

elección directa de entes metropolitanos, van en aumento en países como Inglaterra, Italia, Francia y Portugal; lugares donde está previsto que sus respectivas metrópolis tengan elección directa. Aunque la elección directa también puede tener sus desventajas, permite dar más visibilidad a la institución y al hecho metropolitano, así como una mejor rendición de cuentas, tal y como señalábamos anteriormente. Mariona Tomàs también apunta que los sistemas de representación, con el fin de habilitar las legitimidades de entrada, son distintos en cada ciudad-región: aquellos que podríamos denominar más ‘parlamentaristas’, cuando solo se elige a representantes de la asamblea metropolitana (Stuttgart); aquellos más ‘presidencialistas’ (Manchester y Liverpool), o finalmente los sistemas ‘mixtos’ (Hannover y Londres). A la hora de avanzar hacia alguno de ellos, la autora profundiza en el estado de la *demós* metropolitana o de la “comunidad de ciudadanía metropolitana”, tal y como la denomina Font, en relación con su conocimiento sobre el AMB, del territorio metropolitano y la posibilidad de una elección directa del alcalde metropolitano. Entre los resultados aportados, es preciso destacar, en primer lugar, que la movilidad se convierte en el factor clave en la integración social metropolitana, mientras que las identidades se siguen asociando o bien con la localidad o bien con el país. En segundo lugar, aunque una mayoría parece que no vería mal la elección de un alcalde para el área metropolitana, se pone de manifiesto la mayor resistencia por parte de los habitantes de los municipios más pequeños por miedo de ser absorbidos por las dinámicas de la ciudad central, así como el gran desconocimiento de la actual AMB.

Territorio, institución y políticas públicas son los distintos elementos que hemos querido combinar en este monográfico de **Papers** con el fin de reflexionar y aportar conocimiento sobre los retos de la gobernanza metropolitana. Una gobernanza metropolitana en la que el AMB es la institución pública central con importantes retos organizativos, financieros y democráticos, que serán determinantes para el buen desarrollo de unas públicas que promuevan una mayor prosperidad, sostenibilidad y cohesión social en la metrópoli.

## ¿VOLVER AL METRO-MODELO? GOBIERNO Y PLANIFICACIÓN EN REGIONES METROPOLITANAS EN CAMBIO. UNA COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE FRANCIA, ITALIA Y ALEMANIA

KARSTEN ZIMMERMANN Y PATRICIA FEIERTAG  
TU Dortmund, Facultad de Ordenación del Territorio, Culturas de Planificación Europea

### Resumen

En muchos estados europeos actualmente se está redefiniendo la gobernanza de las regiones metropolitanas debido a los

cambios en los estados de bienestar y a una competencia global cada vez mayor. En algunos estados como Francia e Italia, pero también en Alemania, observamos el surgimiento de acuerdos de gobernanza y de políticas de planificación específicos para este tipo de regiones, en unos casos surgidos *bottom-up* y dependientes de los contextos regionales, y otras veces activados por los incentivos y la legislación del gobierno central. Italia y Francia, por ejemplo, han adoptado recientemente leyes nacionales que introducen nuevas formas institucionales para las regiones metropolitanas, *Métropole* y *Città Metropolitana*. En el estado federal de Alemania, no existe tal cosa, pero ha habido incentivos suaves a nivel nacional que llevan al establecimiento de once *Europäische Metropolregionen*. Este capítulo compara los desarrollos recientes en Francia, Italia y Alemania y busca responder la pregunta de qué y quién impulsa las reformas metropolitanas.

**Palabras clave:** gobernanza metropolitana, *Métropole*, *Città Metropolitana*, *Europäische Metropolregionen*.

### 1. Introducción

Las recientes reformas legales en Francia e Italia cambiaron el estatus quo de los acuerdos de gobernanza metropolitana en estos dos países en un grado significativo. Estas reformas han tomado forma en las leyes nacionales e indican en ambos casos una reforma dirigida por el gobierno central con el propósito de crear gobiernos metropolitanos más fuertes o incluso casi-jurisdicciones. En cierto modo, las soluciones institucionales ahora en implementación contradicen la teoría del *New Regionalism* que estuvo de moda durante muchos años (Norris, 2001; Rodríguez-Pose, 2008). Esta teoría destacó la competitividad y las formas de gobierno. La gobernanza de las regiones metropolitanas flexibles, como agencias, asociaciones y redes. Considerando la dirección de las reformas recientes en Italia y Francia, vale la pena plantearse la pregunta: ¿estas reformas indican un cambio en el debate sobre la gobernanza metropolitana? ¿La teoría de la reforma metropolitana está de moda otra vez? Para responder a esta pregunta, este capítulo compara los desarrollos recientes en Francia, Italia y Alemania y busca responder las siguientes preguntas:

- ¿Qué funciones públicas se atribuyen y se realizan a nivel metropolitano?
- ¿Qué tipo de formas de gobierno se establecen? ¿Podemos observar alguna convergencia?
- ¿Cuáles son las implicaciones para la coordinación territorial estratégica a esta escala?

Alemania, Francia e Italia han sido elegidas por varias razones (figura 1). Después de una discusión en curso desde la década de 1990, se puede considerar que las recientes reformas en Italia y Francia han llegado a momento decisivo, al menos a primera vista. Alemania fue elegida porque presenta un sistema de gobierno local diferente y, debido al federalismo, hay menos intervención estatal. Alemania es un caso diferente desde el punto de vista institucional, pero aun así, en algunas regiones urbanas, la posición de reforma metropolitana está de moda. Los desarrollos en los tres estados mencionados ilustran diferentes vías: podemos caracterizar la manera alemana como *bottom-up*, emergiendo lentamente y, por lo tanto, dependiendo de los contextos regionales.

En Francia e Italia, observamos más enfoques *top-down* con fuertes incentivos y nuevas regulaciones dadas por el gobierno central. Sin embargo, aunque las estrategias espaciales estatales para las regiones metropolitanas en los tres países utilizan el vocabulario de gobernanza estratégica coherente y territorio delimitado; empíricamente, aparecen un conjunto de ideas contradictorias sobre cómo debe organizarse y gobernarse un territorio.

En este artículo, presentaremos la descripción y el análisis posterior de las vías de desarrollo en las políticas nacionales de desarrollo espacial respecto a las regiones metropolitanas en los tres estados. Sin embargo, el término región metropolitana es borroso y, en algunos casos, el término ciudad-región podría ser más apropiado. Por lo tanto, empíricamente, la comparación se organiza en torno a cuatro dimensiones: aspectos institucionales, aspectos funcionales (competencia *versus* políticas de bienestar), ideas (razones y argumentos a favor de la reforma metropolitana) y aspectos espaciales (tamaño y relaciones interescales). Este enfoque diferenciado permite una descripción más matizada de tendencias convergentes o divergentes.

