impulsado experiencias similares, más o menos elaboradas o avanzadas. Este fue el caso de Turín en 2000 en el marco del primer plan estratégico, uno de cuyos objetivos era también la creación de una ciudad metropolitana. En un principio agrupaba en torno a una “mesa” a los 38 municipios que circundan la ciudad central y a la provincia, pero fue perdiendo importancia de forma

progresiva. La “mesa” fue sustituida en 2008 por una “conferencia” que sólo acoge a 17 municipios y en la que la provincia está ausente. Además, esta conferencia ha reducido drásticamente sus ambiciones, puesto que hoy en día sirve tan sólo para reflexionar sobre algunas políticas sectoriales. La institucionalización de una autoridad metropolitana no está en el orden del día, principalmente porque la provincia considera que esta autoridad metropolitana es ella (Provincia di Torino, 2008).

Más recientemente, la aglomeración parisiense se ha embarcado en un proceso semejante. En 2006, la ciudad de París impulsó una conferencia metropolitana que agrupaba a los municipios de la primera corona. Esta conferencia empezó mal por razones políticas (la región no era partidaria y los municipios de derecha rechazaron participar en un principio), pero poco a poco ha llegado a ser un auténtico escenario legítimo de debate, aunque algunos actores políticos importantes (fundamentalmente, la región y el Estado) no le hayan dado su respaldo. La conferencia metropolitana parisiense se transformó en una asociación de estudios en 2009 bajo la denominación de *Paris-Métropole*. Esta institucionalización parece haber acabado con el dinamismo que presidió la creación de la conferencia (Lefèvre, 2009c).

Otras metrópolis europeas han recurrido también a conferencias metropolitanas, como Nantes, Roma o, más recientemente, Zurich, que organizó en 2007 una serie de encuentros sobre temas diversos. Las conferencias de Zurich se tradujeron en la creación en 2009 de una asociación, la Asociación del área metropolitana de Zurich, que reúne a ocho cantones y 65 municipios, y dispone de un consejo metropolitano designado por los gobiernos territoriales.

Sin llegar a hacer un balance y un análisis definitivo de las experiencias europeas en la materia, las conferencias metropolitanas parecen haber tenido dificultades para pasar del estadio de la generación de un consenso sobre los problemas y acerca de algunas políticas sectoriales mediante el debate, al estadio de un consenso sobre la forma misma y el contenido del poder metropolitano. Esta evolución parece detenerse en plena marcha, sea porque el proceso se ha ido consumiendo como en Bolonia o en Turín, sea por una institucionalización demasia-

do rápida como en París. Esta es una lección para las metrópolis que emprendan este camino.

2.2. GOBERNANZA Y ACCIÓN COLECTIVA: REGÍMENES URBANOS Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Buscar el consenso entre los principales actores de la metrópolis para producir acción colectiva que coadyuve al gobierno de estas metrópolis remite a la constitución de alianzas fuertes entre actores. En la jerga del poder urbano, entendido como “capacidad de acción” (Stone, 1993), se hace referencia al “régimen político urbano”, que C. Stone define como “un grupo informal, pero relativamente estable, que tiene acceso a recursos institucionales que le permiten desempeñar un papel duradero en la esfera decisional”. En el lenguaje de las políticas públicas, se habla de “políticas procedimentales” (Duran y Thoenig, 1996), en las que la planificación estratégica es una de las modalidades más utilizadas.

2.3. LOS REGÍMENES POLÍTICOS URBANOS: LONDRES, TURÍN

La búsqueda de “régimen políticos urbanos” en las metrópolis europeas ha sido objeto de estudio de numerosos trabajos durante los últimos 15 años (Harding, Stocker). Aunque no se ha llegado a hacer ningún balance de estos trabajos, la sensación que resulta de ellos es la rareza de las alianzas de actores o su agotamiento. Sin embargo, algunas ciudades han desarrollado regímenes políticos urbanos, como Londres y Turín.

