

# **XXII CONGRESO DEL CLAD.**

## **Madrid, Noviembre 2017.**

---

Panel:

**Innovación en modelos de gobernanza metropolitana**

Título:

**En la era de las metrópolis.**

**Fragilidades y retos de la gobernanza metropolitana**

Autor:

**Ricard Gomà**

**(Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos. UAB)**

Resumen:

---

Esta ponencia, aún en proceso de construcción, tiene como objetivo discutir las fragilidades y los retos de la gobernanza metropolitana en un contexto de rápida expansión urbana a escala planetaria. Plantea, para ello, cuatro grandes bloques. Se trazan en el primero los perfiles de la realidad metropolitana hoy en la Unión Europea y América Latina. El segundo apartado aporta un esquema evolutivo de modelos urbanos-metropolitanos a partir de la interacción de variables productivas, socioresidenciales y ecológicas. La tercera parte sitúa los retos básicos del gobierno metropolitano: el proceso de empoderamiento político, la inserción en esquemas multinevel no jerárquicos, y la transferencia de políticas en red. El cuarto bloque, finalmente, considera la heterogeneidad de modelos de gobierno, gobernanza y gestión metropolitana realmente existentes.

---

Palabras clave:

Metrópolis, agenda urbana, empoderamiento, multinivel, redes, gobierno, gobernanza, democracia, políticas, gestión

# En la era de las metrópolis.

## Fragilidades y retos de la gobernanza metropolitana.

Ricard Gomà (Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos. Universidad Autónoma de Barcelona)

---

### 1. Introducción. La era de las metrópolis.

Cruzamos las primeras décadas del siglo XXI bajo una dinámica de cambio de época. Y sabemos que una de sus dimensiones clave se despliega a través de las ciudades y, más en concreto, de los ámbitos metropolitanos. El tiempo nuevo que empezamos a vivir es un tiempo urbano (*the urban age*), la era de las ciudades, como lo expresa la declaración final de Habitat III, la cumbre de Naciones Unidas sobre desarrollo urbano celebrada en Quito (2016). En efecto, si el tiempo de la sociedad industrial fue de la mano del espacio de los estados; el *cambio de época* viene estrechamente vinculado al *espacio de las ciudades*. Y en esta dimensión neolocalizadora, lo metropolitano emerge con fuerza, las ciudades metropolitanas adquieren un protagonismo central a escala planetaria.

El proceso sociocultural de cambio de época está llamado a dibujar las trayectorias personales y colectivas de las próximas décadas. Hacia finales del siglo XX los principales parámetros que habían vertebrado la primera modernidad se tambalean de forma irreversible. Va emergiendo un mundo de complejidad creciente en los contextos vitales; aparecen incertidumbres, discontinuidades biográficas y nuevas vulnerabilidades; irrumpe internet y sus espacios digitales de interacción; se redefinen referentes de identidad y anclajes comunitarios; emergen creatividades y energías ciudadanas de nuevo tipo (Beck, 1998; Sennett, 2000; Bauman, 2003). La sociedad líquida, del riesgo y del conocimiento se abre paso con fuerza: nace una segunda modernidad, entre la reflexión y la posverdad; entre la individualización y el bien común.

Las cumbres de la ONU sobre las ciudades se celebran cada veinte años. La primera tuvo lugar en Vancouver en 1976, por entonces poco más del 30% de la humanidad vivía en asentamientos urbanos. Cuando la reunión de Estambul, en 1996, esa cifra alcanzaba ya el 40%. En Quito se constata un indicador histórico: la mayoría de la población del planeta, un 54,5%, es población urbana. Si la dinámica no se trunca, y nada lo hace prever, las ciudades pueden llegar a alojar al 70% en 2050: de un tercio a dos tercios de la humanidad en menos de 100 años, una proceso demográfico impresionante. Pero no es sólo demografía, esas cifras reflejan mucho más: **a)** en las 500 ciudades más dinámicas del mundo vive el 23% de la población, pero se genera el 58% del PIB del planeta; **b)** la financiarización de la economía global tiene uno de sus anclajes principales en las rentas urbanas; **c)** las ciudades mayores de 300.000 habitantes son hoy responsables del 70% de todas las emisiones de gases de efecto invernadero; **d)** el índice de gini (distribución desigual del ingreso) ha crecido en las metrópolis un 20% en los últimos 20 años, con su correlato de segregación residencial. En las ciudades se construye y se refleja el mundo del siglo XXI, con todas sus tensiones a cuestas: dinamismo económico, especulación inmobiliaria, cambio climático, desigualdad... (Harvey, 2016). También en las ciudades aparecen las lógicas de acción colectiva y las alternativas políticas más innovadoras e interesantes: el nuevo municipalismo como proyecto y praxis transformadora, de ampliación democrática, empoderamiento social y reconexión de las instituciones al bien común (Blanco, Gomà 2016).

