

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 periodo 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

disposiciones derogaba la Corporación Metropolitana de Barcelona. El consiguiente enfrentamiento con la Generalitat y la necesidad de reorganizar la gobernanza de Barcelona en clave metropolitana no eran precisamente buenas noticias para facilitar el camino del éxito de los retos inmediatos. Es así como a finales de aquel mismo año, el equipo de Pasqual Maragall halló inspiración en el proceso seguido por San Francisco y se empezó a forjar la idea de impulsar un plan estratégico como fórmula para acompañar el proceso de transformación de la ciudad y, sobre todo, definir una visión de futuro compartida, más allá de los juegos y en la perspectiva del año 2000.

La apuesta del plan estratégico consistía en llegar a un gran acuerdo de concertación, como un mecanismo para 'blindar' el proyecto de transformación de la ciudad ante la fuerte tensión institucional y en un contexto donde todavía existía, después de solo ocho años de ayuntamientos democráticos, un cierto desconocimiento, cuando no desconfianza, entre el gobierno municipal y los principales actores económicos de la ciudad.

Es así como el 2 de mayo de 1988 se establece una pequeña oficina municipal, bajo la dirección política de Francesc Raventós y la coordinación general del economista Francesc Santacana, con el objetivo de impulsar el proceso de concertación con los principales actores económicos y sociales de la ciudad para la elaboración de un plan estratégico. Esta tarea culminó con la creación de un comité ejecutivo en el que, además del Ayuntamiento de Barcelona, estaban la Cámara de Comercio, el Círculo de Economía, Comisiones Obreras, el Consorcio de la Zona Franca, Feria de Barcelona, Fomento del Trabajo, el Puerto Autónomo, la Unión General de Trabajadores y la Universidad de Barcelona.

Posteriormente, el 2 de noviembre del mismo año, se celebraba la primera reunión del Consejo General, que reunía a casi un centenar de entidades y organizaciones de la sociedad barcelonesa, y que hacía del proyecto de plan estratégico una primera experiencia de concertación a gran escala, que posteriormente se vería replicada en muchos otros ámbitos.

Con este ambiente más propicio, el Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2000 fue aprobado el 19 de marzo de 1990. El Plan tenía como objetivo "consolidar Barcelona como una metrópoli emprendedora europea, con incidencia sobre la macrorregión donde geográficamente se sitúa; con una calidad de vida moderna; socialmente equilibrada y fuertemente arraigada en la cultura mediterránea". Pero lo más significativo era la declaración de intenciones inicial de todas las instituciones participantes: "Todas, instituciones sensibles y preocupadas por el futuro de la ciudad y representativas de sus sectores económico y social y de su área, acuerdan de manera unánime dedicar los esfuerzos necesarios para llevar a cabo este Plan Estratégico para el bien de Barcelona y de sus ciudadanos" (Ayuntamiento de Barcelona, 1990).

Las referencias al entorno metropolitano, como se puede comprobar, estaban muy presentes en el planteamiento central del Plan Estratégico, aunque el pilotaje se realizaba desde el Ayuntamiento de Barcelona; y por esto, este Plan, así como los dos siguientes, han sido considerados siempre planes estratégicos de la ciudad, pero con proyección metropolitana. En la tabla 1 se resumen los elementos

fundamentales de los cinco planes estratégicos realizados entre 1990 y 2010.

En paralelo a la elaboración de los diversos planes estratégicos, la institucionalización del plan estratégico, que ha sido considerada uno de sus factores de éxito, pasó de un simple acuerdo formal entre los distintos organismos implicados, a la creación de la asociación Plan Estratégico Barcelona 2000 y su posterior refundación como asociación Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona en el año 2000, como se observa en la figura 1.

Es preciso destacar, en este punto, que el plan Visión 2020 quedó en la práctica en suspenso por diversas circunstancias, entre otras:

- La aprobación de la Ley 31/2010, del Área Metropolitana de Barcelona, en julio de aquel mismo año, un cambio significativo en las instancias de gobierno metropolitano que comportará un periodo de reestructuración de los instrumentos de reflexión y acción hasta la constitución oficial del AMB un año después.
- También en el mismo 2010, en el mes de marzo, la Comisión Europea aprueba la Estrategia Europa 2020, la agenda de crecimiento y empleo de la Unión Europea que establece un conjunto de retos y compromisos específicos que no llegaron a tiempo de ser introducidos en el nuevo plan estratégico.
- El impacto de la crisis económica y financiera, que ya había mostrado importantes signos durante el proceso de elaboración del plan, pero que estalló definitivamente con la crisis bancaria del 2010 y que llevó a las grandes protestas populares que culminaron con las movilizaciones del 15-M de 2011.