La dimensión institucional explica cómo se distribuyen las competencias en el sistema multinivel y qué tipo de instituciones se han establecido en la cooperación ciudad-región. El análisis funcional de la gobernanza metropolitana distingue las funciones relacionadas con la reproducción social y el bienestar, como la vivienda, el transporte público, los servicios públicos, la política ambiental y las funciones relacionadas con la competitividad y el desarrollo económico (*marketing*, desarrollo económico, políticas de innovación). La dimensión de las ideas abarca las razones y los argumentos utilizados para justificar las reformas, mostrando la dirección prevista de los cambios (austeridad, modernización del sector público, competitividad, coherencia territorial). La dimensión espacial se refiere al territorio sobre el cual tienen efecto de los acuerdos de gobernanza, teniendo en cuenta la posible superposición de diferentes instituciones que se ocupan de los problemas de la ciudad y la región y su relación entre sí.

El artículo presenta un avance de los resultados de la investigación empírica en los tres estados. Sobre la base de la etapa actual de nuestra investigación, nos concentraremos en las políticas y discursos nacionales sobre la gobernanza metropolitana (lo que llamamos la política de gobernanza metropolitana). La investigación incluye estudios de casos de trabajo en seis metro-regiones (dos en cada país).

### 2. Cambio impulsado por iniciativas nacionales

Las metro-regiones son consideradas cada vez más como objetos políticos, tanto de las políticas nacionales, como de las internacionales (Metropolis, 2017; Ahrend & Schumann, 2014; Rodríguez-Pose, 2008). De hecho, las reformas de la gobernanza metropolitana están fuertemente influenciadas por la legislación nacional y las respectivas iniciativas políticas con el propósito de resolver descoordinaciones entre el sector público y la planificación del uso del suelo; o de apoyar la posición de las grandes ciudades en la competencia económica global. Los *benchmarks* y las clasificaciones internacionales, las redes de metro-regiones como METREX, así como las definiciones utilizadas por ESPON o la OCDE, indican el carácter universal de la gobernanza metropolitana (Ahrend y Schumann, 2014).

Sin embargo, los sistemas urbanos nacionales (en términos de funciones y morfología), así como los marcos institucionales y las tradiciones del autogobierno local pueden ser muy diferentes, y estos factores tienen implicaciones para el diseño de la gobernanza metropolitana en contextos nacionales. Las regiones difieren en tamaño y, a menudo, encontramos soluciones locales a medida, no solo en un contexto descentralizado como Alemania, sino que también, como veremos, en Francia. Aun así, en los tres países bajo escrutinio, los gobiernos nacionales han mostrado un interés significativo en fortalecer la visión metropolitana en la planificación y en la formulación de políticas.

En Italia, una primera tentativa por parte del gobierno nacional en 1990 fue en gran medida un fracaso porque la ley solo pedía la cooperación voluntaria de los municipios de las principales regiones urbanas (Tortorella y Allulli, 2014). La crisis financiera, que obligó a Italia a implementar duras medidas de austeridad, abrió una ventana de oportunidad para presentar la Città Metropolitana (CM) como un nuevo Organismo intermunicipal que sustituye a las provincias en las trece mayores regiones urbanas. La Città Metropolitana se abrió camino en la nueva constitución ya en 2001, pero fue el Acta de revisión del gasto público (*Revisione della Spesa*) de 2009 y la legislación posterior de 2012 y 2013 lo que obligó a los gobiernos regionales a implementar el CM en 2014.

En Francia, la tradición de cooperación intermunicipal es mucho más fuerte y más antigua (Négrier, 2005). El fortalecimiento del nivel intermunicipal ha sido un proceso continuo paso a paso, desde hace décadas en la mayoría de las ciudades-región, por ejemplo, las primeras *communautés urbaines* introducidas en los años 60. Sin embargo, en 2012 en el contexto de la crisis financiera surgió un debate sobre la reorganización territorial y funcional del estado, discutiendo la abolición de los *départements* y formas más eficientes de gobierno local debido al pequeño tamaño de los municipios y a una superposición de competencias entre niveles territoriales, que resultaban en altos costos administrativos en comparación con otros países. Una secuencia de actos legislativos a partir de 2010 introdujo reformas territoriales que llevaron a un cambio de competencias en las regiones y en las agrupaciones municipales: establecieron agrupaciones intermunicipales, incluso en áreas rurales, en todo el país; y establecieron unidades territoriales más grandes al reducir el número de regiones, estableciendo un tamaño mínimo para las agrupaciones municipales e incentivando las fusiones municipales. Las regiones metropolitanas fueron objeto de dos leyes posteriores en 2010 y 2014, la primera, que ofrece a las ciudades-región más grandes la posibilidad de transformar las agrupaciones municipales existentes en la nueva forma institucional de *Métropole*; y la segunda, que obliga a todas las agrupaciones municipales que, con un mínimo de 400.000 habitantes, sean el núcleo de un área urbana funcional de 650.000 habitantes o más. Debido a las presiones de las ciudades-región más pequeñas, los criterios para convertirse voluntariamente en una metrópolis se debilitaron varias veces, por ejemplo, para incluir antiguas capitales regionales (Beyer, 2017; Geppert, 2017). Así, el número de *Métropoles* creció de uno (Niza) creada en enero de 2012 hasta 22 en enero de 2018: Niza, Lyon, Burdeos, Nantes, Toulouse, Grenoble, Lille, Montpellier, Rennes, Rouen, Estrasburgo, Brest, Aix-Marsella, Gran París, Nancy,

Tours Val de Loire, St. Etienne, Clermont-Ferrand, Metz, Dijon, Orléans y Toulon. Para las tres áreas metropolitanas más grandes, Gran París, Aix-Marsella y Lyon, la ley MAPTAM ha creado formas institucionales a medida.

La manera alemana de enfrentar los retos del desarrollo metropolitano y la coordinación intermunicipal difiere mucho. En ausencia de legislación nacional, es tarea de los dieciséis estados crear las regiones metropolitanas y las formas institucionales respectivas (Zimmermann, 2017). Algunos estados lo han hecho en el pasado, pero no podemos decir que las asociaciones o incluso jurisdicciones metropolitanas fuertes sean un fenómeno generalizado. La excepción a la regla de que el gobierno nacional no desempeña ningún papel en la política metropolitana es una iniciativa conjunta de los dieciséis estados y el gobierno central para crear las llamadas Regiones Metropolitanas Europeas (Blotevogel y Schmitt, 2006). La idea se remonta al debate sobre la competitividad de la economía alemana a finales de los años noventa. Uno de los argumentos fue que una red de grandes ciudades es la columna vertebral de la economía alemana (en ausencia de una ciudad global como el Gran París o el sudeste de Inglaterra) y que esta red necesita apoyo político, también de la Comisión Europea.

Para concluir, podemos identificar diferentes patrones de políticas metropolitanas nacionales:

- Coerción (Italia con la Città Metropolitana y Francia con los Métropoles más grandes),
- Incentivos (Francia: nuevas funciones y financiación) y
- Apoyo argumentativo (Alemania).