Si fijamos nuestra atención en *América Latina y la Unión Europea*, los datos anteriores se reflejan de forma aún más intensa.

- En latinoamérica el peso demográfico de las ciudades ha pasado del 25% al 75% de la población entre inicios del siglo XX y del XXI; en el mismo período, el PIB urbano ha escalado del 20% al 80% del total. El salto en la realidad metropolitana no tiene precedentes: ninguna ciudad latinoamericana llegaba al millón de habitantes hace sólo cien años; existen hoy más de 60 ámbitos metropolitanos por encima de esa cifra de población. De las 25 megalópolis del mundo (más de 10 millones de habitantes), cuatro se ubican en América Latina: Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires y Río de Janeiro; mientras Bogotá, Lima, Santiago, Belo Horizonte, Guadalajara y Ciudad de Guatemala sobrepasan los 5 millones. Son economías metropolitanas dinámicas aunque ineficientes, en términos relativos globales; alojan sociedades desiguales y segmentadas con niveles elevados de informalidad laboral y urbana; muestran procesos de urbanización difusa; y altos índices de congestión y contaminación (Rojas, 2006).
- Si desplazamos el foco hacia la Unión Europea (UE), quizás lo más relevante en la esfera urbana haya sido el proceso de formación de 12 redes transmetropolitanas: ámbitos de alta densidad relacional (económica, sociocultural, ecológica...) vertebrados por metrópolis maduras. Dos de estas megaregiones se localizan en Gran Bretaña (Londres-Birmingham-Manchester-Liverpool; y Glasgow-Edimburgo). Seis se ubican en la UE occidental y central: Amsterdam-Bruselas-Colonia; París; Frankfurt-Stuttgart; área de Berlín; Praga-Dresden-Leipzig; y Viena-Budapest. Y cuatro en la UE latino-mediterránea: Roma-Milán-Turín; Barcelona-Lyon; región de Madrid y Lisboa. Las 12 redes metropolitanas suman, en relación al total de la UE, el 61% de la población, el 69% del PIB, el 74% del gasto en R+D y el 78% de las industrias creativas (Marull, Boix, 2017).

En síntesis pues, *tanto América Latina como la UE han consolidado en las últimas décadas una realidad demográfica y territorial marcada por la hegemonía de lo urbano y metropolitano. Un predominio que se traslada a las esferas económica, social y ambiental, y situa a las metrópolis como verdaderos epicentros de la realidad cotidiana de la mayoría.*

## **2. De la ciudad fordista a las redes de metrópolis.**

Las metrópolis de hoy son el resultado de interacciones complejas en el tiempo. Es importante modelizar sus rasgos básicos para conocer las realidades sobre las cuales se deben desplegar políticas públicas y dinámicas de gobernanza. Podemos partir de la idea que la construcción urbana-metropolitana reciente es el fruto de procesos en tres dimensiones interconectadas: económica, socioresidencial y ecológica (Soja, 2014; Harvey, 2016). El cruce de estos procesos y su plasmación espacial ha ido generando modelos abiertos y evolutivos de ciudades (Cuadro 1).

**Cuadro 1.** Tipos de ciudades y metrópolis. Dinámica evolutiva en múltiples dimensiones.

	Régimen productivo	Estructura Socioresidencial	Modelo ambiental
Ciudad industrial Metrópolis monocéntricas	Fordista	Sociedad de clases Urbanismo intensivo	Cambio climático y contaminación atmosférica
Ciudad postindustrial Metrópolis policéntricas	Flexible	Sociedad dual Urbanismo difuso	
Ciudad del conocimiento Metrópolis en red	Creativo	Sociedad compleja Regeneración urbana	Transición ecológica