En Londres, la creación de la GLA desde 2000 ha permitido la creación de un régimen político urbano a partir de la fuerte alianza entre la autoridad del Gran Londres y el mundo de la economía (Lefèvre, 2009b). Exactamente, esta alianza ha asociado, por el lado de las empresas, a las grandes firmas internacionales representadas por *London First*, una asociación de empresas creada a principios de los años 90, y a los intereses del sector financiero, representado por la *City of London*, a las que se han sumado organizaciones como la cámara de comercio o la *Confederation of British Industry (CBI-Lon-*

don). La GLA ha abierto sus puertas de par en par a estos actores económicos y ha desarrollado con ellos una agenda común centrada en la competitividad económica y el atractivo de Londres para hacer de ella la primera ciudad global y la capital financiera mundial. Esta alianza perdura en la actualidad y se ha abierto a las PYME por intermediación de la *Federation of Small Business*, con la que la GLA mantiene relaciones más estrechas desde la elección de B. Johnson en 2008.

En Turín se ha puesto en marcha desde mediados de los años 90 lo que S. Belligni (2009) llama un “régimen de gobernanza”, que agrupa, en torno a la alcaldía, a las empresas de la construcción, las fundaciones bancarias, los medios culturales, científicos y universitarios, y el sector económico innovador. Este “régimen de gobernanza” ha permitido la coexistencia de tres agendas (la transformación física de la ciudad y la regeneración urbana; la transformación de la economía local en economía del conocimiento; y el desarrollo mediante la promoción turística y cultural de la ciudad) que en el curso de los últimos quince años han funcionado, unas veces en armonía, otras en conflicto. Esta coexistencia más o menos armoniosa ha sido posible gracias a lo que Belligni y su equipo han llamado “una meta-coalición amplia y heterogénea”, donde están representados, según cada agenda, todos o parte de los actores mencionados, y que constituye por ello un régimen político urbano. En este régimen los poderes públicos desempeñan un papel central, más o menos activo según las agendas consideradas. La sociedad civil se moviliza por sectores, en función de las agendas. Sin embargo, este régimen político urbano se tambalea cuando, como ocurre hoy, los actores que lo componen desaparecen o tienen estrategias cambiantes y por ello se implican menos en los asuntos de la ciudad (Lefèvre, 2009b).

2.4. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: BARCELONA, TURÍN

Ante la desaparición de estructuras metropolitanas (caso español) y la incapacidad para el establecimiento de instituciones metropolitanas (caso de las ciudades metropolitanas italianas, especialmente), algunas ciudades europeas,

esencialmente en el sur (Barcelona, Bilbao, Bolonia, Florencia, Turín, Venecia, etc.) han emprendido proyectos que tratan de edificar un sistema de dirección de la ciudad en el marco de políticas procedimentales. A menudo, estas políticas han optado por la planificación estratégica como instrumento y dispositivo de dirección, subrayando la importancia de la creación de alianzas, coaliciones y cooperaciones entre actores sobre la base de la adhesión progresiva a un proyecto y de la búsqueda del consenso. Esta adhesión progresiva a un proyecto y a sus orientaciones de desarrollo se realiza a lo largo de un proceso marcado por dispositivos y procedimientos que lo delimitan y tratan de garantizar su éxito. En la Europa actual son probablemente las experiencias barcelonesa y turinesa las que mejor ejemplifican esta forma de actuación.

En Turín, la dirección del desarrollo de la metrópolis es responsabilidad de una asamblea metropolitana, una estructura asociativa cuya misión principal consiste en la ejecución del segundo plan estratégico y en la coordinación de las actividades y políticas de los principales actores implicados. Esta asamblea agrupa a 122 miembros que representan a las entidades locales, las empresas y sus asociaciones, la cámara de comercio, las universidades y centros de investigación, las agencias de desarrollo, las sociedades para-municipales e intermunicipales, los sindicatos, la banca, el sector cultural, etc. Un comité de coordinación de 10 miembros toma las decisiones. Está presidido conjuntamente por el alcalde de la ciudad central, Turín, y por el presidente de la provincia (que garantiza de este modo la defensa de los intereses de las demás entidades ante la ciudad central) y está asistido por una estructura gerencial, *Torino Internazionale*. Es en estas diferentes instancias en las que poco a poco se ha forjado el acuerdo sobre una visión común del futuro de la ciudad y de las estrategias para concretar esta visión (ver el régimen urbano turinés más arriba), visión y estrategias ejecutadas y dirigidas por una estructura ad hoc, *Torino Internazionale*.

