

Retos y fragilidades de la gobernanza metropolitana en la era de las metrópolis

Por Ricard Gomà*

Resumen

Esta ponencia tiene como objetivo discutir los retos y las fragilidades de la gobernanza metropolitana en un contexto de rápida expansión urbana a escala planetaria. Para ello, plantea cuatro grandes bloques. El primero traza los perfiles de la realidad metropolitana en la Unión Europea y en América Latina. El segundo aporta un esquema evolutivo de modelos urbano-metropolitanos a partir de la interacción de variables productivas, socioresidenciales y ecológicas. El tercero sitúa los retos básicos del gobierno metropolitano: el proceso de empoderamiento político, la inserción en esquemas multinivel no jerárquicos y la transferencia de políticas en red. Finalmente, el cuarto considera la heterogeneidad de modelos de gobierno, gobernanza y gestión metropolitana realmente existentes.

Palabras clave

Metrópolis – agenda urbana – redes – gobernanza – políticas públicas.

Abstract

This paper aims to discuss the fragilities and challenges of metropolitan governance in a context of rapid urban expansion on a planetary scale. Pose, for this, four large blocks. The profiles of the metropolitan reality today in the European Union and Latin America are traced in the first one. The second section provides an evolutionary scheme of urban-metropolitan models based on the interaction of productive, socioresidential and ecological variables. The third part places the basic challenges of the metropolitan government: the process of political

* Profesor e Investigador del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB).

empowerment, the insertion in non-hierarchical multilevel schemes, and the transfer of network policies. The fourth block, finally, considers the heterogeneity of really existing models of government, governance and metropolitan management.

Key words

Metropolis – urban agenda – networks – governance – public policies.

1. La era de las metrópolis

Las primeras décadas del siglo XXI operan en el contexto de una dinámica de cambio de época. Se sabe que una de sus dimensiones clave se despliega a través de las ciudades y, más en concreto, de los ámbitos metropolitanos. Este tiempo nuevo es un tiempo urbano (*the urban age*), «la era de las ciudades», como lo expresa la declaración final de Habitat III de 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. Emerge 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 se desarrolló 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 % de la población en 2050 —de un tercio a dos tercios de la humanidad en menos de cien años, un proceso demográfico impresionante—.

Pero no es solo demografía, esas cifras reflejan mucho más: a) en las quinientas 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 a 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 veinte 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 ellas, 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 y Gomà 2016).

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

- En América Latina, 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 solo cien años; existen hoy más

de sesenta ámbitos metropolitanos por encima de esa cifra de población. De las veinticinco megalópolis del mundo —más de diez millones de habitantes—, cuatro se ubican en América Latina: Ciudad de México, San Pablo, Buenos Aires y Río de Janeiro; mientras Bogotá, Lima, Santiago, Belo Horizonte, Guadalajara y Ciudad de Guatemala sobrepasan los cinco 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 se desplaza el foco hacia la Unión Europea (UE), quizás lo más relevante en la esfera urbana haya sido el proceso de formación de doce redes transmetropolitanas: ámbitos de alta densidad relacional —económica, sociocultural, ecológica— vertebrados por metrópolis maduras. Dos de estas megarregiones 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 doce 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 y Boix, 2017).

En síntesis, 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 lo metropolitano. Este predominio se traslada a las esferas económica, social y ambiental, y sitúa 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 deben desplegarse políticas públicas y dinámicas de gobernanza. Se puede partir de la idea de 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 han ido generando modelos abiertos y evolutivos de ciudades (ver 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 posindustrial Metrópolis policéntricas	Flexible	Sociedad dual Urbanismo difuso	
Ciudad del conocimiento Metrópolis en red	Creativo	Sociedad compleja Regeneración urbana	Transición ecológica

Fuente: 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 afianza 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, lo que genera un doble impacto en el territorio: 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, con las periferias que alojan el terciario de escaso valor añadido. Emergen metrópolis con fuertes jerarquías y dualidades económicas en el territorio¹.

Durante las últimas décadas, ya en pleno siglo xxi, se ha desarrollado un nuevo giro económico-urbano con tres componentes clave. La creación de valor se desplaza al conocimiento, y la reactivación industrial se produce en 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 producen en el plano territorial 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 sociorresidencial, 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

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

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 urbanas, con menor densidad y mixtidad². 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%. Hoy, existen 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

² Tampoco en esta dimensión es siempre así. Algunas metrópolis, sobretodo 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).

policéntricos y a 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 de energías comunitarias; responsables del cambio climático y referentes, a la vez, de transiciones ecológicas avanzadas (Nel.lo, Mele, 2016; Pascual, 2016).

¿Cómo dotar 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. La arquitectura de la gobernanza global en el marco de Naciones Unidas presenta hoy tres piezas básicas: primero, el campo del desarrollo humano, donde la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible ha tomado el relevo de los resultados agrícolos de los Objetivos del Milenio (2000-2015); segundo, 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, tercero, el campo del hábitat, donde la Nueva Agenda Urbana (NAU), adoptada en Quito, en 2016, debería configurar cierto marco de acción para el desarrollo sostenible de ciudades y metrópolis.

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. Arribó 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 el otro, 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 porqué 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*. En este escenario, los Estados deciden por las metrópolis sobre los problemas y las aspiraciones de estas en un contexto donde una coalición conservadora-autoritaria se impone sobre una amplia red de voces y valores progresistas (Borja, 2016).

Seguro, esto sea injusto en términos éticos; pero es ciertamente anacrónico en términos políticos. ¿Cómo se sostiene en la era de las ciudades que estas 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). Es 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. En 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 movimientos globales de innovación política de raíz municipal.