*Elaboración propia*

En la dimensión económica, las décadas centrales del siglo XX consolidan procesos de producción y consumo de bienes estandarizados a escala masiva. La ciudad fordista consolida la especialización económica del espacio: implantaciones industriales intensivas en trabajo y desarrollo de redes de transporte. A finales del siglo XX se desencadena un importante cambio urbano. Se terciarizan las bases económicas de las metrópolis y ello genera un doble impacto territorial: los múltiples espacios del cierre industrial contrastan con la concentración de los tramos directivos en unos pocos distritos urbanos globales; y los espacios centrales de servicios financieros y tecnológicos contrastan con las periferias que alojan el terciario de escaso valor añadido. Emergen metrópolis con fuertes jerarquías y dualidades económicas en el territorio<sup>1</sup>. Durante las últimas décadas, ya en pleno siglo XXI, se desarrolla un nuevo giro económico-urbano con tres componentes clave. La creación de valor se desplaza al conocimiento y la reactivación industrial se produce bajo condiciones de innovación tecnológica; la actividad digital irrumpe con fuerza y las plataformas basadas en internet se insertan en la economía de las ciudades; finalmente, el capital financiero se activa hacia inversiones urbanas y tiende a crear lógicas de burbuja inmobiliaria. Estos cambios, en el plano territorial, producen un juego complejo de oportunidades y riesgos sobre la configuración metropolitana. Por una parte, el potencial de diluir jerarquías y segmentaciones espaciales hacia metrópolis más reticulares y sostenibles; por otra, la amenaza de los procesos de gentrificación económica y comercial.

En la dimensión socioresidencial, las décadas centrales del siglo XX, vienen marcadas por la presencia urbana masiva del trabajo asalariado, con la clase social como eje central de estratificación (Atkinson, 2016); así como por la producción fordista de bloques de vivienda en espacios residenciales de alta densidad y lógica suburbial-metropolizadora. A finales del siglo XX se despliegan dos cambios relevantes. En la vertiente laboral el mercado se polariza entre los nuevos sectores cualificados y el trabajo terciario precarizado con escasa articulación colectiva; y en el vector residencial se produce la ciudad extensiva como espacio urbano y simbólico de las nuevas clases profesionales

<sup>1</sup> No siempre es así. En Europa central sobre todo -Lombardía, Piamonte, Baviera, Baden-Wurtemberg, Austria, Rhone-Alpes...- la crisis del fordismo urbano dio lugar a tejidos productivos en red, con cadenas de pymes interdependientes, presencia de dinámicas intercooperativas etc... Ello produjo regiones urbanas menos jerarquizadas y segmentadas (Trullén, 2015).

urbanas, con menor densidad y mixticidad<sup>2</sup>. La etapa actual vuelve a presentarse como un juego de fuerzas en tensión. Por una parte, el incremento sin precedentes de la complejidad social urbana (orígenes, hogares, edades...) emerge como oportunidad hacia espacios con nuevas morfologías diversas y compactas, hacia entornos creativos cruzados por lógicas de reconocimiento; por otra parte los impactos sociales de la financiarización urbana producen expulsiones y sustitución funcional y poblacional (Sassen, 2014).

En la dimensión ecológica, durante las décadas centrales del siglo pasado se produjo un modelo de intensos impactos ambientales: economías urbanas con alta dependencia de energías fósiles, y expansión de la movilidad motorizada en vehículos privados. Desde finales del siglo XX ese esquema se recrudece, y no es hasta una fase muy reciente que empiezan a ponerse en marcha estrategias para revertirlo. El crecimiento de emisiones provoca una realidad de cambio y alerta climática, con las metrópolis como agentes clave del calentamiento global; el uso masivo del coche se halla en la raíz de la contaminación del aire, principal determinante ambiental de la salud; y se desencadena finalmente un proceso de consumo extensivo de espacio: entre 1996 y 2016, la población urbana crece un 25%, pero el territorio urbanizado se expande un 40%. Tenemos hoy metrópolis con riesgos ecológicos socialmente producidos por la desprotección del clima, la degradación del aire y la depredación del espacio.

En síntesis, la ciudad fordista y de clases que se dualizó y lo plasmó en procesos de urbanismo difuso, la que dio lugar a ámbitos metropolitanos policéntricos y economías terciarizadas, cruza hoy un cambio de época urbano hacia metrópolis conectadas en red, hacia espacios donde se expresan todas las complejidades: vulnerables a la financiarización pero enormemente creativas; cargadas de tantas fragilidades sociales como energías comunitarias; responsables del cambio climático y referentes a la vez de transiciones ecológicas avanzadas (Nel.lo, Mele, 2016; Pascual, 2016). ¿Cómo dotar a esta realidad desbordante de una nueva *agenda urbana* que haga posible el ejercicio cotidiano del derecho a la ciudad metropolitana? ¿Qué *esquemas de gobernanza* a escala metropolitana pueden producir las capacidades colectivas y las políticas públicas necesarias?