Teniendo en cuenta el estancamiento del plan Visión 2020 frente a estos cambios y teniendo en cuenta que la misma AMB decide dotarse de su propio proceso de planificación estratégica, bajo el nombre de "Reflexión Estratégica Metropolitana: construyendo la Barcelona metropolitana, fortaleciendo el mundo local", en el año 2014 se inicia su revisión para resituarlo en el nuevo contexto y actualizarlo de cara a 2025. Un proceso que, de nuevo, queda interrumpido, en este caso debido a los cambios políticos como resultado de las elecciones municipales de 2015 y por la falta de impulso del conjunto de instituciones que constituyen la asociación.

Actualmente, la asociación Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona, ante la caducidad del plan Visión 2020, aprovechando la celebración del 30º aniversario de aquel primer Consejo General y tomando en consideración las agendas de desarrollo sostenible urbano internacionales, pone en marcha la elaboración de un nuevo plan estratégico en el horizonte 2030.

3. Cambio de las condiciones para la planificación estratégica: ¿una tercera generación?

La formulación de un nuevo plan estratégico metropolitano en el momento actual debe hacer frente a unos condicionantes sustancialmente distintos a los que imperaban en el momento de auge de la planificación estratégica en nuestro territorio. De hecho, a lo largo de toda la existencia del PEMB y especialmente en los últimos años, se han dado toda una serie de factores que obligan a una reconsideración

sobre la naturaleza y los procedimientos de la asociación (que se ha mantenido bastante invariable desde que se convirtió en metropolitana) a fin de que pueda ser un instrumento útil para la gobernanza metropolitana actual.

Entre estos factores hay que destacar:

- La naturaleza de los retos de futuro a los que habrá que hacer frente. El carácter global de retos como el cambio climático o la capacidad de negociación ante operadores económicos transnacionales comporta que la cooperación entre áreas metropolitanas sea esencial. La planificación estratégica urbana, tal y como se había aplicado hasta el momento, era una herramienta enfocada a la competencia entre ciudades, no a la cooperación. Por otro lado, los retos son cada vez más complejos y difíciles de abordar desde un enfoque sectorial como el aplicado tradicionalmente, lo que obliga a adoptar una visión más integral, tanto en los análisis como en las recetas a aplicar.
- Un factor diferencial fundamental es el vínculo de la planificación estratégica con la planificación territorial y urbanística. Los planes de los años 90 se realizaron sobre una ciudad que disponía de un plan urbanístico, el Plan General Metropolitano (PGM) de 1976, que todavía estaba por desarrollar, y, por lo tanto, se pudo adaptar la estrategia al desarrollo territorial previsto, más allá de las múltiples modificaciones realizadas sobre el PGM. En la actualidad, el plan urbanístico vigente es todavía aquel PGM (modificado), y parece poco consistente diseñar estrategias sobre una ciudad dibujada cuatro décadas antes. Así pues, el AMB ha iniciado la elaboración del planeamiento urbanístico que tendrá que sustituir el PGM, a partir de un Plan Director Urbanístico Metropolitano que resulta imprescindible para dibujar la metrópoli del siglo XXI y dotarla de los instrumentos de gestión urbanística adecuados. Existe, pues, la posibilidad única de conjugar ahora los dos procesos de planificación y reforzarlos mutuamente.
- El espectro de actores relevantes a implicar en un proceso de reflexión estratégica urbana es sustancialmente más amplio y diverso. En la planificación de los años 80-90, los actores más relevantes eran muy claramente identificables y relativamente limitados, todavía más teniendo en cuenta la focalización de la planificación en aspectos económicos y de infraestructuras. Hoy en día, la perspectiva más holística de la planificación, que incluye aspectos ambientales y sociales en su núcleo principal, y el despliegue durante los últimos años de numerosos espacios de concertación sectorial (mesas, pactos, acuerdos), junto con la ampliación del ámbito territorial a la escala metropolitana, dibujan un panorama más complejo, aunque también más rico para la participación.
- En los orígenes de la planificación estratégica, al menos en el caso de Barcelona, la asociación de actores urbanos respondía en gran medida a la necesidad de ejercer una mayor presión sobre las administraciones públicas de mayor rango (regional, estatal, posteriormente europea) con

el fin de conseguir comprometer o acelerar determinadas inversiones imprescindibles para situar a la ciudad en condiciones para competir con otras ciudades, como la modernización del aeropuerto o la ampliación del puerto. Hoy en día, con infraestructuras que mayoritariamente ya son adecuadas para el siglo XXI, el foco se traslada hacia la coordinación y el establecimiento de fórmulas de gestión más eficientes de aquello de lo que ya se dispone.