### 3. Dimensiones de la planificación y gobernanza metropolitanas en Francia, Italia y Alemania

#### 3.1 Instituciones metropolitanas

##### Francia: *Métropole* y *Pôle Métropolitain*

Al referirse a las instituciones a nivel metropolitano, se presta especial atención al *Métropole*, una forma de agrupación municipal muy integrada que corresponde al modelo de reforma metropolitana. En 2004 se han promovido redes flexibles mediante un llamamiento nacional para la cooperación, que ahora se ha incluido en las leyes RCT y MAPTAM, bajo el nombre de *Pôle Métropolitain*, y se han implementado en diecinueve ciudades-region hasta 2017 (Bariol-Mathais, 2017). A pesar de esto, apenas han desempeñado un papel en los debates nacionales y no controlan los recursos propios. En nueve ciudades-region, ambas instituciones coexisten o están en proceso de construcción: Nantes, Rennes, Brest, Estrasburgo, Rouen, Lyon, Nancy, Toulouse, Grenoble.

Los *Métropoles* son junto con *communautés urbaines* (CU), *communautés d'agglomération* (CA) y *communautés de communes* (CC) una de las cuatro formas de agrupaciones municipales creadas por la legislación nacional, y son las que tienen más competencias y recursos. Los *Métropoles* están, con excepción de Grand Lyon, organizados como *établissement public de coopération intercommunale* (EPCI), esto es: "institución de colaboración establecida por un grupo de municipios, gobernada por una asamblea de representantes de los municipios y un presidente" (Geppert, 2017, p. 226) y con

la posibilidad de aumentar los impuestos propios. Grand Lyon es el único donde la agrupación municipal se ha fusionado con el departamento y tiene el estatus de una autoridad local de pleno derecho. Esto incluye ser competente para actuar en cualquier campo si el interés público está en juego (Geppert, 2017).

El *Métropole* cumple una amplia gama de funciones, en parte prescritas por la ley, en parte transferidas por los municipios de forma voluntaria. Para ello, poseen grandes administraciones (por ejemplo, unos 8.700 empleados en Lyon y unos 3.300 empleados en Nantes). La existencia de técnicos especializados permite una profesionalización de los servicios y las tareas transferidos al nivel metropolitano, especialmente para los pequeños municipios con menos de 10.000 habitantes. En términos de legitimidad y representación, los alcaldes de los municipios miembros continúan desempeñando un papel importante dentro de las instituciones metropolitanas como presidentes y vicepresidentes.

La creación del *Métropole* se debe entender como parte de un proceso más largo de cooperación intermunicipal que reemplaza las fusiones municipales. Este modelo tiene limitaciones de tamaño si los municipios pequeños continúan existiendo y desempeñan un papel importante para la representación e identificación democráticas. Las leyes nacionales dejan espacio para las normas institucionales locales, y permiten una adaptación a lo largo del tiempo. La ley MAPTAM solo representó un cambio menor para las ciudades-región como Nantes que ya habían asumido a nivel intermunicipal un elevado número de tareas municipales.

##### Italia: *Città Metropolitana*

En Italia, la ley Delrio (2014) introdujo la *Città Metropolitana* (CM) en catorce aglomeraciones italianas (Tubertini, 2015; Crivello & Staricco, 2017). La CM es un nuevo tipo de jurisdicción, que reemplaza a las provincias y es responsable de la planificación estratégica. La implementación de la ley todavía es difícil, ya que el CM heredó algunas debilidades de las provincias y, en la mayoría de los casos, el límite territorial es demasiado pequeño (Milán, Florencia). De hecho, Valeria Fedeli argumenta que "En lugar de identificar un límite definitivo, la ley debería haber centrado más la atención en los dispositivos capaces de generar y regenerar 'territorios de (para) políticas', 'territorios by design', que deberían basarse en el compromiso recíproco, aunque fuera temporal, de diferentes actores para solucionar un problema específico..." (Fedeli, 2017, p. 269). No es una tarea fácil juzgar si la CM constituye un nuevo acuerdo institucional (también en términos de fortaleza), o si la CM simplemente le está dando un nuevo nombre a la antigua provincia, sin cambiar la capacidad objetiva de actuar. La función de la CM es más de coordinación que ser una entidad independiente que pueda formular y planificar políticas públicas importantes como el transporte, el uso del suelo, el turismo y la protección del medio ambiente. Al menos durante el período de transición, los problemas de financiamiento y de dotación de personal obstaculizan su papel como generadora de políticas metropolitanas. En términos de legitimidad y representación, el nuevo organismo está más o menos bajo el control de los municipios miembros. El alcalde de la ciudad central es por ley el jefe de administración y líder político de la CM. La asamblea es bastante pequeña

(24 concejales para ciudades-región de más de 3 millones de habitantes, 18 concejales para ciudades-región de 800.000 a 3 millones de habitantes y 14 para ciudades-región con menos de 800.000 habitantes). Los concejales no son elegidos directamente para la asamblea regional, pero tienen su mandato para el consejo municipal. La Conferencia Metropolitana constituye la segunda cámara y reúne a todos los alcaldes de la ciudad-región y ejerce funciones consultivas (Tortorella & Allulli, 2014). Para concluir, el marco institucional y las condiciones actuales justifican la crítica de algunos académicos italianos al escribir sobre la reforma reciente (Fedeli, 2017; Crivello & Staricco, 2017). Con todo, el nuevo instrumento del plan estratégico ofrece la oportunidad de dar una orientación estratégica para el desarrollo de las ciudades-región italianas. El hecho de que el instrumento esté definido de manera bastante abierta y flexible en la legislación nacional resulta ser una desventaja y una ventaja al mismo tiempo. De hecho, las evaluaciones preliminares muestran que el nuevo acuerdo y el nuevo instrumento se abordaron de manera diferente en las 14 regiones. Algunas ciudades-región parecen haber alcanzado una nueva etapa en la evolución de la cooperación y no es de extrañar que Ciudad-región de Bolonia se encuentre entre los casos avanzados, ya que la cooperación intermunicipal tuvo lugar antes de la ley de Delrio y se realizó un primer plan estratégico en esta región ya en 2013 (Jouve y Lefevre, 2002; Vandelli y Morisi, 2017).