En Barcelona, la dirección de la metrópolis se realiza mediante el plan estratégico metropolitano del AMB (Área Metropolitana de Barcelona, esto es, 31 municipios y más de tres millones de habitantes). Lanzado después de los tres primeros planes estratégicos focalizados

principalmente en la ciudad central, el nuevo plan tiene dimensión metropolitana. Para lograrlo, se ha elaborado e implantado a través de una ingeniería institucional compleja: una asamblea general de 300 miembros que reúne a la práctica totalidad de los actores metropolitanos: gobiernos locales, estructuras intermunicipales, universidades, sindicatos, asociaciones empresariales, banca, sector cultural y asociativo, etc. Esta asamblea está presidida por el alcalde de la ciudad central. La administración del plan se confía a una comisión ejecutiva de 30 personas (comisión delegada) que dirige algunos comités y consejos técnicos (de prospectiva, desarrollo estratégico, planificación, sectores estratégicos, etc.) y de enlace (estructuras cuya misión consiste en articular las reflexiones y las acciones del plan estratégico con los demás procedimientos y documentos en curso sobre la metrópolis, como el plan territorial, y, a la vez, con las reflexiones de otros gobiernos subnacionales y nacionales). Esta comisión ejecutiva también está presidida por el alcalde de Barcelona y trabaja para conseguir la movilización del conjunto de la sociedad barcelonesa.

Barcelona y Turín representan a los “buenos alumnos” de la planificación estratégica, pero probablemente también marcan los límites de este ejercicio, toda vez que existe una gran distancia entre la retórica que envuelve a la planificación estratégica y la realidad de su funcionamiento. Así, la dimensión de la planificación se limita generalmente a la de la ciudad central, aunque se haga referencia al territorio metropolitano. Además, la movilización de la sociedad local, tal como se expresa en las asambleas generales, no siempre se produce y, cuando lo hace, se presenta frecuentemente de forma desequilibrada, quedando el sector político al mando. Por último, la dimensión estratégica resulta a veces bastante ligera; y el consenso, muy precario.

3. CONCLUSIÓN

Después de recorrer las experiencias europeas que han tratado de superar los obstáculos que impiden la configuración de nuevos territorios políticos, se impone una primera conclusión: se trata de una tarea difícil, delicada, cuya aplicación se ha revelado hasta el momento fallida.

Ante esta constatación, hay dos condiciones que parecen necesarias para revertir la situación. El proceso de constitución de metrópolis en territorios políticos es un proceso eminentemente conflictivo porque afecta al reparto del poder entre actores. En este contexto, este proceso sólo puede llegar a buen puerto si cuenta con un actor que lo impulse y con apoyos.

La cuestión del actor impulsor del proceso remite a la construcción de un liderazgo político a escala metropolitana. Si se observan de cerca los regímenes políticos urbanos y las conferencias metropolitanas, se constata que los procesos han sido impulsados, y en algunos casos llevados a buen fin, por actores políticos que controlaban sus instituciones (por ejemplo, las ciudades centrales) y que trataban de asentar su liderazgo a una escala mayor. Estos líderes (los alcaldes de Londres, París o Turín en los casos mencionados en este artículo) ya no se definen, o no solamente, como dirigentes de partido, sino como líderes territoriales, es decir, capaces de sumar a su persona y a su visión del mundo a otros actores, como las entidades locales y las fuerzas económicas. A menudo vemos que este tipo de personaje es más bien escaso y poco duradero. Esto se explica en gran medida por el hecho de que los sistemas políticos nacionales y subnacionales no ofrecen las condiciones y los incentivos suficientes para que surjan emprendedores políticos en las metrópolis.

Por ello los apoyos son necesarios. Ya se ha mencionado la importancia de las fuerzas económicas, como ilustra el ejemplo londinense. Pero falta un actor cuyo comportamiento es crucial para el éxito de la conversión de las metrópolis en territorios políticos: el Estado. Su respaldo al proceso es determinante, puesto que él es el único que concentra los recursos necesarios para mantenerlo vivo de forma duradera: los recursos financieros para sostener las políticas públicas metropolitanas, los recursos jurídicos y políticos para darle fuerza y legitimidad. Sin el apoyo del Estado, el proceso no es viable durante mucho tiempo, lo que explica el fracaso de las ciudades metropolitanas italianas. Ahora bien, no es del todo seguro, como se ha visto en la primer parte, que los Estados jueguen la carta metropolitana, especialmente porque ven en estos actores políticos potenciales a rivales cuyo poder económico les hace más peligrosos.