- La dimensión metropolitana de la planificación supone también una mayor complejidad al menos en dos sentidos: en primer lugar, la lógica reducción del número de proyectos considerados estratégicos, dada la mayor dificultad para articular proyectos que generen transformaciones a esta escala; en segundo lugar, las mayores dificultades para alcanzar consensos por el simple hecho de tener que consensuar entre varios municipios todos los aspectos de la planificación, incluso en el caso de existir un ente de gobierno metropolitano como sucede en Barcelona. Esto resulta más palpable en los últimos años, en que se ha dado una mayor diversidad de opciones políticas al gobierno de los municipios metropolitanos que la existente en el año 2000, cuando el plan adquirió oficialmente su escala metropolitana. El panorama que se avista, de fragmentación generalizada en los plenos municipales para el próximo mandato (2019-2023), no ayudará probablemente a poner la atención en las cuestiones metropolitanas, y es por ello que contar con una estrategia consensuada lo máximo posible puede ser de gran ayuda.

El nuevo marco para el desarrollo de la metrópoli debe emplearse para construir un nuevo modelo de planificación estratégica urbana más adecuado a los tiempos. Una tercera generación de planes estratégicos de los que Barcelona podría ser de nuevo la abanderada.

¿Cuáles serían, pues, los elementos principales de esta tercera generación de planes estratégicos?

En primer lugar, esta nueva generación de planes está condicionada por la existencia de unas agendas internacionales, en particular la Agenda 2030 de Naciones Unidas, con la que establece unos objetivos de desarrollo globales que también las ciudades deben hacer suyas; y la Nueva Agenda Urbana, que sitúa el derecho a la ciudad (metropolitana) en el centro de la acción política de los gobiernos locales.

En segundo lugar, en el contexto de la creciente globalización, la capacidad de actuación de los gobiernos locales resulta clave para dar respuesta a los retos de futuro que se les plantean. Esto significa que los actores del territorio (y no solo las administraciones públicas correspondientes) deben trabajar para la reintegración de unas cuotas de soberanía suficientes en diversos ámbitos con el fin de trazar un camino propio en la atención de las necesidades y aspiraciones de la sociedad local.

En tercer lugar, los nuevos planes podrán nutrirse del conocimiento proporcionado por el *big data* y los nuevos métodos de obtención de datos en tiempo real o a través de experiencias de ciencia ciudadana, además del nuevo instrumental disponible para la representación y visualización de datos. También serán especialmente útiles las aportaciones de los estudios de los

futuros, como los escenarios derivados de la teoría de los tiempos postnormales.

En cuarto lugar, será fundamental en la nueva manera de planificar tener en cuenta el modo como se expresan y se difunden los conflictos urbanos, en gran parte debido a los nuevos canales de comunicación masiva, como las redes sociales. El ejercicio de la máxima transparencia será un imperativo en un mundo en que la tecnología *blockchain* permitirá trazar cualquier proceso y en que la vigilancia por parte de la ciudadanía mantendrá los procesos de transformación urbana permanentemente bajo escrutinio.

Finalmente, habrá que saber integrar la capacidad de actuación de un gran número de actores metropolitanos que disponen de sus propias agendas de transformación de la ciudad desde la escala más pequeña, el barrio. Si bien muchos de estos actores suelen mostrar reticencias a interactuar con las administraciones públicas para evitar ser o sentirse instrumentalizados, la formulación de las necesidades y retos del conjunto de la metrópoli en forma de misiones (Mazzucato y Pérez, 2015), permite que cada actor enfoque su modo particular de actuar en una dirección alineada con muchos otros y contribuir, por lo tanto, desde la especificidad a dar una respuesta común.

En definitiva, si los planes de primera generación fueron los de la gestión eficiente y los de segunda generación los de la configuración de redes de apoyo a la gobernanza, los de tercera generación pueden considerarse los de la organización flexible de los actores para dar respuesta de manera colaborativa a unas misiones comunes.