#### *Alemania: Europäische Metropolregionen y asociaciones ciudad-región*

La práctica de la gobernanza metropolitana en Alemania revela cambios menos dinámicos que Italia y Francia. Lo que observamos más bien es una adaptación continua y flexible de los marcos legales existentes basados en la idea nunca cuestionada de autogobierno autónomo (Zimmermann, 2017). La década de 1990 trajo algunos cambios a medida que surgió la inclusión de actores privados y se fueron implementado nuevos formatos como las asociaciones público-privadas para el turismo o la comercialización en bastantes regiones de la ciudad. Las principales También tuvieron lugar reformas más importantes, pero fueron excepcionales. La observación más notable en Alemania, que debe destacarse frente a la experiencia de los otros países, es el surgimiento de varias escalas de gobernabilidad en algunas regiones metropolitanas alemanas. Estos acuerdos de multiescalares son el resultado de la iniciativa federal conjunta mencionada anteriormente llamada Regiones Metropolitanas Europeas. La prioridad para las regiones metropolitanas fue una idea relativamente nueva en el contexto de la planificación espacial alemana que siguió durante décadas el principio de condiciones de vida equitativas y equilibradas. La priorización de un tipo específico de ciudades sobre otras, como las ciudades pequeñas, las zonas periféricas o rurales, era (y sigue siendo) poco común. Tras una discusión controvertida sobre qué ciudades-región merecían este título, la conferencia conjunta de ministros de los dieciséis estados y el gobierno federal responsables del desarrollo territorial y la planificación espacial optaron por once regiones (Harrison y Growe, 2014). Estas regiones son extremadamente grandes, cruzan las fronteras de los estados e incluyen también grandes partes rurales, implementando así el principio de asociación urbano-rural. A diferencia de Italia y Francia, la nominación no implica ninguna financiación ni nuevas funciones. Se espera

que las regiones acuerden alguna forma de autogobierno basado en la cooperación voluntaria entre actores públicos y privados. Sin embargo, debido a la falta de incentivos, la mayoría de las regiones lucharon por llenar este vacío. Como resultado, el caso de Alemania presenta una constelación a dos escalas: regiones metropolitanas que son grandes en tamaño pero débiles en términos de gobierno y ciudades-región más pequeñas que son fuertes en el gobierno intermunicipal. De hecho, la gobernanza metropolitana real en términos de coordinación institucional del transporte público, uso del suelo y planificación del paisaje, desarrollo económico, etc. se encuentra en este nivel más pequeño. Estos acuerdos dependen de la política local, pero algunos son bastante fuertes e incluso tienen asambleas regionales directamente elegidas (Stuttgart y Hannover, la región del Ruhr a partir de 2020, Heinelt et al., 2011).

#### **3.2 Funciones a nivel metropolitano**

Cuando se trata de cómo gobernar mejor una región metropolitana, el tipo de función a realizar es una cuestión central. El tipo de función que se realiza mejor a nivel metropolitano está relacionado con el tipo de institución y el área a la que tienen que servir. Siguiendo a Blatter (2008), podemos argumentar que los territorios grandes y poco organizados son adecuados para temas de competitividad, mientras que las funciones de bienestar se ejercen más bien dentro de acuerdos institucionales más fuertes (jurisdicciones) en áreas más pequeñas que cubren la ciudad central y los municipios circundantes. A continuación, describimos la situación en relación a las diferentes funciones en los tres países.

#### *Desarrollo económico*

El marketing de la ciudad, la promoción del desarrollo económico y la atracción de inversores, las políticas de innovación y los proyectos urbanos a gran escala son las funciones públicas relacionadas con la competitividad y el desarrollo económico. Este enfoque favorece formas de gobierno débiles, con una geometría flexible orientada a proyectos concretos y la inclusión de actores privados, particularmente desde la esfera empresarial (Blatter, 2008). Hamburgo y Lyon son prototipos de ese tipo de orientación de políticas públicas. Ambos casos tienen en común que los actores de la economía han impulsado la cooperación metropolitana y han impulsado un fuerte marketing regional. La competitividad no solo se aborda en las políticas de Grand Lyon, sino también en la escala más grande de Pôle Métropolitain (Carpenter & Verhage, 2014).

Blatter sostiene que este tipo de política caracterizada por una temprana autodesignación como región metropolitana, el establecimiento exitoso de la región metropolitana como marca y un enfoque claro hacia grandes proyectos y eventos como en Hamburgo, se corresponde mejor con el concepto alemán de Regiones Metropolitanas Europeas promovidas a nivel nacional desde la década de 1990 (Blatter, 2008, pp. 143-144).

En el caso de Italia, el desarrollo económico forma parte de la cartera funcional de la planificación estratégica, pero no está anclado en el acuerdo de gobierno de una manera específica. Las funciones asignadas a la CM son idénticas a las que ya tenía la provincia. Por lo tanto, no podemos decir que el desarrollo económico constituye una función de gobierno específica en el contexto de la CM. Los actores privados no forman parte del acuerdo.

#### *Bienestar y Cohesión*

Un enfoque en las funciones de bienestar y reproducción social está dirigido específicamente a la población residente en la ciudad-región, e incluye políticas como vivienda, transporte público, servicios públicos y políticas ambientales. Muchas de esas funciones se proporcionan al nivel territorial que está inmediatamente por encima del municipio (es decir, el nivel del condado, como segundo nivel del gobierno local) pero no necesariamente a nivel metropolitano. La provisión conjunta de servicios es común para las infraestructuras de red, como la provisión de agua y el tratamiento de aguas residuales, la energía y el transporte público, y con frecuencia ha sido el comienzo de la cooperación intermunicipal en forma de agrupaciones creadas para un fin específico.

En nuestra pequeña muestra, el *Métropole* francés es el único que integra la mayoría de las funciones de bienestar. Sin embargo, la prestación de servicios sociales es la competencia principal de los *départements* en Francia. El *Métropole* tendría la posibilidad legal de asumir este servicio, pero no está muy interesado en hacerlo debido a los altos costos relacionados con él. Lyon es una excepción: en este caso, el *Métropole de Grand Lyon* se hizo cargo de todas las funciones del *département* (incluidos los hospitales). La protección del medio ambiente en Francia es una tarea de las regiones. (Geppert, 2017). El *Métropole* tiene competencias obligatorias en materia de contaminación del aire, transición energética y clima. La vivienda se trata en Francia a nivel metropolitano. Las agrupaciones municipales elaboran un documento estratégico (*Programme local d'habitat, PLH*) para todo el territorio que se puede integrar dentro del plan de usos del suelo (por ejemplo, Lyon).

En Alemania, los servicios sociales y de vivienda son una tarea de los condados y las ciudades libres. Debido al gran tamaño de las regiones metropolitanas europeas en Alemania, esas funciones no están organizadas a ese nivel. Las asociaciones de planificación y otros tipos de asociaciones intermunicipales en las ciudades-región generalmente tienen funciones en la planificación regional y en la planificación del paisaje, el transporte público y, en algunos casos, en los parques regionales. Por ejemplo, la creación de una red de corredores verdes y senderos para bicicletas tanto para residentes como para turistas ha sido una de las tareas principales de la asociación de planificación regional en el área del Ruhr alemán. La ciudad metropolitana de Hannover es excepcional en este sentido, ya que las funciones son bastante similares a las de Lyon. Así, Lyon y Hannover comparten algunas características a este respecto y se encuentran entre los gobiernos metropolitanos más sólidos de Europa.

En el caso de la CM, la función principal es la coordinación de servicios públicos e infraestructuras de alcance regional. Esto puede incluir el transporte público, la gestión de residuos, las carreteras provinciales, etc. La prestación de servicios sociales no es la tarea principal de la CM, pero con respecto a la cohesión territorial, el gobierno italiano creó un programa para el período de fondos estructurales 2014-2020 denominado PON Metro (*Programma operativo nazionale plurifondo Città metropolitane 2014-2020*). El programa está destinado explícitamente a la regeneración urbana, pero da prioridad a las áreas desfavorecidas de la ciudad central.