Hay en todo ello mucho camino a recorrer, pero empieza ya a esbozarse 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

Ámbito / Redes	Emponderamiento local	Gobernanza multinivel	Transferencia política
Europeo	Ciudades de Acogida	<i>Eurocities</i>	<i>Transition towns</i>
Global	C-40	CGLU	Ciudades educadoras

Fuente: 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 metropolitización 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 obliga a cruzar tres dimensiones.

- *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. Aun así, las nuevas dinámicas, productivas, de movilidad, ecológicas, tienden a operar en geografías múltiples, y emergen, a la vez, cuestiones a abordarse desde ámbitos de máxima proximidad.
- *Dimensión política.* La agenda metropolitana no solo es 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.
- *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. Para fortalecerse y ofrecer respuestas

eficaces de escala, las políticas metropolitanas 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 tres dimensiones? Se despliega aquí un abanico de fórmulas (Tomàs, 2009).

A. El modelo de gobierno supramunicipal

Implica crear 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 estos en un marco de reparto competencial con la institución metropolitana.

B. El modelo de gobernanza intermunicipal

Implica construir 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 dos 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 metropolización	Tipo de metropolización	Paradigma institucional	Fórmula institucional
Elevado	Integral	<i>Eurocities</i>	<i>Transition towns</i>
Medio	Cooperativo estratégico	Gobernanza	Intermunicipal
Limitado	Sectorial	Gestión	Agencias

Fuente: Elaboración propia

El Cuadro 3 pretende visualizar de forma sintetizada las características clave de cada modelo distinguiendo tanto nivel y tipo de metropolización, 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: el 29% opta por el modelo de gobierno supramunicipal; el 60%, por el de gobernanza intermunicipal; y el 11%, por el de agencias de gestión.

Si se considera 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, como Londres, Manchester, Liverpool, Stuttgart, adoptan la elección directa de la alcaldía metropolitana; otras, como 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, como regiones, Estados; un 35% de las metrópolis se financian 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.

A modo 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 básicos del gobierno metropolitano: empoderamiento, esquemas multinivel 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 cien años. En América Latina, 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 cien años;

existen hoy más de sesenta ámbitos metropolitanos por encima de esa cifra. En la Unión Europea, lo más relevante en la esfera urbana ha sido el proceso de formación de doce redes transmropolitanas: ámbitos de alta densidad relacional vertebrados por metrópolis maduras. Las redes metropolitanas suman con 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 lo 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. Se parte de la idea de que la construcción urbana-metropolitana reciente es fruto de procesos en tres dimensiones interconectadas: económica, sociorresidencial y ecológica. El cruce de estos procesos y su plasmación espacial han 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, estas 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 conduce, de entrada, al cruce de tres dimensiones: funcional, político-democrática y comunitaria. En su intersección, se halla un nudo de resolución compleja. Para fortalecerse y ofrecer respuestas eficaces de escala, las políticas metropolitanas 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: el 29 % opta por el modelo de gobierno supramunicipal; el 60 %, por el de gobernanza intermunicipal; y el 11%, por el de agencias de gestión.

El escenario metropolitano aparece abierto y diverso. Quizás, la clave del futuro se encuentre en 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 que operen sobre la base de la producción cooperativa-plurimunicipal de políticas públicas, un *demos* colectivo metropolitano que posea identidades comunitarias —de barrio y ciudad— a ser preservadas y cuidadas. No será fácil, pero parece irrenunciable si se plantea la era de las metrópolis como una oportunidad apasionante de construcción de democracia activa, de política cotidiana del común (Laval y Dardot, 2014).

Referencias bibliográficas

- Ahrend, R.; C. Gamper, A. Schumann (2014). «The OECD metropolitan governance survey». En *Regional Development Working Papers*, 14, París, OECD Publishing.
- Atkinson, A. (2016). *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Barber, B. (2013). *If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press.
- Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Blanco, I. y R. Gomà (2016). *El municipalisme del bé comú*. Barcelona: Icària.
- Borja, J.; F. Carrion, y M. Corti (2016). *Ciudades para cambiar la vida*. Quito: FLACSO - Ecuador.
- Harvey, D. (2016). *The ways of the world*. Nueva York: Profile Books.
- Laval, Ch. y D. Dardot (2014). *Común. Ensayo sobre la revolución en el Siglo XXI*. Barcelona: Gedisa.
- Marull, J. y R. Boix (2016). «Megaregions i desenvolupament urbà sostenible». En *Papers Series*, 58, IERMB.
- Nel-lo, O. y R. Mele (2016). *Cities in the 21st century*. Londres: Routledge.
- Pascual, J.M. (2016). *Las ciudades ante el cambio de era*. Barcelona: Hacer.
- Porcel, S. (2016). *Dinámicas de estructuración socioresidencial en la Barcelona metropolitana post-industrial: ¿Hacia una ciudad dual o cuarteada*. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona (inédito).
- Rojas, E (2006). «Las regiones metropolitanas de América Latina». En *Gobernar las metrópolis*. Washington D. C.: BID.
- Sassen, S. (2014). *Expulsions*. Boston: Harvard University Press.
- Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter*. Barcelona: Anagrama.
- Soja, E. (2014). *En busca de la justicia espacial*. Valencia: Titant Humanidades.
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo. Virtudes del municipalismo*. Madrid: La catarata.
- Tomàs, M. (2017). *Gobernar la ciutat real*. Barcelona: Fundació catalunya-Europa.
- (2009). *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Trullén, J. (2015). «Giacomo Becattini and the Marshall's method». En *Investigaciones Regionales*, (32), pp. 3-29.