4. La planificación estratégica en la gobernanza metropolitana en Barcelona

El Área Metropolitana de Barcelona, que abraza 36 municipios y 3,2 millones de habitantes, ejerce sobre todo competencias de coordinación y de trabajo en red entre los municipios que la componen. Sus ámbitos de trabajo principales son el planeamiento urbanístico, la gestión medioambiental y de la movilidad (incluyendo el transporte público) y, de modo incipiente, la promoción económica.

El AMB cuenta con una dirección de planificación estratégica que trata de coordinar la visión y la acción del resto de departamentos. Asimismo, la dirección política de este departamento coincide con la dirección política del órgano ejecutivo del PEMB. La presidencia del AMB y del PEMB, por otro lado, coinciden en la persona de la alcaldesa de Barcelona.

A pesar de la proximidad existente entre la dirección de planificación estratégica del AMB y el PEMB, cada uno ocupa un espacio diferenciado. En particular, los elementos clave que convierten el PEMB en un ente singular en el esquema de gobernanza metropolitana son los siguientes:

- Dimensión metropolitana variable. El PEMB debe ser un espacio no condicionado por los límites administrativos ni los dominios institucionales, de tal modo que la cuestión metropolitana pueda ser tratada con la geometría variable que cada temática requiera. La mayoría de asuntos que consideramos de carácter metropolitano rebasan claramente la frontera de los 36 municipios del AMB. Así, existen asuntos para los que la metrópoli

puede corresponderse con el ámbito de la Región Metropolitana de Barcelona, actualmente configurada por cinco comarcas (Barcelonès, Baix Llobregat, Maresme, Vallès Occidental y Vallès Oriental), pero que también puede extenderse a las 7 comarcas del Plan Territorial Metropolitano (incluyendo así el Alt Penedès y el Garraf). O se podría considerar una gobernanza más blanda a partir de acuerdos de colaboración de dimensión diversa en función del reto y las políticas de que se traten en cada momento. O incluso podría considerarse, en algunos casos, un espacio más próximo al conjunto de Cataluña. Disponer de una plataforma como el PEMB que facilite la coordinación del AMB con los territorios metropolitanos más allá de su frontera es vital para hacer más efectivas y cohesionadoras el conjunto de políticas públicas.

- Diálogo, consenso y colaboración entre actores. El AMB, por su estatus de administración pública, tiene unas competencias y unas capacidades determinadas de intervención sobre el territorio metropolitano. El PEMB, al tratarse de una asociación con composición diversa, complementa dicha capacidad de intervención a partir de ser el espacio referente de encuentro, en un plano de igualdad, para las instituciones y entidades públicas, privadas, del tercer sector y la ciudadanía en general del ámbito metropolitano de Barcelona. Cualquiera de sus miembros puede tomar la iniciativa y poner en común y contrastar sus visiones, intereses y proyectos de futuro. Asimismo, la responsabilidad de tirar adelante con lo acordado es compartida. Cualquier ámbito o temática de relevancia metropolitana, forme parte o no de las competencias del AMB, puede ser tratada y pueden articularse fórmulas de intervención entre todas las instituciones y organizaciones implicadas.
- Visión de futuro. El AMB puede dotarse como institución de planes a medio y largo plazo, pero en cualquier caso siempre vendrán condicionados por los periodos cuatrienales de cada mandato y los posibles cambios de color político que puedan producirse. El PEMB debe ser el espacio que sitúe el foco en el largo plazo, más allá de los periodos electorales, que anticipe tendencias e identifique los retos clave a los que tendremos que hacer frente colectivamente en el futuro, integrando la capacidad de acción de todos sus miembros, proporcionándoles una guía compartida para la actuación en el presente. Esto es especialmente importante, por ejemplo, a la hora de velar por el desarrollo de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, en tanto que desde el PEMB se puede definir una hoja de ruta compartida a escala metropolitana y coordinada a escala catalana para la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y realizar el correspondiente seguimiento y evaluación.