### Coordinación Territorial

La coordinación territorial en el nivel de ciudad-región es una función de las asociaciones de planificación creadas para este propósito, y está parcialmente asumida por las instituciones metropolitanas descritas anteriormente. Este cometido puede llevarse a cabo en forma de una coordinación estratégica informal, o en forma de un documento de planificación vinculante.

En Francia, se ha mejorado la planificación con la actual generación de planes, tanto los estratégicos como los de uso del suelo. La planificación urbana es una competencia obligatoria del *Métropole* y se lleva a cabo a nivel intermunicipal, estableciendo la planificación para todos los municipios del *Métropole*, mientras que el derecho a otorgar permisos de construcción se mantiene a nivel municipal. Además de eso, un documento estratégico, el llamado SCoT, se elabora a una escala mayor y abarca varias agrupaciones municipales. Este documento es vinculante para la planificación del uso del suelo; no es muy estricto, pero fija las densidades y el máximo de unidades de vivienda por municipio. Esta tarea es llevada a cabo por asociaciones de planificación que coordinan el proceso y generalmente dependen de agencias de planificación pública (*agences d'urbanisme*) para las cuestiones técnicas. Esta asociación ha evolucionado institucionalmente hacia un *Pôle Métropolitain* en los Casos de Nantes-St Nazaire y Pays de Brest, lo que significa que han ampliado sus competencias y van a intervenir en la implementación de los planes mediante el inicio de proyectos y estudios preparatorios.

Alemania tiene una larga tradición de planificación regional y de coordinación territorial y en muchas ciudades-región (por ejemplo, en Stuttgart), la planificación fue la principal cuestión que auspició la creación de asociaciones de municipios. Debido al alto nivel de desarrollo alcanzado, en la mayoría de las ciudades-región alemanas, los acuerdos existentes han llegado sus límites. Una red de ciudades en el área del Ruhr y la asociación de planificación Frankfurt/Rhine-Main introducen un nuevo tipo de plan, el plan regional de usos del suelo. El plan de usos del suelo por lo general es un plan local, pero se puede cambiar a una asociación de planificación regional, lo que le otorga la competencia para asignar usos con más detalles que un plan regional. En el caso del área del Ruhr, seis municipios han adoptado un Plan regional de usos del suelo en 2010, la región de planificación Frankfurt/Rhine-Main, en 2011.

La coordinación territorial es la función principal de la CM. El instrumento es el plan estratégico, que está previsto que sirva de guía para el desarrollo territorial, social y económico de la región. Debido a su carácter generalista, los planes estratégicos existentes presentan una gran variedad de enfoques, objetivos y contenidos metodológicos. El plan estratégico está más centrado en el procedimiento que en la planificación y su carácter vinculante es débil. El enfoque centrado en la planificación es más visible en el plan territorial regional, un instrumento de planificación espacial anteriormente en manos de la provincia (*planificazione territoriale*). El plan territorial regional es vinculante para los municipios y coordina los usos del suelo, en particular por lo que respecta a infraestructuras y espacios verdes. Sin embargo, con respecto a la capacidad para dirigir el desarrollo territorial, el plan es menos preciso y detallado que los equivalentes alemanes y franceses.

### 3.3. Ideas que impulsan las reformas metropolitanas.

La dimensión de las ideas, de los sistemas compartidos de ideas, se utiliza en la ciencia política como uno de los factores que explican el cambio político (Blyth, 2002). Como hemos visto anteriormente, en todos los países estudiados a nivel nacional se apoyó el fortalecimiento de algún tipo de gobierno metropolitano durante la última década. Los gobiernos nacionales sostienen en cierta medida similares argumentos a favor de la institucionalización de las regiones metropolitanas, pero resulta evidente que las ideas se priorizan de manera diferente de un país a otro, en función de su contexto.

Las ideas principales que se han asociado con las regiones metropolitanas y que se utilizaron para justificar las reformas territoriales relacionadas con las instituciones metropolitanas son la competitividad (principalmente en Alemania), la eficiencia en el sector público (más fuerte en Francia e Italia) y la austeridad (sobre todo en Italia).

La legitimidad es más bien un argumento contrario, que mantiene la relevancia de los municipios, ya que la gobernanza metropolitana todavía no es lo suficientemente democrática, sin una elección directa en muchos casos y vista como demasiado lejos de los ciudadanos para identificarse con ella (Geppert, 2017). Una vez más, Alemania es una excepción, ya que dos ciudades-región (Hannover y Stuttgart) tienen una asamblea regional elegida directamente y una tercera, la región del Ruhr tendrá elecciones directas en 2020. En Italia, el tema de la legitimidad ha sido planteado por algunos académicos al observar deficiencias en la forma en que la *Città Metropolitana* está institucionalizada.

#### La competitividad

El auge de las regiones metropolitanas se ha asociado a menudo con la lógica de la competitividad económica en un mundo globalizado (Jonas, 2012). De hecho, encontramos esta idea tanto en el discurso alemán como en el francés, pero en Alemania, los discursos sobre el regionalismo son diferentes en relación a la escala espacial. Si bien la creación de la Región Metropolitana Europea fue impulsada por argumentos de competitividad, el fortalecimiento de las ciudades-región en términos de gobernabilidad se basa en una agenda más amplia, que prioriza más la coordinación de la planificación y las políticas públicas. Aquí, las ideas de provisión y cohesión del servicio público eficaz y eficiente se utilizan a menudo en combinación con la competitividad.

Con respecto a las Regiones Metropolitanas Europeas de Alemania, el nombre ya evoca que se supone que esas ciudades-región tienen el peso suficiente para competir con otras grandes ciudades-región a escala europea. Dentro de la visión espacial nacional (*Leitbilder*) de 2006 y la versión actualizada de 2016, las regiones metropolitanas son el elemento clave visualizado en el mapa "Competitividad e innovación". y se supone que son los principales motores del crecimiento económico: "Las regiones metropolitanas alemanas de importancia europea son las principales áreas económicas nacionales con una alta productividad y se enfrentan a la competencia internacional" (MKRO, 2016, p. 8). Esta relevancia otorgada a las regiones metropolitanas produjo un debate nacional por temor a que produjera un cambio de paradigma en el sentido de

revisar la prestación equitativa de servicios públicos (Blotevogel y Schmitt, 2006), aunque las regiones metropolitanas no recibieron ningún financiamiento específico del nivel federal. Hesse y Leick (2013, p. 349) argumentan que las regiones metropolitanas se equiparan al crecimiento económico y que esta connotación produjo la ampliación del número y del tamaño de las regiones metropolitanas debido a la presión política de los actores locales y regionales.