4. BIBLIOGRAFÍA

- D'ALBERGO, E. (2009), "Fra governance e partecipazione. Inclusione nelle politiche e politiche per l'inclusione in quattro metropoli europee", Comunicación en el Congreso de la Asociación Italiana de Sociología, Roma, mayo.
- BELLIGNI, S. et al (2009), Regime urbano e coalizioni di governo a Torino, *Polis*, 23, 1, pp 5-30.
- BOUDREAU, J.A., DIDIER y HANCOCK (2004), Homogénéisation résidentielle et indépendance politique : de la sécession urbaine et autres incorporations à Los Angeles, *L'espace géographique*, 33,2, pp 131-148.
- BOUDREAU, J.A. y R. KEIL (2004) "In search of a new political space? City-regional institution-building and social activism in Toronto", paper presented at the *Annual Meeting of the Association of American Geographers*, Philadelphia, Marzo 15-19
- BRENNER, N. (2004), *New State Spaces : Urban Governance and the rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- DURAN, P. et J.C. THOENIG (1996), L'Etat et la gestion publique territoriale, *Revue Française de Science Politique*, 46,4, pp 580-623
- FRIEDMANN, J. et G. WOLFE (1982), World City Formation: An Agenda for Research and Action, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 6, 3, pp. 309-344.
- JOUBE ET LEFÈVRE (1999), Des leaders en quête d'institutions : Bologne, Lyon, in R. Balme et al, *Les nouvelles politiques locales, dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po.
- LEFÈVRE, C. (1998), Metropolitan government and government in western countries : a critical review, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 21, n° 4, pp. 9-25
- LEFÈVRE, C. (2009a), *Gouverner les métropoles*, LGDJ-Dexia.
- LEFÈVRE, C. (2009b), *Les partenariats stratégiques dans les métropoles européennes : analyse comparée de Londres, Madrid et Turin*, Paris, Caisse des Dépôts.
- LEFÈVRE, C. (2009c), *La gouvernance de l'Île de France entre décentralisation et globalisation*, Paris, Caisse des Dépôts et Consignations, Paris.
- LEGALÈS, P. (1995), Du gouvernement urbain à la gouvernance urbaine, *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 1, 1995
- MOULAERT, F. A. RODRIGUEZ and E. SWYNGEDOUW (2003), *The Globalized City. Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, Oxford, Oxford University Press.
- OCDE (2006), *Competitive cities in the Global Economy*, Paris, OECD Territorial Reviews.
- PROVINCIA DI TORINO (2008), *Il governo d'area vasta nella Provincia di Torino*, Provincia di Torino, 62 p
- RODRIGUEZ-ALVAREZ, J. (2004), "Strategies of Spanish Cities in a Global, competitive world : between leadership, technocracy and participative strategic planning », Comunicación presentada en la Conferencia City Futures, Chicago.
- SALET, W. and E. GUALINI (2007), *Framing strategic urban projects: learning from current experiences in European Urban Regions*, Oxon, Routledge
- SASSEN, S. (1991) *The Global City, New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton
- SCOTT, A. (dir.), (2001), *Global City-regions*, Oxford, Oxford University Press.
- SKLAIR, L. (2001), *The transnational capitalist class*, Oxford, Blackwell.
- SHARPE, L.J. (1995), *The Government of World Cities: the future of the Metro Model*, John Wiley & Sons, Chichester
- SORBETS, C. (1983), le pouvoir d'agglomération: projections centrales et écran local, in A. Mabileau, *les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, Pédone, Paris.
- STONE, C. (1993), Urban Regimes and the Capacity to Govern: a Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, 15, pp 1-28
- UN-Habitat (2000), *Cities in the era of globalization*, Nairobi, United Nations.
- VELTZ, P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires*. Paris: PUF