La arquitectura de la planificación estratégica metropolitana en Barcelona se completa con el apoyo esencial en materia de generación de conocimiento que proporciona el Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona y con algunos instrumentos específicos, sean de carácter sectorial, como el Pacto Industrial de la Región Metropolitana de Barcelona, o de trabajo en red con otros territorios, como son las asociaciones

Metropolis y Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, ambas con sede y liderazgo en Barcelona. Así pues, contamos con importantes herramientas de conocimiento y estrategia a disposición de un proyecto político metropolitano que se halla, sin embargo, muy limitado en términos de acción debido a la arquitectura institucional existente, como se puede comprobar en otros artículos de este monográfico.

5. El despliegue de la nueva visión y misión del PEMB

En esta nueva etapa que se ha puesto en marcha en 2018, se ha definido la siguiente visión para la asociación Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona: el PEMB es el espacio donde se ponen sobre la mesa, se debaten y se consensuan aspectos de futuro del ámbito metropolitano de Barcelona y se promueve la implicación institucional y ciudadana para alcanzar las metas compartidas que se deriven de estos.

Esto significa que la función de la asociación no se limita a la elaboración e impulso de un plan estratégico metropolitano y su renovación periódica, sino que el Plan estratégico sería un resultado más, pero no el único, del trabajo realizado en este marco de diálogo y consenso. En este sentido, la misión del PEMB se concretaría en cuatro grandes pilares, que se explicarán a continuación:

- Promover acuerdos, pactos y consensos a escala metropolitana.
- Proveer prospectiva sobre los principales retos de futuro identificados.
- Integrar e inspirar las estrategias de los distintos actores metropolitanos.
- Impulsar la innovación urbana abierta.

De este modo, la misión del PEMB se despliega en dos grandes dimensiones: una de aspecto más político, orientado a la concertación, que incluiría la tarea de la asociación como promotora de acuerdos, pactos y consensos a escala metropolitana, y otra de carácter más técnico y operativo, que se concreta claramente en el proceso de elaboración e impulso del Plan Estratégico Metropolitano, pero que también incluye una tarea continua en la provisión de prospectiva, la integración y la inspiración de estrategias y la innovación urbana abierta.

Con respecto a la dimensión política, existen cuatro fórmulas fundamentales para enfocar la tarea de la asociación PEMB en materia de concertación a escala metropolitana:

1. **Escalado:** las organizaciones que forman parte del Plan (o cualquier actor metropolitano) plantean una temática, un reto o un proyecto concreto para que sea tratado en el seno de la asociación incorporando la perspectiva metropolitana. El PEMB provee, pues, de la plataforma para incorporar un amplio abanico de actores metropolitanos a los debates o a las actuaciones impulsadas por un actor en particular en una escala territorial inferior, facilitando su translación a la escala metropolitana. Por ejemplo, el PEMB se ha integrado recientemente en el Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva, que actúa a nivel de ciudad aunque las problemáticas y muchas de las organizaciones que la integran son de dimensión metropolitana, con la misión

precisamente de ampliar su alcance territorial.

2. **Lobby:** la asociación actúa como aglutinadora y canalizadora de demandas y reivindicaciones metropolitanas. Un caso paradigmático es el de las infraestructuras de transporte, para las que es preciso seguir trabajando de manera intensa en los compromisos adquiridos por el gobierno estatal o el de la Generalitat, o bien la reclamación de más y mejores instrumentos y recursos para fortalecer la gobernanza local en general y metropolitano en particular. La función de *lobby* también comporta la de una cierta representatividad del territorio metropolitano hacia afuera, que incluye el cuidado de la imagen internacional.
3. **Coordinación:** la asociación se ofrece como espacio de coordinación de iniciativas, plataformas de concertación o proyectos metropolitanos. Así, por ejemplo, existen varios proyectos territoriales vinculados a la reactivación de polígonos industriales que actualmente son impulsados por diversas administraciones que operan por separado, y sin coordinar aspectos como, por ejemplo, la atracción de inversiones o la elaboración de un censo de las empresas que se ubican en dicho territorio. Detectar las necesidades de coordinación y las oportunidades para hacerla efectiva, contribuyendo a la facilitación de estos procesos, forma parte de este elemento de la misión del PEMB.
4. **Generación:** la asociación actúa como impulsora y articuladora de debates sobre retos de futuro que es preciso abordar con nuevas estrategias y el despliegue de determinadas políticas metropolitanas novedosas. Este es el caso de las reflexiones sobre el impacto de la digitalización en el futuro del trabajo, en un terreno hoy por hoy más reflexivo, o del impulso de la nueva visión que aportan las políticas alimentarias a la forma de gestionar el desarrollo de la metrópoli mediante la aprobación de una Carta Alimentaria Metropolitana, pasando por la formulación de propuestas para un nuevo modelo de gobernanza metropolitana.