Al hablar de ciudades metropolitanas, el gobierno los expertos franceses también están utilizando la idea de competitividad como una idea dominante. Por un lado, se evoca el discurso de la ciudad global, que describe una creciente competencia entre las ciudades (palabras clave: competencia europea, globalización). Por otro lado, se refieren al discurso de la reforma metropolitana, argumentando que la competitividad podría incrementarse a través de instituciones metropolitanas integradas, con funciones como marketing, desarrollo económico e innovación. Pero hay que subrayar que la idea de competitividad solo tiene un papel menor en el debate general sobre las reformas territoriales que el gobierno consideró necesarias. En línea con esto, las metrópolis son solo un elemento y la reforma de las agrupaciones municipales afectó a todos los municipios franceses. Incluso se podría argumentar que las reformas indujeron cambios más profundos en los municipios rurales que en algunas de las regiones metropolitanas que anteriormente ya tenían agrupaciones municipales altamente integradas (por ejemplo, Nantes).

La idea de competitividad compete con la idea de la igualdad de trato a los territorios, tanto en Alemania como en Francia (cohesión territorial y vínculos urbano-rurales). La competitividad como argumento es comparativamente débil en Italia.

#### Eficiencia

Esta idea se relaciona con una mayor eficiencia de la administración pública lograda mediante reformas funcionales, la fusión de las administraciones y una modernización del estado. Esta es, con mucho, la idea más importante en las de las reformas territoriales en Francia (Beyer, 2017; Geppert, 2017; Vanier, 2017). Las palabras clave, como un número excesivo de administraciones, redundancias y disfunciones, se utilizan con frecuencia para justificar la necesidad de llevar a cabo las reformas. La intención era que estas reformas racionalizaran la distribución de competencias y conducirían a una formulación de políticas más coherente a nivel local (véase, por ejemplo, Sarkozy, 2009). Una de las causas son los pequeños municipios con baja capacidad administrativa debido a que, a diferencia de muchos otros países, se han llevado a cabo pocas fusiones municipales. Además, en Francia son relevantes los altos niveles de gasto de las administraciones públicas. Los *Métropoles* son uno de los cuatro tipos de agrupaciones municipales que tienen que resolver el problema de la fragmentación.

En Alemania, una mayor eficiencia del nivel de administración local en las grandes ciudades-región ha sido un argumento importante para los debates locales en la región de Hannover para justificar la fusión de la ciudad de Hannover y el *Kreis* (distrito) de Hannover y crear, así, la institución metropolitana más fuerte e integrada de Alemania (elección directa, grandes competencias) (Blatter, 2008). Pero no jugó un papel clave en la iniciativa nacional para crear las Regiones Metropolitanas

Europeas. La concepción que está detrás de las Regiones Metropolitanas favorece la creación cooperaciones regionales muy grandes, poco integradas, con el marketing y en los proyectos a gran escala como objetivo (Blatter, 2008). El documento de visión 2016 evoca la idea de eficiencia solo en el contexto de redes a gran escala de actores regionales, así como de conexiones de tráfico, y no la relaciona a las Regiones Metropolitanas Europeas.

En Italia, la simplificación y mayor eficiencia del sector público es un problema continuo y el nivel provincial resultó ser el más débil en las luchas políticas (Bachetti, 2011). Desde que la introducción de la CM en la década de 1990 fue un fracaso, la provincia intentó asumir el papel de unidad de coordinación en las ciudades-región italianas con resultados desiguales (Fedeli, 2017). La reforma de 2014 claramente tuvo el propósito de crear un organismo más fuerte para el desarrollo territorial y una mejor coordinación de los servicios.

### Austeridad

La imposición de la austeridad a raíz de la crisis financiera pueden ser un argumento para que con la cooperación intermunicipal se pueda hacer frente a los presupuestos reducidos. Según Raudla & Tavares, este ha sido el caso en Italia, el Reino Unido, los Países Bajos e Islandia. Mientras que en Italia se llevaron a cabo reformas nacionales, el aumento de la cooperación intermunicipal en los otros tres países se debió a los esfuerzos de los gobiernos locales que luchaban contra las restricciones fiscales (Raudla y Tavares). De hecho, el análisis de la documentación política muestra que el argumento relevante en Italia para eliminar las provincias era el ahorro de costes.

En Francia, la crisis financiera y el déficit presupuestario crearon presiones internacionales por parte la UE y del Fondo Monetario Internacional para que realizaran reformas administrativas (Beyer, 2017). Sin embargo, la austeridad jugó un papel muy poco importante en los debates en torno a las leyes RCT y MAPTAM. La idea fue usada, marginalmente, para apoyar la necesidad de una administración territorial más eficiente. En línea con eso, las reformas francesas apuntaron más bien a estabilizar los gastos públicos y no suprimieron ningún nivel territorial.

En el debate alemán sobre las regiones metropolitanas, a nivel nacional la austeridad no desempeñó ningún papel en absoluto, solo lo hizo de una manera específica a el nivel local. De hecho, el ahorro de costes fue un argumento, entre otros, cuando se llevó a cabo la reforma en Hannover en 2001 (mucho antes de la crisis financiera). Debido al elevado endeudamiento de muchos municipios alemanes y a la disminución de la población en algunas regiones, especialmente en las periféricas, la austeridad es más bien un problema en relación con la provisión de servicios suficientes (por ejemplo, médicos, educación) en áreas con baja densidad de población, o en antiguas áreas industriales con alta proporción del desempleo.

### 3.4 La dimensión espacial de la cooperación metropolitana

Existen diferencias considerables de tamaño entre los países y entre las diferentes regiones de un mismo país cuando se habla de los gobiernos metropolitanos. Además, se puede responder de manera diferente cuál es el perímetro apropiado de una región metropolitana, ya sea

políticamente (como área de cooperación), o analíticamente (como área funcional). Por lo tanto, la dimensión espacial de una región metropolitana no está clara.

### El nivel metropolitano en los sistemas multinivel nacionales.

Las regiones metropolitanas son un nivel territorial adicional (o alternativo) de la administración pública, pero en la mayoría de los casos no son autoridades territoriales de pleno derecho. En Francia, las agrupaciones municipales llamadas *Métropole* se acercan mucho a este estatus. Con la excepción de Grand Lyon, no están reemplazando a ninguno de los cuatro niveles municipales (*comuna* - *département* - *région* - estado (*état*)) y forman junto con los otros tres tipos de agrupaciones municipales un nivel nacional adicional entre la *commune* y el *département*, que han entregado partes de sus competencias al nuevo nivel y se han debilitado con la aparición del *Métropole* (Beyer, 2017). Los *métropoles* son, en general, más pequeños que un *département*, con un rango de aproximadamente 143 a 3.150 km<sup>2</sup> con una media de 491 km<sup>2</sup> (los *département* sin ultramar: de 105 a 9.976 km<sup>2</sup> con una media de 5.880 km<sup>2</sup>).