### **3. Metrópolis: empoderamiento local, gobernanza multinivel y scaling up**

Esos son en efecto los grandes retos. Vayamos por partes. La arquitectura de la gobernanza global, en el marco de Naciones Unidas, presenta hoy tres piezas básicas. En primer lugar el campo del desarrollo humano, donde la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible ha tomado el relevo a los resultados agridulces de los Objetivos del Milenio (2000-2015). En segundo lugar el campo de la justicia ambiental, donde el acuerdo de la cumbre de París en 2015 constituye el eje vertebrador de la estrategia global contra el cambio climático. Y en tercer lugar el campo del hábitat, donde la Nueva Agenda Urbana (NAU), adoptada en Quito en 2016, debería configurar un cierto marco de acción para el desarrollo sostenible de ciudades y metrópolis.

---

<sup>2</sup> Tampoco en esta dimensión es siempre así. Algunas metrópolis, sobretudo europeas, han mostrado la posibilidad de transitar de la ciudad industrial a la postindustrial sin dualización social. El cruce de regímenes de bienestar en fase expansiva con políticas urbanas de cohesión puede hallarse en la raíz. El caso de Barcelona aparece como uno de los referentes (Porcel, 2016).

La Agenda Urbana y la cumbre mundial de Hábitat III en Quito son la expresión de fuerzas contradictorias. Reflejan un cruce de avances y límites: pasos adelante en procesos y debates; debilidades en contenidos finales y esquemas de gobernanza. La NAU llegó a la capital ecuatoriana tras un amplio proceso deliberativo en foros temáticos y regionales, con implicación de entidades ciudadanas, movimientos sociales y gobiernos municipales. Llegó con una doble apuesta de fondo en su partitura. Por un lado la formulación del **derecho a la ciudad**, como la expresión urbana de los derechos sociales, económicos y culturales; como el espacio de intersección entre el derecho a la vivienda, a la comunidad y al medio ambiente. Por otro lado la **democracia urbana**, es decir, las metrópolis como ámbitos de libertades y empoderamiento ciudadano; como espacios referenciales de derechos humanos y políticos. En el tramo final de debates, sin embargo, ambos conceptos desaparecen (o casi). El derecho a la ciudad queda recogido de forma puntual y tras un muro de subordinadas; la democracia urbana sale del texto. Con todo, quizás lo más relevante sea preguntarse el por qué de esa doble regresión. Resulta que en ese tramo final, las ciudades y la ciudadanía son invitadas a abandonar la arena del *agenda-making*, y los estados monopolizan debates y decisiones: algunos gobiernos conservadores imponen la erosión de los derechos; los más autoritarios la supresión del término democracia. Nos hallamos pues en un escenario donde los estados deciden por las metrópolis, sobre los problemas y las aspiraciones de éstas; en un escenario donde una coalición conservadora-autoritaria se impone sobre una amplia red de voces y valores progresistas (Borja, 2016).

Seguramente es injusto en términos éticos; pero es ciertamente anacrónico en términos políticos. ¿Cómo se sostiene, en la era de las ciudades, que éstas no posean instrumentos para garantizar el derecho a la ciudad?; ¿cómo se sostiene, en la época de las complejidades vitales, que las políticas de proximidad no se sitúen en el núcleo de los regímenes de bienestar y de transición ecológica?. Cabe plantear un triple reto hacia un nuevo esquema de gobernanza multinivel: **a)** el reto del empoderamiento de las metrópolis; **b)** el reto de las interdependencias horizontales; **c)** el reto del *scaling up* de políticas y prácticas urbanas.

El empoderamiento implica aumentar de forma sustancial las capacidades institucionales y colectivas de gobierno en la esfera local (Subirats, 2016). Resulta necesario en cuestiones como la acogida de personas migrantes, la transición energética o el control público de alquileres, *policy issues* vinculadas a lo cotidiano donde resulta además probado el fracaso de su abordaje en el ámbito estatal (Barber, 2013). Es cierto que todo ello requiere gobernanza multinivel y entra aquí en juego el segundo reto: transitar de un esquema *top-down*, de subordinación de las ciudades a los niveles “superiores”, a otro de tipo horizontal donde la escala no implique jerarquía. Se trata pues de articular una gobernanza entre iguales como nueva gramática política entre metrópolis, regiones, estados e instituciones supranacionales. Significa en la práctica que las ciudades codecidan y cogobiernen, por ejemplo, la Nueva Agenda Urbana, el Acuerdo Climático de París, o la dimensión social de la UE (el nuevo *social pillar*). Finalmente, las prácticas urbanas y las políticas locales deberían afrontar el desafío de su *scaling up*: su transferencia por medio de redes de municipalismo internacional y de procesos de *policy learning* multinivel. Si hace unas décadas, en una realidad menos compleja se trataba de “pensar global y actuar local”; ahora, en un mundo más complejo e interconectado se trata también de “pensar local y actuar global” (internet y el espacio digital lo hacen mucho más factible).