Desde la vertiente más técnica y, por lo tanto, a partir del trabajo de la Oficina de Coordinación del PEMB, con respecto a la elaboración e impulso de los elementos clave para la planificación estratégica (prospectiva, estrategia e innovación urbana abierta), más allá de su concreción en el próximo plan estratégico, el planteamiento es el siguiente:

1. **Prospectiva:** el PEMB es el espacio donde se ponen en común visiones sobre las principales tendencias metropolitanas globales y se dibujan escenarios de futuro: ¿cómo habitaremos, nos alimentaremos, nos desplazaremos, trabajaremos, etc., en Barcelona en 2030? La ausencia en Cataluña de un ente que aporte de manera sistemática análisis prospectivo (al contrario de lo que sucede en el País Vasco o en Francia, por ejemplo) es un vacío que habría que llenar lo antes posible. Mientras tanto, aunque la estructura actual del PEMB no permite realizar muchos procesos específicos de prospectiva, sí que tiene que estar en condiciones de recoger, difundir y trasladar al caso de la Barcelona metropolitana la prospectiva que realizan varias organizaciones públicas,

privadas o del tercer sector en todo el mundo. Asimismo, es preciso incorporar y desarrollar otros métodos vanguardistas para los estudios de los futuros, como la teoría de los tiempos postnormales.

2. **Estrategia:** los retos a que se enfrentan las metrópolis hoy en día son muy claros y mayoritariamente reconocidos: cambio climático, demográfico, modelo económico, movilidad, o gobernanza, como se recoge en la Nueva Agenda Urbana. La estrategia, pues, hay que entenderla como la gestión de las diversas transiciones en cada uno de estos ámbitos: cuáles se priorizan, con qué velocidad se avanza en cada una, o cómo se enfrentan las *trade-offs* entre ellas. El PEMB es el espacio donde se definen las estrategias clave, que pueden provenir de la integración de estrategias de los distintos actores, y donde se propone el papel que desempeñará cada uno de ellos sobre la base de la cuádruple hélice: administraciones públicas, instituciones y empresas privadas, universidades y centros de investigación y organizaciones sociales y ciudadanas.
3. **Innovación urbana abierta:** el PEMB es el espacio donde se activan y coordinan los diferentes dispositivos de innovación urbana que existen en el ámbito metropolitano de Barcelona para plantear respuestas a los retos metropolitanos clave y a los de las ciudades del futuro en general. Este es el ámbito más decisivo de la participación institucional y ciudadana: la participación no deliberativa sino activa, contribuyendo con la acción a la capacidad general de superación de los retos. La metrópoli ya cuenta con centenares de dispositivos donde se genera innovación a partir de la participación: de los diversos equipamientos públicos a las pymes y empresas de economía social; del tejido asociativo a los consejos ciudadanos sectoriales vinculados a la Administración; de los espacios de *coworking* y los *fab labs* a las escuelas e institutos, pasando por las experiencias de ciencia ciudadana. Así, pues, en general, no es preciso crear nuevos espacios de participación; lo que es necesario es introducir la agenda de los retos en estos dispositivos ya existentes para cocrear respuestas y soluciones.

6. El nuevo Plan Estratégico 2030: la tercera generación

Sobre la base de estas premisas, el proceso de elaboración del nuevo Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona para el periodo 2020-2030 podrá enfocarse de acuerdo con las características que hemos identificado anteriormente como definitorias de una nueva generación, la tercera, de planes estratégicos territoriales:

Finalidad: el derecho a la ciudad (metropolitana). La recuperación de la capacidad de construcción colectiva de la ciudad, también en su dimensión metropolitana, a fin de que sea capaz de dar respuesta a las necesidades de las personas es el objetivo hacia el que se desea avanzar con el nuevo plan. Es por ello que, adoptando entre otros los postulados de la *foundational economy*, o la centralidad que en el planeamiento debe tener la salud de las personas (como plantea el Instituto de Salud Global de Barcelona), se propone como primer pilar de la nueva estrategia, bajo el nombre de 'metrópoli resiliente',

construir una metrópoli capaz de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas (aire, agua, alimentos, energía y vivienda) para todo el mundo, en todas partes y en todo momento.

Función: reintegración de soberanías.