En Italia, las *Città Metropolitane* han reemplazado a las antiguas provincias y ahora están formando el segundo nivel de gobierno local, entre los municipios y las regiones, en las catorce ciudades-región. Su tamaño varía desde perímetros bastante grandes como Turín (6.830 km<sup>2</sup>) y Roma (5.363 km<sup>2</sup>) a los más pequeños en el caso de Milán (1.575 km<sup>2</sup>), Génova (1.838 km<sup>2</sup>) y Venecia (2.472 km<sup>2</sup>). En la mayoría de los casos, no coinciden con las áreas definidas por la movilidad obligada u otros criterios utilizados para establecer los límites de las ciudades-región, siendo Milán el caso extremo (Fedeli, 2017).

En Alemania, las *Europäische Metropolregionen* son entidades mucho más grandes, que van desde 5.637 a 30.546 km<sup>2</sup> (2017, IKM Monitoring). En lugar de representar un nivel horizontal adicional por debajo de los *Bundesländer*, están pensadas para desbordar las fronteras administrativas, especialmente en el caso de las tres ciudades-estado de Berlín, Hamburgo y Bremen. Siete de las once regiones metropolitanas traspasan las fronteras de los estados alemanes. Al mismo tiempo, los espacios de cooperación metropolitana se superponen parcialmente, lo que significa que algunos municipios son miembros dos regiones metropolitanas.

### Ajuste espacial: límites administrativos y funcionales

En Francia, los *Métropoles* consisten en el núcleo urbano de las regiones metropolitanas con unos pocos municipios circundantes: la mayoría de ellos corresponden aproximadamente al continuo urbano, mientras que algunos (por ejemplo, Lyon, Niza, Burdeos, Toulouse) son incluso más pequeños. El gran *Métropole* d'Aix-Marseille-Provence es el único cuyo tamaño se corresponde al del área funcional, mientras que los otros son más pequeños (Geppert, 2017). los *Métropole* están formados por municipios miembros, lo que significa que su perímetro está definido por las fronteras municipales. Su territorio se encuentra dentro de un *département* y una región, aparte de los casos excepcionales de Aix-Marsella y Grand París, que desbordan las fronteras departamentales. Esta lógica se corresponde con el tipo institucional fuerte.

En Italia, las antiguas fronteras de la provincia se mantuvieron, sin que se adaptaran cuando fue creada la *Città Metropolitana*. Esto deja sin resolver un problema que es virulento desde las últimas reformas territoriales de las provincias en los años noventa. Algunas de las provincias son pequeñas y cubren a duras penas un perímetro suburbano, pero no una región metropolitana funcional. La aglomeración de Florencia-Prato es un ejemplo de ello (Paba et al., 2017). Esto hace más fuertes a las ciudades centrales.

Debido a los acuerdos de gobernabilidad débiles y poco integrados de las regiones metropolitanas alemanas, la creación de regiones metropolitanas por parte del MKRO no estuvo vinculada a una definición clara del área. La cuestión de dibujar una frontera se planteó por primera vez en una región al iniciar un control regional en 2005 (Pütz, 2016). El esquema del área de cooperación se ha mantenido borroso, variable según los temas y propenso a la redefinición frecuente. Se han hecho mayores debido a razones políticas, para no excluir a nadie (Hesse y Leick, 2013) y construir asociaciones entre zonas urbanas y rurales.

### ¿Ampliación de las áreas de cooperación metropolitana?

Para concluir esta sección, podemos decir que los tres estados muestran diferentes trayectorias. En Francia, la atención se centra en la integración y la agrupación de funciones en un territorio determinado o, dicho de otro modo: evolución de la institución manteniendo la dimensión territorial estable. El resultado final es el fortalecimiento de la ciudad central, entre otras cosas porque su alcalde por lo general también es el líder del *Métropole*. Y todavía queda abierta la cuestión de qué hacer con los *départements*. El caso excepcional es Aix-Marsella, donde el gobierno impuso también una nueva forma territorial, es decir, que reunió a dos ciudades que no habían cooperado mucho en el pasado, resultando en un conflicto duradero. En el caso del primer *Métropole*, Niza, cuatro agrupaciones municipales se fusionaron voluntariamente para alcanzar el tamaño necesario. Una mayor expansión del *Métropole* hacia el área funcional también está limitada por el pequeño tamaño de los municipios. Esto complicaría el gobierno de la metrópolis y eventualmente retrasaría la toma de decisiones. La solución encontrada hasta ahora es ampliar el perímetro de planificación. Algunos ScoT cubren áreas más grandes y algunas regiones hacen uso de InterScoT (que une varios ScoT). Además, se han establecido formas de cooperación dentro de un *Pôle Métropolitain* por ejemplo, en el caso de Lyon-St-Etienne y Nantes-St. Nazaire.

Un enfoque más flexible y de multiescalar en la definición de los territorios de gobernabilidad apenas es visible en el caso italiano. El límite de la antigua provincia es idéntico a la CM. En un enfoque más bien *top-down*, algunos gobiernos regionales utilizan sus herramientas de planificación espacial para crear regiones funcionales. Este es, por ejemplo, el caso de la *Piana Fiorentina*, un parque paisajístico regional en la subregión Florencia-Prato-Pistoia (basado en el llamado PIT, *Progetti Integrati Territoriali*).

La ampliación de las áreas de cooperación bajo el esquema de las Regiones Metropolitanas Europeas en Alemania fue impulsada por dos argumentos en parte contradictorios: 1) en una economía globalizada y altamente competitiva, solo las regiones urbanas grandes y visibles tendrán

éxito; 2) debido al criterio de igualdad en las condiciones de vida, es necesario establecer un acuerdo de asociación urbano-rural.

#### 4. Conclusión: comparación internacional de gobernanza y planificación en las regiones metropolitanas

La comparación revela modelos con diferentes trayectorias en los tres países. En ausencia de prescripciones legales nacionales detalladas y vinculantes, los acuerdos de gobierno metropolitano de Alemania dependen en gran medida del contexto local y de la disposición del gobierno estatal a apoyar la creación de ciudades-región. La ventaja es que, al menos en principio, la coordinación intermunicipal y la prestación de servicios pueden establecerse en todas las escalas espaciales y en todos los ámbitos funcionales que se consideren apropiados. Los gobiernos centrales de Francia e Italia ejercen una mayor influencia, al proporcionar soluciones únicas para todos. Sin embargo, en el caso de Francia, observamos una flexibilización de este marco tan estricto, lo que permite una mayor variación. Italia revela un patrón similar, la diferencia es que las ciudades no tuvieron opción y que no hemos podido observar ciudades-región más pequeñas que aprovechen la oportunidad para fortalecerse. Lo que distingue a Francia y Alemania de Italia es el surgimiento de acuerdos multiescalares (es decir, *Pôle Métropolitain* y *Europäische Metropolregion* como una capa adicional por encima de las ciudades-región) pero en ambos casos, no podemos hablar de un enfoque claramente diferenciado.

