

---

## MARCOS DE GOBERNANZA METROPOLITANA Y MULTINIVEL

- LA CONSTRUCCIÓN METROPOLITANA DEL DERECHO A LA CIUDAD: HACIA MODELOS INNOVADORES DE GOBERNANZA

*Ricard Gomà*

- POLICENTRISMO Y DERECHO A LA CIUDAD EN TERRITORIOS METROPOLITANOS

*Antonio Aniesa*

- DERECHO A LA CIUDAD Y GOBIERNO MULTINIVEL EN AMÉRICA LATINA

*Fernando Carrión*



Ricard Gomà

Director, Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona

## I. Derecho a la ciudad y nuevo municipalismo

¿El derecho a la ciudad en el siglo XXI puede heredar el proyecto civilizatorio que el estado de bienestar forjó en el siglo XX? ¿Y el nuevo municipalismo democrático puede convertirse en su principal agente de construcción? En torno a estas dos cuestiones, se organiza el hilo conductor de este primer apartado; paso previo para aportar después algunas reflexiones sobre la escala metropolitana –ámbito espacial donde se dirimen hoy las principales dimensiones del derecho a la ciudad– y los retos de su gobernanza en clave innovadora.

¿El derecho a la ciudad en el siglo XXI puede heredar el proyecto civilizatorio que el estado de bienestar forjó en el siglo XX?

### Era urbana, cambio de época y derecho a la ciudad

La *sociedad industrial* tomó forma en el *espacio de los estados*; la nueva era que vivimos es *urbana*. Tras la recesión, las ciudades se consolidan como lugares clave en la configuración de la sociedad líquida y la economía digital. En Hábitat III, Quito 2016, se constata que la mayoría de la población mundial es urbana. Las ciudades son hoy la expresión del conjunto de tensiones y retos que cruzan el siglo XXI: tan vulnerables a la especulación como creativas y cooperativas; cargadas de tantas fracturas sociales como fuerza comunitaria; responsables del cambio climático y referentes también de las transiciones ecológicas más avanzadas. Se hace tangible la hegemonía de lo urbano: las ciudades son el epicentro de la cotidianidad de la mayoría, el espacio donde se organiza la disputa entre el miedo y la esperanza (Borja *et al.*, 2016; Olmedo y Endara, 2017).

En el marco de esta era urbana, el *cambio de época* despliega una nítida dimensión espacial. Las lógicas del cambio sociocultural perfilan un escenario de complejidades e incertidumbres vitales –en las esferas familiar, laboral, afectiva, residencial– que impulsan el fortalecimiento de la dimensión de proximidad del estado de bienestar (acogida, inclusión, organización de los cuidados, ciclos de vida). Las lógicas del cambio socioeconómico, por otra parte, sitúan la financiarización de la vivienda en el núcleo del régimen de acumulación, y dibujan un escenario de burbuja inmobiliaria, exclusión habitacional, gentrificación y segregación residencial

Se trata de fijar las políticas sociales de proximidad y la agenda urbana en el núcleo del régimen de bienestar.

La justicia espacial y la transición ecológica se convierten en componentes clave de la agenda del derecho a la ciudad.

que convoca al fortalecimiento de la agenda urbana del estado de bienestar (vivienda social y control de alquileres, regulación de usos turísticos, mejora de barrios con herramientas de defensa vecinal...). El *derecho a la ciudad*, como dimensión cotidiana y comunitaria de todos los derechos básicos, gana fuerza como proyecto de reconstrucción de una ciudadanía para el siglo XXI. Se trata de fijar las políticas sociales de proximidad y la agenda urbana en el núcleo del régimen de bienestar: retornar a la esfera local los procesos de avance y mejora colectiva que el siglo XX había situado en los estados. Se dibuja pues el reto de reescribir la justicia social desde la gramática urbana de la proximidad (Subirats, 2016).