Cabe afirmar que en los tres ejes se hallan hoy ejemplos que dibujan trayectorias de cambio y perfilan futuros posibles y diferentes. El cuadro 2 recoge algunos de ellos. Son en algunos casos redes de aparición reciente, o bien redes aún incipientes en cuanto a su capacidad de incidencia para acercarse a los modelos deseados. **A)** Las Ciudades de Acogida emergen, frente al fracaso de la Unión y los estados, como propuestas de empoderamiento local para hacer frente a la crisis de los refugiados en Europa; mientras que el C-40 es la red global de metrópolis que lideran las políticas locales de protección climática bajo el paraguas del Acuerdo de París. Em ambos casos se construyen capacidades de gobierno urbano sin precedentes, más allá de las atribuciones formales de competencias. **B)** *Eurocities* y CGLU son quizás los dos intentos más avanzados de consolidar redes de protagonismo municipalista en sus respectivos escenarios de gobierno multinivel: presencia directa de las ciudades en las políticas de la Unión, y en la agenda urbana de Naciones Unidas, respectivamente. **C)** Por último, las *transition towns* configuran un muy interesante movimiento de ciudades europeas que han emprendido, cruzando aprendizajes, la ruta de la transición ecológica, mientras que las ciudades educadoras representan uno de los primeros moviminetos globales de innovación política de raíz municipal.

*Hay en todo ello mucho camino a recorrer, pero empieza ya a esbozar una geografía europea e internacional de ciudades con vocación de hacer frente a los retos de la urban age, desde agendas políticas de acción potentes, interconectadas y no subordinadas.*

**Cuadro 2.** Empoderamiento urbano, gobernanza horizontal y transferencia política

	Redes de <b>empoderamiento local</b>	Redes de <b>gobernanza multinivel</b>	Redes de <b>transferencia política</b>
Ámbito Europeo	Ciudades de Acogida	Eurocities	Transition towns
Ámbito global	C-40	CGLU	Ciudades educadoras

*Elaboración propia*

#### **4. Modelos de gobierno/gobernanza metropolitana: pautas de heterogeneidad**

La mayoría de la población del planeta vive en las ciudades; y la mayoría de la población urbana lo hace en las metrópolis, en asentamientos urbanos por encima del millón de habitantes, y en rápida expansión. Así pues, abordar la gobernanza urbana implica enfrentar los problemas y los retos de la escala metropolitana. Es en las metrópolis donde se juega hoy la partida del derecho a la ciudad, de las alternativas habitacionales a la financiarización de la vivienda; la partida de una forma alternativa de generar condiciones materiales dignas, por medio de cadenas (cooperativas, digitales...) de creación y apropiación compartida de valor; la partida del respeto a los límites ambientales del planeta (movilidad sostenible, energías renovables); la partida, en fin, de la reducción de las desigualdades sociales y las segregaciones residenciales. Pero las ciudades metropolitanas presentan hoy fragilidades institucionales; insuficiencias en su arquitectura de gobernanza (Ahrend et.al.2014). Es necesario pues atender a esta realidad y discutir posibles escenarios de fortalecimiento del gobierno metropolitano.

En primer lugar, ¿por qué esa fragilidad, esas dificultades para generar esquemas de gobierno metropolitano? Tanto en la UE como en América latina, los sistemas políticos han ido consolidando su esfera de democracia municipal, sus gobiernos locales con niveles más o menos fuertes de autonomía, capacidad de gestión y blindaje constitucional. Sin embargo, la metropolización de las ciudades y de las dinámicas socioeconómicas y ambientales, no ha tendido a generar en paralelo una realidad institucional en esa misma escala. Explorar una respuesta nos conduce, de entrada, al cruce de tres dimensiones.