Para lograr el objetivo es esencial ganar capacidad de acción y, por lo tanto, capacidad para determinar colectivamente hacia dónde se desea avanzar. Cuando se habla de soberanía alimentaria o energética se hace referencia precisamente a la reducción de la dependencia en estos ámbitos clave y encontrar fórmulas que permitan articular las alternativas correspondientes desde el territorio y la acción compartida. En este sentido, que las respuestas a los retos que se nos presentan en el futuro sean cocreadas sobre la base de la cuádruple hélice es muy importante para hacerlo posible.

Prioridad: misiones. La complejidad de los retos a los que nos enfrentamos actualmente (y los que vendrán en el futuro) ya no se pueden abordar desde la ejecución proyectos que, necesariamente, cuentan con un número de participantes limitado (normalmente calificados como 'expertos'), unos recursos determinados y un horizonte temporal determinado. La idea de 'misión', tal y como hemos visto anteriormente, ofrece la posibilidad de movilizar una gran multiplicidad y variedad de actores, incluso a la ciudadanía en general, de modo que los recursos también se multiplican y se diversifican. Con respecto al tiempo, trabajar con orientación a misiones permite reducir el margen temporal para alcanzar resultados, pero también deja las bases de colaboración necesarias para seguir actuando hacia metas superiores a lo largo del tiempo.

Referente: Nueva Agenda Urbana. Con todas las limitaciones que puede presentar cualquier documento que refleje acuerdos a escala global, es preciso reconocer que la Nueva Agenda Urbana surgida de la cumbre Habitat III de Quito en el año 2016 es un paso importante para la gobernanza local en todo el mundo y que, en combinación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, puede conducir al desarrollo de políticas más decididas dirigidas a hacer efectivo el derecho a la ciudad. En cualquier caso, lo que anteriormente se denominaban 'modelos de ciudad', desde la *ciudad creativa* hasta la *smart city* adquieren unas dimensiones muy distintas si se contemplan con las lentes de la Nueva Agenda Urbana y los ODS.

Liderazgo: distribuido. En este cambio de época, los liderazgos fuertes se han pervertido y parece que solo se pueden ejercer desde el autoritarismo y la erosión de los principios democráticos fundamentales. La fragmentación territorial, que nuestro territorio se manifiesta en el elevado número de municipios y en el solapamiento de niveles de gobierno por encima de ellos, y la fragmentación política, que también tiene su reflejo en la atomización de la representación en los plenos municipales y las débiles mayorías de gobierno, dificultan en gran manera el reconocimiento y el ejercicio de un liderazgo que no sea en esencia compartido y distribuido entre diferentes sensibilidades y espacios de poder.

En definitiva, la nueva planificación estratégica metropolitana en Barcelona debe tener mucho más de coordinación de proyectos y de facilitación de procesos que de realización de estudios y de gestión de indicadores. Tiene que trabajar para ejercer la escucha activa y canalizar las

energías ciudadanas hacia la resolución de unos retos o misiones concretas. Y tiene que tener la capacidad de hacer compatibles multiplicidad de puntos de vista y de intereses y hacer frente a las situaciones de disenso y conflicto. Porque es necesario asumir que la ciudad es, por encima de todo, complejidad, interacción y conflicto, y es preciso saberlo gestionar convenientemente para seguir adelante.

LOS GOBIERNOS METROPOLITANOS DE ELECCIÓN DIRECTA. REFLEXIONES PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

MARIONA TOMÀS FORNÉS

Universidad de Barcelona

Resumen

Este artículo analiza la elección directa a escala metropolitana, un tema poco estudiado en el marco de la gobernanza metropolitana. En la primera parte del artículo analizamos los pros y los contras de la representación directa a escala metropolitana. Tradicionalmente, los argumentos a favor de la elección directa del alcalde son la visibilidad del liderazgo político, la proximidad, la legitimidad y la estabilidad. A escala metropolitana, a estos elementos, hay que añadir la construcción de una agenda metropolitana separada de la local. Al mismo tiempo, sin embargo, una elección directa puede favorecer la individualización del poder, y más costes cuando también se elige en el ámbito metropolitano. El análisis de la participación de los casos actuales en Europa de elección directa (Stuttgart, Londres, Hannover, Manchester y Liverpool) pone de manifiesto que esta es bastante discreta. En la segunda parte del artículo nos centramos en el caso del Área Metropolitana de Barcelona, a partir de una investigación sobre las percepciones de la ciudadanía en relación con los modelos de gobernanza metropolitana y la elección directa de la alcaldía metropolitana. El estudio, que combina técnicas cuantitativas y cualitativas, muestra un desconocimiento de la institución metropolitana y un rechazo a una elección directa a escala metropolitana.