La sociedad industrial generó marcos nacionales de gestión del conflicto de clases: estados de bienestar con dosis variables de redistribución y asistencialismo (Atkinson, 2016). La sociedad del siglo XXI afronta el reto de forjar esquemas de ciudadanía más vinculados a su abanico emergente de realidades. Y es ahí donde habita *el bienestar de proximidad*. En una sociedad compleja, cruzada por tensiones múltiples, la construcción de derechos sociales es multidimensional. Cabe tener en cuenta algunas vertientes clave que conectan con el diseño de políticas sociales por el derecho a la ciudad: a) abordar la equidad en términos predistributivos e integrales (no solo redistributivos y de renta); b) articular lucha contra desigualdades a reconocimiento de las diferencias: en una sociedad urbana heterogénea todo camino a la igualdad pasa por la diversidad; c) conectar la autonomía personal a la ausencia de dominación colectiva, y la igualdad social a la autodeterminación personal frente al paternalismo estatal; d) vincular todo lo anterior a la acción comunitaria: fraternidad y cuidados para tejer interdependencias urbanas ante la explotación de la vulnerabilidad. Esta red de ideas-fuerza puede concretarse en un catálogo de bienestar de proximidad organizado en cuatro ámbitos: políticas de inclusión social y relacional; políticas de salud, educativas, culturales y de rentas en clave comunitaria; agendas de cotidianidad (relaciones de género, distribución social de los cuidados y cambio demográfico); y agendas de diversidad (LGTBI, interculturalidad, diversidad funcional...) (Laval y Dardot, 2014).

En un contexto donde la cuestión habitacional aparece en el eje de las vulnerabilidades, donde las metrópolis constituyen el núcleo de la economía digital y financiarizada, donde la producción urbana de riesgos ambientales adquiere máxima relevancia, las dimensiones de la *justicia espacial* y la *transición ecológica* se convierten en componentes clave de la agenda del derecho a la ciudad. Igual que en el bienestar de proximidad, también la agenda urbana aparece cruzada por múltiples ejes: la vivienda como activo financiero o como derecho; los barrios como lugares seguros o gentrificables; la ciudad como espacio residencial segregado o cohesionado; los entornos y recursos naturales como mercancías o como elementos de soberanía municipal (Sennett, 2018). Frente a esos dilemas, la agenda urbana del derecho a la ciudad requiere hibridar lógicas urbanísticas y ecológicas.

- Lógicas urbanísticas: impulsar políticas de *justicia espacial* para garantizar el derecho a la vivienda y al barrio, para hacer frente a dinámicas especulativas y de expulsión (Soja, 2014). Garantizar una vivienda asequible y digna, y hacerlo en el marco de barrios y ciudades cohesionadas, con mixtura social y funcional, requiere palancas de acción diversas. a) *Una agenda urbana por el derecho a la vivienda*: desde el incremento del parque público hasta el impulso del coope-

rativismo, pasando por la regulación municipal de alquileres y precios; desde políticas de rehabilitación con mecanismos de garantía de permanencia hasta programas contra la exclusión residencial. b) *Una agenda urbana por el derecho al barrio*: desde la regeneración con instrumentos de defensa vecinal hasta la protección de redes comerciales de proximidad, pasando por la preservación de tejidos, memorias e identidades urbanas; desde bancos de suelo público hasta la fiscalidad urbana sobre usos residenciales, y la protección de estos frente a la sustitución turística.

- Lógicas ecológicas: la agenda urbana es también *transición ecológica* para proteger el clima y el aire, para recuperar el control ciudadano sobre el circuito alimentario y el ciclo del agua. Sabemos que las ciudades son responsables del 70% de las emisiones productoras de cambio climático, vinculadas al uso de energías fósiles; sabemos que la contaminación del aire de las metrópolis provoca centenares de miles de muertes anuales, y que la movilidad en vehículo privado es su determinante clave. UN-Habitat, por otra parte, lleva años situando la exigencia de alternativas alimentarias y acceso universal al agua, en tanto que derechos urbanos básicos frente a dinámicas de especulación financiera-mercantil. La agenda de la transición ecológica se configura pues a partir de cuatro ejes clave: energía, movilidad, agua y alimentación.