- La *dimensión funcional*. Todo parece conducir hacia metrópolis como espacios de funcionalidad reforzada. En efecto, si muchos problemas urbanos se sitúan hoy en esa escala, resulta lógico incorporar ese ámbito de respuesta: forjar por tanto una agenda metropolitana de políticas públicas. Aún así, las nuevas dinámicas (productivas, de movilidad, ecológicas...) tienden a operar en geografías múltiples, y emergen a la vez cuestiones a ser abordadas desde ámbitos de máxima proximidad
- La *dimensión política*. La agenda metropolitana no es sólo ni principalmente un abanico de servicios operados en clave tecnocrática. Es un marco de valores, de intereses en conflicto, de construcción de modelos; una realidad, en definitiva, de carácter político. Si ello es así, la lógica democrática debería conducir hacia la elección por la ciudadanía de la institución metropolitana.
- La *dimensión comunitaria*. Las ciudades funcionan como espacios de pertenencia; las áreas metropolitanas no siempre, y cuando sucede es complejo. Si la identificación colectiva es débil, si existen dificultades para definir un *demos* metropolitano, no va a ser fácil plantear y legitimar, en ese ámbito territorial, un proceso de elección popular directa.

En la intersección de estas tres dimensiones puede hallarse por tanto un primer nudo de resolución compleja. ***Las políticas metropolitanas, para fortalecerse y ofrecer respuestas eficaces de escala, requieren un anclaje de representación ciudadana. La debilidad o inexistencia de un sujeto colectivo metropolitano plantea problemas de legitimación democrática de ese mismo anclaje.*** La fuerte funcionalidad de las políticas sin dimensión democrática corre el riesgo de generar un escenario de simple tecnocracia metropolitana. La elección ciudadana sin *demos* puede incurrir en el riesgo de una acelerada elitización política. ¿Cómo conjurar esos riesgos? ¿Cómo equilibrar el diálogo en tensión entre las 3 dimensiones? Se despliega aquí un abanico de fórmulas (Tomàs, 2009).

#### **A. El modelo de gobierno supramunicipal**

Implica la creación de una *institución* metropolitana elegida por la ciudadanía. Una institución representativa y de gobierno con capacidad para diseñar el conjunto de políticas y prestar el conjunto de servicios que permitan abordar los retos de la metrópolis más allá de las lógicas del mercado. La autoridad metropolitana puede ser de elección directa o indirecta (de segundo grado, sobre la base de los resultados municipales). Y puede implicar la fusión de municipios, o bien la permanencia de éstos en un marco de reparto competencial con la institución metropolitana.

### **B. El modelo de gobernanza intermunicipal**

Implica constriñer en la metrópolis un esquema de gobernanza flexible, articular capacidades de acción conjunta entre ciudades, y dotar a dicha acción de un modelo de formalización cooperativa. El andamiaje institucional puede adoptar 2 formatos: **a)** una *mancomunidad* entre municipios como espacio de producción compartida de políticas; o **b)** un dispositivo de *planificación estratégica* como espacio de definición de modelo metropolitano y de concertación de acciones entre actores de naturaleza diversa.

### **C. El modelo de agencias de gestión**

Implica renunciar a una institucionalidad global (en cualquiera de sus fórmulas: gobierno, mancomunidad, plan estratégico) y optar por maximizar la autonomía de los municipios metropolitanos. Ello resulta de una doble consideración: **a)** política, se asume que es en el ámbito de cada ciudad donde se agregan mejor las preferencias ciudadanas; y **b)** prestacional, se asume que la competencia intermunicipal induce a mejores servicios y maximiza condiciones de atractividad económica o residencial. Todo ello se considera compatible con la creación de *agencias sectoriales* de ámbito metropolitano, para administrar aquellos servicios donde la cooperación resulte aconsejable.

**Cuadro 3.** Escenarios de institucionalidad metropolitana

Nivel de metropolitanización	Tipo de metropolitanización	Paradigma institucional	Fórmula institucional
Elevado	Integral	Gobierno	Supramunicipal
Medio	Cooperativo/Estratégico	Gobernanza	Intermunicipal
Limitado	Sectorial	Gestión	Agencias

*Elaboración propia*

El cuadro 3 pretende visualizar de forma sintetizada las características clave de cada modelo distinguiendo tanto nivel y tipo de metropolitanización; como paradigma y fórmula institucional. ¿Qué plasmaciones se dan en la práctica? A escala europea se observa un alto grado de heterogeneidad. En términos comparativos, y entre las principales metrópolis: **29% optan por el modelo de gobierno supramunicipal; 60% por el de gobernanza intermunicipal; y 11% por el de agencias de gestión.**