Palabras clave: participación política, democracia local, Área Metropolitana de Barcelona, legitimidad.

1. Introducción

Uno de los debates clásicos en la gobernanza metropolitana es cuál debe ser la forma de elección de los representantes políticos, si directa o indirecta. En este artículo revisamos, en primer lugar, las ventajas e inconvenientes de unos gobiernos metropolitanos de elección directa, a partir de la investigación que se ha realizado sobre esta cuestión y de los resultados de la participación electoral en los pocos gobiernos metropolitanos de elección directa que existen en Europa. En segundo lugar, presentamos los resultados de un proyecto de investigación sobre las percepciones de los habitantes del área metropolitana de Barcelona en relación con los modelos de gobernanza metropolitana y la elección directa de la alcaldía metropolitana. Todos estos elementos nos permitirán concluir sobre las

virtudes y/o defectos de la elección directa de los representantes políticos a escala metropolitana y especialmente en el área metropolitana de Barcelona.

2. El debate sobre la elección directa del alcalde: pros y contras

La elección directa del alcalde es un modelo frecuente en los Estados Unidos, el Canadá y Japón. En Europa, tiene una larga tradición en Grecia, Portugal y algunos *länder* alemanes. En los últimos 25 años se ha ido extendiendo en 22 *länder* y a los Estados (como Italia, Polonia, Hungría e Inglaterra) (Bertrana y Magre, 2017). La literatura académica sobre la elección directa de los ejecutivos locales, y especialmente la alcaldía, es abundante con respecto a los municipios, tanto desde una perspectiva comparada como con respecto a los estudios de caso (para una revisión de la literatura, véase Sweeting, 2017; Magre y Bertrana, 2007, y para el caso inglés, Fenwick y Elcock, 2014). Los numerosos estudios señalan varias ventajas de esta elección, básicamente la visibilidad, la proximidad, la legitimidad, la estabilidad y el poder político.

En efecto, según los estudios realizados, la elección directa hace más visible el liderazgo político: los ciudadanos reconocen su figura y esto facilita el acceso y, *a priori*, el interés. Así, se establece un vínculo más próximo entre gobernantes y gobernados, aumentando la legitimidad y el rendimiento de cuentas. Al mismo tiempo, el alcalde gana fuerza política, no solo en el consistorio sino en relación con otros ámbitos de gobierno. La elección directa también facilita que puedan surgir candidatos alternativos a los partidos políticos establecidos y así renovar a las élites. También se destaca como ventaja el hecho de que, al ser elegido directamente, el mandato se podrá cumplir y, por lo tanto, existe una estabilidad que no se da en los casos de elección indirecta en gobiernos minoritarios. Sin embargo, los diversos estudios también alertan de los inconvenientes de la elección directa, especialmente la concentración del poder. En efecto, la elección directa significa una mayor individualización del poder, dejando menos espacio para voces distintas, y puede facilitar el surgimiento de políticos populistas. Además, a menudo el tratamiento mediático del gobierno local se centra en la figura del alcalde y menos en sus políticas (Sweeting, 2017).

El debate sobre la elección directa tiene matices destacados en el caso metropolitano. Como en el municipio, uno de los argumentos para defender la elección directa recae en la legitimidad que emana de las instituciones y de la confrontación con el electorado (lo que se denomina *input legitimacy*). Una de las corrientes teóricas principales sobre los modelos de gobernanza metropolitana, la escuela de la reforma, dominante a principios del siglo XX y hasta los años 70, considera que la elección directa es uno de los pilares democráticos de los gobiernos metropolitanos (Hamilton, 1999). Estos pueden ser a un nivel (tras la fusión de todos los municipios del área metropolitana y la creación de un nuevo municipio) o a dos niveles (creación de gobiernos metropolitanos como ámbito de coordinación supramunicipal de elección directa, con fuertes competencias y autonomía fiscal). En este modelo a dos niveles, el más común en Europa actualmente, los alcaldes metropolitanos son las cabezas visibles de unas instituciones de coordinación metropolitana que conviven con los municipios: la ciudadanía vota la alcaldía municipal y, al