El municipalismo redibuja –aún de forma incipiente– la geografía de la gobernanza mundial y sus relaciones de poder.

### **El nuevo municipalismo. Innovación social, movimientos urbanos y gobiernos locales**

El cambio de época genera condiciones para un modelo de ciudadanía en torno al bienestar de proximidad, la justicia espacial y la transición ecológica urbana. Se trata de un modelo que debería fortalecer, en clave institucional, su dimensión municipalista. El derecho a la ciudad no solo redefine las políticas públicas, rearticula también la lógica de gobernanza: reubica en el *municipalismo* el conjunto de herramientas para hacerlo posible. Vivimos una crisis de los esquemas clásicos de política y gobierno. La globalización desata realidades y sensaciones de desprotección, y los estados tienden a responder con fronteras excluyentes y repliegue autoritario. Pero avanza también –desde una gramática de esperanza– la alternativa municipalista: gobiernos de proximidad con ámbitos de empoderamiento colectivo, ampliación democrática y reconstrucción de derechos. Se articula de forma progresiva una esfera local con agendas conectadas a temas estructurales (desigualdades, migraciones, derechos humanos, cambio climático). El municipalismo redibuja –aún de forma incipiente– la geografía de la gobernanza mundial y sus relaciones de poder: los gobiernos locales se convierten en sujetos políticos democráticos frente a los mercados globales y a las fronteras estatales. El municipalismo aparece como proyecto donde articular vínculos con diferencias, comunidad con acogida. El territorio posible de encuentro entre apertura y protección, entre democracia participativa y derecho a la ciudad.

En España a partir de 2011, las dinámicas del 15M y el binomio recesión-austeridad generan un fuerte impacto en el municipalismo configurado a partir de 1979. La reactivación local desde nuevos parámetros se produce en términos de acción colectiva (innovación social y movilización urbana) y de intervención política (candidaturas ciudadanas y de confluencia).

En el terreno de la intervención política, surgen los sujetos municipalistas que irrumpen en el escenario electoral local.

- En el terreno de la acción colectiva emerge: a) Una realidad de *prácticas de innovación social*. Se trata de un conjunto de experiencias de base comunitaria orientadas a dar respuesta, en primera instancia, a los impactos sociales de la crisis; iniciativas que van prefigurando, después, modelos alternativos de producción y articulación de comunes urbanos desde lógicas de empoderamiento personal y colectivo. La innovación social se despliega en un amplio abanico: desde la economía solidaria a los bancos de tiempo, pasando por redes de consumo agroecológico; desde la gestión ciudadana de espacios urbanos, hasta iniciativas de soberanía tecnológica, pasando por cooperativas de vivienda, energía o transporte (Blanco y Nel.lo, 2018). b) Un *ciclo de movilización urbana*. Se trata de un conjunto de dinámicas conectadas a problemas globales, pero cuya expresión se produce en lo cotidiano: el «sí se puede» contra los deshaucios y la pobreza energética; la autogestión urbana frente a la especulación y la mercantilización de espacios; la lucha laboral de las mujeres en marcos precarizados de economía urbana; la acción en favor de la acogida y la ciudadanía de refugiados y migrantes; y las soberanías de proximidad (energética, hídrica y alimentaria). Son formatos innovadores de acción colectiva: en su organización (de orientación comunitaria); en su repertorio de acción (más disruptivo que convencional); en su narrativa (crean relatos con alta penetración social); en su temática (pivotan sobre cuestiones socioeconómicas tras años de ciclo *posmaterial*). Y son redes con voluntad de impacto en las agendas municipales (Nel.lo, 2015; Martí *et al.*, 2018).
- En el terreno de la intervención política, surgen los sujetos municipalistas que irrumpen en el escenario electoral local. Nacen de una doble transición: de la fragmentación a la confluencia; y de la esfera social a la arena política. Se configuran a partir de procesos de suma entre culturas de acción emergentes y preexistentes; entre la ciudadanía y espacios políticos ya organizados. En mayo de 2015, las nuevas candidaturas consiguen las primeras mayorías sociales y electorales. Encabezan el gobierno de cuatro de las cinco principales ciudades del país (Madrid, Barcelona, Valencia y Zaragoza). Barcelona en Comú, la candidatura que lleva a la alcaldía a Ada Colau –activista del movimiento antideshaucios– es la expresión más nítida: gana con el 25,2% de los votos y es primera fuerza en 54 sobre 73 barrios. Se dibujan así las condiciones políticas de partida hacia la creación del nuevo escenario municipalista. Los resultados electorales de 2019 resultan desiguales. En Barcelona y Valencia se mantienen coaliciones de gobierno encabezadas por fuerzas emergentes, no así en Madrid y Zaragoza.