Si consideramos ahora tan solo las que se han dotado de la **fórmula supramunicipal**, en todos los casos existe un sistema de doble nivel (municipal/metropolitano); algunas metrópolis (Londres, Manchester, Liverpool, Stuttgart) adoptan la elección directa de la alcaldía metropolitana, otras (Barcelona, Lisboa, Lyon, Helsinki) siguen el mecanismo de la elección de segundo grado. Existe un alto grado de coincidencia en el bloque de *policy areas* sobre las que se construye competencia metropolitana: planeamiento y ordenación territorial, movilidad, medio ambiente, y desarrollo socioeconómico (Tomàs, 2017). En

algunos casos, las capacidades de gobierno se extienden a los ámbitos de vivienda, emergencias y protección civil. La diversidad, finalmente, reaparece cuando el foco se desplaza hacia los *regímenes fiscales*: en un 44% de los casos, la principal fuente de financiación metropolitana son las transferencias desde niveles superiores (regiones, estados); un 35% de las metrópolis se financian de forma principal por medio de tasas e impuestos propios; mientras que el 21% restante lo hace, sobre todo, vía aportaciones municipales. En todos los casos se da algún tipo de *mix* entre instrumentos de financiación.

## **5. Elementos de conclusión.**

Esta ponencia se ha marcado como objetivo discutir las fragilidades y los retos de la gobernanza metropolitana en un contexto de rápida expansión urbana. Plantea, para ello, cuatro grandes bloques: **a)** los perfiles de la realidad metropolitana en la UE y América Latina; **b)** un esquema evolutivo de economía y ecología política urbana; **c)** los retos básico del gobierno metropolitano: empoderamiento, esquemas multinevel no jerárquicos, transferencia de políticas en red; y **d)** el abanico de arquitecturas y reglas institucionales metropolitanas actualmente existentes.

El tiempo de la sociedad industrial fue de la mano del espacio de los estados; el cambio de época viene estrechamente vinculado a las ciudades y las metrópolis. En Quito (2016) se constata un indicador clave: la mayoría de la población del planeta, un 54,5%, es urbana. Si la dinámica no se detiene, las ciudades llegarán a alojar al 70% en 2050: de un tercio a dos tercios de la humanidad en menos de 100 años. En latinoamérica el peso demográfico de las ciudades ha pasado del 25% al 75% de la población entre inicios del siglo XX y del XXI; en el mismo período, el PIB urbano ha escalado del 20% al 80% del total. Ninguna ciudad latinoamericana llegaba al millón de habitantes hace sólo cien años; existen hoy más de 60 ámbitos metropolitanos por encima de esa cifra. En el ámbito de la Unión Europea, lo más relevante en la esfera urbana ha sido el proceso de formación de 12 redes transmetropolitanas: ámbitos de alta densidad relacional vertebrados por metrópolis maduras. Las 12 redes metropolitanas suman, en relación al total de la UE, el 61% de la población, el 69% del PIB, el 74% del gasto en R+D y el 78% de las industrias creativas. Tanto América Latina como la UE han consolidado por tanto en las últimas décadas una realidad demográfica y territorial marcada por la hegemonía de lo urbano y metropolitano. Un predominio que se traslada a las esferas económica, social y ambiental, y sitúa a las metrópolis como epicentros de la realidad cotidiana de la mayoría.

Las metrópolis de hoy son el resultado de interacciones complejas en el tiempo. Partimos de la idea que la construcción urbana-metropolitana reciente es el fruto de procesos en tres dimensiones interconectadas: económica, socioresidencial y ecológica. El cruce de estos procesos y su plasmación espacial ha ido generando modelos abiertos y evolutivos de ciudades. La ciudad fordista y de clases que se dualizó y lo plasmó en procesos de urbanismo difuso, la que dio lugar a ámbitos metropolitanos policéntricos y economías terciarizadas, cruza hoy un cambio de época hacia metrópolis conectadas en red, hacia espacios donde se expresan todas las complejidades: vulnerables a la financiarización pero enormemente creativas; cargadas de tantas fragilidades sociales como energías comunitarias; responsables del cambio climático y referentes a la vez de transiciones

ecológicas avanzadas. ¿Cómo se sostiene entonces que, en la era de las ciudades, éstas no posean instrumentos para garantizar el derecho a la ciudad?. Cabe plantear aquí un triple reto superador de tal insuficiencia: **a)** el del empoderamiento: aumentar de forma sustancial las capacidades institucionales y colectivas de gobierno en la esfera local; **b)** el de las interdependencias horizontales: transitar de un esquema *top-down*, de subordinación de las ciudades a los niveles “superiores”, a otro de tipo horizontal donde la escala no implique jerarquía; **c)** el del *scaling up*: transferencia de políticas/prácticas urbanas por medio de redes de municipalismo internacional y de procesos de *policy learning* multinivel.