¿Se ajusta la forma a la función? Sí y no. Si bien la creación de regiones metropolitanas está influenciada por funciones (competitividad), las políticas metropolitanas se realizan a nivel nacional y dependen del sistema urbano, la estructura de las autoridades territoriales y las tradiciones de las políticas de desarrollo espacial. Las diferencias en términos de relaciones espaciales entre los tres países son interesantes. Si bien en los tres países el desajuste entre los límites administrativos y las regiones urbanas funcionales es uno de los principales impulsores de las reformas, las soluciones difieren en gran medida y, en la mayoría de los casos, se desvían significativamente del área funcional. Tanto en Francia como en Italia, las reformas recientes buscan adaptarse y fortalecer las instituciones existentes sin cambiar los límites espaciales (es decir, la *communauté urbaine* y la provincia). Alemania muestra una solución diferente, tratando de incluir zonas rurales. La contraparte del *Métropole* francés y la *Città Metropolitana* italiana en términos de funciones y tamaño, en Alemania no es la EMR, sino las asociaciones de planificación regional (referidas a la ciudad-región).

Lo que difiere en Italia es la falta de función clara de la CM, ya que los municipios no perdieron ninguna responsabilidad. De hecho, la mayor diferencia entre los tres estados son los tipos de ideas y las prescripciones funcionales que guían las reformas. La austeridad ha conducido a una reforma territorialmente inespecífica y funcionalmente imprecisa en Italia. La cuestión es más variada en Alemania, también en términos de distinción de niveles según la función. En adición, afirmamos que la competitividad no juega un gran papel, pero la eficiencia y la eficacia del sector público es una idea mucho más fuerte (impulsada por la austeridad en Italia y menos en Francia).

## LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA METROPOLITANA EN BARCELONA: ¿HACIA UNA TERCERA GENERACIÓN DE PLANES?

ORIOLESTELA BARNET

Coordinador General del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona

### Resumen

El Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona es una asociación sin ánimo de lucro que recoge la experiencia de 30 años de planificación estratégica urbana en la ciudad de Barcelona. El instrumento 'plan estratégico', que resultó bastante exitoso a la hora de impulsar el desarrollo y la proyección internacional de la ciudad aprovechando la organización de los JJOO de 1992, necesita en la actualidad una importante reforma que permita su adaptación a los retos urbanos del siglo XXI, principalmente la reducción de las desigualdades y la segregación urbana, el cambio climático y los desafíos de la digitalización. La capacidad de articular alianzas, coordinar proyectos y canalizar las energías y la creatividad ciudadanas son la clave de esta reforma, que se podría concretar en una nueva generación de planes estratégicos que tengan el derecho a la ciudad como finalidad. En este contexto, se plantea la elaboración del nuevo Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona en el horizonte 2030.

**Palabras clave:** gobernanza, estrategia, prospectiva, resiliencia, concertación.

### 1. Introducción

El impacto de la crisis del petróleo de los años 70 y la posterior reestructuración de la economía mundial abrieron una nueva etapa en el proceso de globalización en la que las ciudades asumían un protagonismo que no ha dejado de crecer hasta la actualidad. En aquel momento, la incapacidad de los estados para contrarrestar el progresivo desplazamiento del centro de gravedad de la economía, fundamentalmente de la actividad industrial, hacia el Pacífico y la aplicación de las recetas neoliberales para enderezar las cuentas nacionales, sobre la base de la ruptura del pacto social de la posguerra, obligaron a los gobiernos locales a buscar nuevos instrumentos y fórmulas de gobernanza para hacer frente a las necesidades de la población, que acudía a la Administración que le resultaba más próxima a reclamar respuestas a sus demandas en un contexto de crisis fiscal generalizada (De Forn, 2004).

El primer ejemplo reconocido de éxito en esta búsqueda de nuevos instrumentos lo proporcionó la ciudad de San Francisco, que en los años 1981-82 elaboró, por iniciativa empresarial, un plan estratégico urbano. Se transfería, así, a la gestión de las ciudades una herramienta que tenía sus orígenes en el terreno militar y que había empezado a aplicarse en el mundo empresarial en los años 60. Una vez la experiencia se prueba con éxito, en el año 1983 el gobierno municipal ya asume el liderazgo y emprende el nuevo plan, que sirvió de modelo para muchas otras ciudades, entre ellas Barcelona.

A partir de aquel momento, la planificación estratégica se convierte en una herramienta de apoyo a la gestión y a la toma de decisiones basada en la realización de un análisis prospectivo de los futuros posibles en una trayectoria a medio y largo plazo, la definición de unos objetivos a alcanzar en ese período y la determinación de las trayectorias (estrategias) para alcanzarlos.

La particularidad de la planificación estratégica urbana radica en que los objetivos que se establecen tienen que ver con la transformación de la ciudad en términos físicos, económicos y sociales para garantizar una mejor calidad de vida a la ciudadanía. En un primer momento, en lo que podríamos considerar la 'primera generación de planes', el foco se situaba en la transformación física, en la puesta al día del *urban fabric*, para dar el salto de la ciudad industrial a la del conocimiento. Como instrumentos de apoyo a la gestión, los planes estratégicos estaban al servicio de la nueva gestión pública o modelo de gobierno gerencialista y, por lo tanto, de la visión de la ciudad como 'empresa' (Pascual, 2007).

A medida que las ciudades se dotan de las infraestructuras y los equipamientos correspondientes y emprenden grandes proyectos de transformación urbana, el interés y la utilidad de los planes estratégicos decaen, hasta que se toma en consideración su papel como articuladores de redes de colaboración entre actores urbanos, precisamente para sacar el máximo provecho de los nuevos activos de la ciudad que, al mismo tiempo, pasa a considerarse en su dimensión metropolitana. Asimismo se desarrolla su función como un instrumento para la toma de decisiones continua, que se retroalimenta, interactuando con el entorno y la evolución interna del territorio. Y también supone un esfuerzo para la generación de capital social local, que mejora notablemente la gestión relacional (OTED, 2010). Son los llamados 'planes estratégicos de segunda generación', que se adecuan al paradigma emergente de la gobernanza democrática (Pascual, 2007).

Ambas generaciones de planes estratégicos se pueden reconocer en la trayectoria de la planificación estratégica en Barcelona. La cuestión es, como veremos a continuación, si no nos encontramos ya ante la necesidad de una tercera generación de planes, en gran parte una síntesis actualizada de las dos anteriores, dado que son necesarias nuevas infraestructuras (digitales) y nuevos modelos de gobernanza.

### 2. Los antecedentes de la planificación estratégica en Barcelona

En el año 1987 Barcelona se encontraba en uno de los momentos de mayor euforia pero también más delicado de su historia reciente. Su nombramiento en el mes de octubre del año anterior como sede para los Juegos de la XXV Olimpiada, a celebrar en 1992, había puesto en marcha una cuenta atrás de solo 6 años en que era preciso hacer frente a una transformación urbana de dimensiones formidables (desplegando el Plan General Metropolitano de 1976), la mejora de las infraestructuras básicas y la transición en el modelo económico hacia una ciudad postindustrial, además de culminar el anhelo histórico de proyección internacional de la ciudad.

En aquel 1987, además, la arquitectura institucional sobre la que tenía que apoyarse el proyecto olímpico sufrió una fuerte sacudida con la aprobación de la Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la Organización Territorial de Cataluña, que entre otras