Se trata de un escenario sustancialmente diferente a todos los precedentes, pero que nace también con dinámicas en tensión: a) la asunción de cultura de gobierno puede mermar capacidad disruptiva a los nuevos actores, pero también generar nuevas lógicas de relación entre lo institucional y lo social, desde el reconocimiento mutuo, la alianza público-ciudadana y los procesos de *commoning*; b) el contexto de austeridad puede ser procesado por el mundo local desde la resignación, pero también desde la oportunidad de construcción de alternativas: nuevas políticas sociales y agendas urbanas, procesos de apropiación comunitaria de servicios y espacios, una gestión más democrática y ciudadana; c) los impactos de la crisis generan sobre las personas miedos y vivencias del sufrimiento en ámbitos privados y domésticos, pero también nuevas dinámicas de innovación social, procesos de empoderamiento y prácticas de carácter cooperativo (Blanco y Gomà, 2016).

En efecto, el municipalismo adquiere fuerza como espacio institucional de construcción del derecho a la ciudad; como sujeto político en la gobernanza multinivel. Pero los estados pesan demasiado: tanto en la dimensión simbólica como en la sustantiva. Los gobiernos locales se encuentran presionados por inercias históricas: no se sitúan en la centralidad del reparto de recursos públicos; no se sitúan aún en el núcleo de los regímenes de bienestar y transición ecológica. Por lo tanto, cabe plantear, desde la lógica municipalista, un triple reto de cambio en el esquema de gobernanza global. a) *Empoderamiento*: aumentar de forma sustancial las capacidades de gobierno en la esfera local. Resulta necesario hacerlo en cuestiones como la acogida de personas migrantes, la transición energética o el control público de alquileres, agendas vinculadas a lo cotidiano donde resulta además probado el fracaso de su abordaje en el ámbito estatal. b) *Interdependencias horizontales*: transitar de un esquema *top-down*, de subordinación de las ciudades a los niveles superiores, a otro de tipo horizontal donde la escala no implique jerarquía. Se trata pues de articular una gobernanza entre iguales, de soberanías acordadas, como nueva gramática relacional entre ciudades, regiones, estados y ámbitos supranacionales (Barber, 2013). Significa en la práctica que las ciudades cogobiernen, por ejemplo, la Nueva Agenda Urbana, los ODS, el Acuerdo Climático de París, o el pilar social de la UE. c) *Scaling out*: transferir políticas y prácticas urbanas por medio de redes de municipalismo internacional y procesos de *policy learning*. Si hace unas décadas, en una realidad menos compleja, se trataba de «pensar global y actuar local»; hoy, en un mundo más complejo e interconectado se trata –también– de «pensar local y actuar global» (Internet y el espacio digital lo hacen factible). Hay por supuesto en todo ello mucho camino por recorrer, pero se empieza ya a esbozar una geografía internacional de ciudades (C-40, Sharing Cities, Cities for Housing...) con vocación de hacer frente a los retos de la era urbana global desde agendas potentes, interconectadas y no subordinadas.

Transitar de un esquema top-down, de subordinación de las ciudades a los niveles superiores, a otro de tipo horizontal donde la escala no implique jerarquía.

En un mundo más complejo e interconectado se trata –también– de «pensar local y actuar global».