La mayoría de la población del planeta vive en las ciudades; y la mayoría de la población urbana lo hace en las metrópolis, en asentamientos urbanos por encima del millón de habitantes. Así pues, abordar la gobernanza urbana implica enfrentar los retos de la escala metropolitana. Pero las ciudades metropolitanas presentan hoy fragilidades institucionales; insuficiencias en su arquitectura de gobernanza. ¿A qué se debe?. Explorar una respuesta nos conduce, de entrada, al cruce de tres dimensiones: funcional, político-democrática y comunitaria. En su intersección hallamos un nudo de resolución compleja. Las políticas metropolitanas, para fortalecerse y ofrecer respuestas eficaces de escala (funcionalidad), requieren un anclaje de representación ciudadana (democracia). La debilidad o inexistencia de un sujeto colectivo metropolitano (comunidad) plantea problemas de legitimación política de ese mismo anclaje. La fuerte funcionalidad de las políticas sin dimensión democrática corre el riesgo de generar un escenario de simple tecnocracia metropolitana. La elección ciudadana sin demos puede incurrir en el riesgo de una acelerada elitización política. ¿Cómo equilibrar el diálogo en tensión entre las tres dimensiones? Se despliega aquí un abanico de fórmulas. El gobierno supramunicipal; la gobernanza intermunicipal (mancomunidades y planes estratégicos); y las agencias sectoriales de gestión. A escala europea se observa un alto grado de heterogeneidad. Entre las principales metrópolis: 29% optan por el modelo de gobierno supramunicipal; 60% por el de gobernanza intermunicipal; y 11% por el de agencias de gestión. El escenario metropolitano nos aparece abierto y diverso. Quizás la clave del futuro se encuentre en una cierta hibridación de fórmulas: la letra del gobierno, con la música de la gobernanza. Es decir, una democracia metropolitana con instituciones de gobierno de elección directa, operando sobre la base de la producción cooperativa-plurimunicipal de políticas públicas. Un demos colectivo metropolitano operando sobre la base de identidades comunitarias (de barrio y ciudad) a ser preservadas y cuidadas. No será fácil, pero parece irrenunciable si planteamos la era de las metrópolis como una oportunidad apasionante de construcción de democracia activa, de política cotidiana del común (Laval, Dardot, 2014).

## Referencias

- Ahrend et.al. (2014) "The OECD metropolitan governance survey", OECD Regional Development Working Papers, 2014/14, OECD Publishing, Paris.
- Atkinson, A. (2016) Desigualdad. ¿Qué podemos hacer? FCE, México
- Bauman, Z. (2003) Modernidad líquida. FCE, México
- Barber, B. (2013) If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities. Yale UP.
- Beck, U. (1998) La sociedad del riesgo. Paidós, Barcelona.
- Blanco, I. Gomà, R. (2016) El municipalisme del bé comú. Icària, Barcelona.
- Borja, J. Carrion, F. Corti, M. (2016) Ciudades para cambiar la vida. FLACSO, Ecuador.
- Harvey, D. (2016) The ways of the world. Profile Books.
- Laval, Ch. Dardot, P. (2014) Común. Ensayo sobre la revolución en el sXXI Gedisa, Barcelona
- Marull, J. Boix, R. (2016) Megaregions i desenvolupament urbà sostenible. Papers 58 IERMB
- Nello, O. Mele, R. (2016) Cities in the 21st century. Routledge, Londres.
- Pascual J.M. (2016) Las ciudades ante el cambio de era. Hacer, Barcelona
- Porcel, S. (2016) "Dinámicas de estructuración socioresidencial en la Barcelona metropolitana post-industrial: ¿Hacia una ciudad dual o cuarteada?". Tesis Doctoral, UAB.
- Rojas, E (2006) "Las regiones metropolitanas de América Latina", BID Gobernar las metrópolis. BID, Washngton.
- Sassen, S. (2014) Expulsions. Harvard University Press, Boston.
- Sennett, R. (2000). La corrosión del carácter. Anagrama, Barcelona
- Soja, E. (2014) En busca de la justicia espacial. Titant Humanidades, València
- Subirats, J. (2016) El poder de lo próximo. Virtudes del municipalismo. La catarata, Madrid
- Tomàs, M. (2009) La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord. Barcelona, Diputació de Barcelona.
- Tomàs, M. (2017) Governar la ciutat real. Fundació catalunya-Europa, Barcelona.
- Trullén, J. (2015) Investigaciones Regionales (núm 32, 2015) publica l'article "Giacomo Becattini and the Marshall's method" del director de l'IERMB Joan Trullén.