## II. Derecho a la metrópolis e innovación en modelos de gobernanza

La mayoría de la población del planeta vive en las ciudades; y la mayoría de la población urbana lo hace en las metrópolis, en asentamientos humanos complejos, por encima del millón de habitantes y en rápida expansión. Construir el derecho a la ciudad, por lo tanto, no puede dejar de implicar procesos a escala metropolitana. Es en el tablero metropolitano donde se da hoy el combate entre habitabilidad y especulación; entre justicia socioespacial y gentrificación. Donde se cartografía la disputa diaria entre exclusión económica y formas cooperativas de producción y consumo; entre el cambio climático y el respeto a los límites ambientales del planeta. En el siglo XXI, el derecho a la ciudad es también el derecho a la metrópolis. Su construcción, sin embargo, requiere modelos de gobernanza metropolitana que siguen hoy, en gran parte, inexplorados.

### La dimensión metropolitana del derecho a la ciudad

Las metrópolis de hoy son el resultado de interacciones múltiples en el tiempo (Marull y Boix, 2016). Es importante modelizar sus rasgos básicos para conocer las realidades sobre las cuales desplegar políticas públicas y dinámicas de gobernanza. Podemos partir de la idea de que la construc-

Los impactos sociales de la financiarización urbana producen expulsiones y sustitución funcional y poblacional.

ción metropolitana reciente es el fruto de procesos en tres dimensiones interconectadas: económica, socioresidencial y ecológica. El cruce de estos procesos y su plasmación espacial ha generado modelos metropolitanos abiertos y evolutivos (tabla 1).

**Tabla 1. Tipos de metrópolis. Dinámica evolutiva en múltiples dimensiones**

	Régimen productivo	Estructura socioresidencial	Modelo ambiental
Metrópolis industrial	Fordista	Sociedad de clases. Urbanismo intensivo	Cambio climático y contaminación atmosférica
Metrópolis postindustrial	Flexible	Sociedad dual. Urbanismo difuso	
Metrópolis del conocimiento	Creativo	Sociedad compleja. Regeneración urbana	Transición ecológica

Fuente: Elaboración propia.

En la *dimensión económica*, la ciudad fordista consolida la especialización económica del espacio: industrias intensivas en trabajo y desarrollo de redes de transporte. A finales del siglo xx se terciarizan las bases económicas de las metrópolis y ello genera un doble impacto: los múltiples espacios del cierre industrial contrastan con la concentración de los tramos directivos en unos pocos distritos urbanos globales; y los espacios centrales de servicios financieros y tecnológicos contrastan con las periferias que alojan el terciario de escaso valor añadido. Emergen metrópolis con fuertes jerarquías y dualidades territoriales. Ya en pleno siglo xxi, se desarrolla un nuevo giro económico-urbano con tres componentes clave (Harvey, 2016). La creación de valor se desplaza al conocimiento (capacidad de innovación) (Fíguls y Galletto, 2019) y la reactivación industrial se produce bajo condiciones de revolución tecnológica; la actividad digital irrumpe con fuerza y las plataformas basadas en Internet se insertan en la economía de las ciudades; el capital financiero se activa hacia inversiones urbanas y tiende a crear burbujas inmobiliarias. Estos cambios, en el plano territorial, producen un juego complejo de oportunidades/riesgos sobre el ámbito metropolitano: el potencial, por una parte, de diluir jerarquías espaciales hacia metrópolis más reticulares y sostenibles; la amenaza, por otra, de los procesos de gentrificación.

En la *dimensión socioresidencial*, las décadas centrales del siglo xx, vienen marcadas por la presencia urbana masiva del trabajo asalariado, con la clase social como eje central de estratificación; así como por la producción fordista de bloques de vivienda en espacios residenciales de alta densidad y lógica suburbial-metropolizadora. A finales del siglo xx se despliegan dos cambios relevantes. En la vertiente laboral, el mercado se polariza entre los nuevos sectores cualificados y el trabajo terciario precarizado con escasa articulación colectiva; y en el vector residencial, se produce la ciudad extensiva como espacio urbano y simbólico de las nuevas clases profesionales urbanas, con menor densidad y mixticidad<sup>1</sup>. La etapa actual vuelve a presentarse como un juego de fuerzas en tensión. Por una parte, el incremento sin precedentes de la complejidad social urbana (orígenes, hogares, edades...) emerge como oportunidad hacia espacios con nuevas morfologías diversas y compactas; por otra parte, los impactos sociales de la financiarización urbana producen expulsiones y sustitución funcional y poblacional (Sassen, 2014).

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

En síntesis, la ciudad fordista y de clases que se dualizó y lo plasmó en procesos de urbanismo difuso, la que dio lugar a ámbitos metropolitanos jerarquizados y economías terciarizadas, cruza hoy un cambio de época urbano hacia metrópolis conectadas en red, hacia espacios donde se expresan todas las complejidades. Si fijamos nuestra atención en América Latina y la UE, las lógicas anteriores se reflejan de forma aún más intensa.

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

Observamos pues como América Latina y la Unión Europea han consolidado en las últimas décadas una realidad demográfica y territorial

El salto en la realidad metropolitana no tiene precedentes.

América Latina y la Unión Europea han consolidado en las últimas décadas una realidad demográfica y territorial marcada por la hegemonía de lo metropolitano.

1. Algunas metrópolis han mostrado la posibilidad de transitar de la ciudad industrial a la posindustrial sin dualización social. El cruce de regímenes de bienestar en fase expansiva con políticas urbanas de cohesión puede hallarse en la raíz. El caso de Barcelona aparece como uno de los referentes (Porcel, 2016).

Las metrópolis muestran aún insuficiencias relevantes en sus capacidades de autogobierno, así como fragilidades en sus arquitecturas institucionales.

marcada por la hegemonía de lo metropolitano. Un predominio que se traslada a las esferas económica, social y ambiental, y sitúa a las metrópolis como verdaderos epicentros de la realidad cotidiana de la mayoría. La construcción metropolitana del derecho a la ciudad se vuelve del todo insoslayable.

### Hacia modelos innovadores de gobernanza metropolitana

El municipalismo protagoniza hoy un doble e interconectado proceso de fortalecimiento: articula de forma progresiva una *agenda de políticas* por el derecho a la ciudad, con una *agenda política* por el reconocimiento de las ciudades como sujetos de la gobernanza global. Las metrópolis, en cambio, muestran aún insuficiencias relevantes en sus capacidades de autogobierno, así como fragilidades en sus arquitecturas institucionales. No deja de ser una paradoja: vivimos la era de las metrópolis, que son la nueva escala de lo urbano, y en ellas se expresan los principales dilemas y retos de este siglo. Pero esas mismas metrópolis arrastran debilidades de agenda y democráticas difíciles de explicar (Ahrend *et al.*, 2014; Tomàs, 2009). Debilidades que las alejan de poder encarar esos retos con la fuerza política y ciudadana necesaria. Parece pues razonable plantear la necesidad de *fortalecer la gobernanza metropolitana*, de avanzar hacia una esfera con capacidad democrática para construir el *derecho a la metrópolis*. Se abriría una ventana de oportunidad: construir esquemas innovadores que permitan forjar políticas metropolitanas de inclusión social, justicia espacial y transición ecológica, y que incorporen a las metrópolis, en clave democrática, a las redes de gobernanza multinivel.

Se han desplegado, hasta hoy, tres fórmulas principales de articulación metropolitana:

- El modelo de *gobierno supramunicipal*. Implica la existencia de una institución territorial metropolitana. Un espacio de autogobierno con capacidad para diseñar y prestar el conjunto de políticas y servicios que permitan abordar los retos de la metrópolis desde el ámbito público, más allá de las lógicas de mercado. La autoridad puede ser de elección directa o indirecta (sobre la base de los resultados municipales). Y puede implicar la fusión de municipios, o bien la permanencia de estos en un marco de reparto competencial con la institución metropolitana.
- El modelo de *gobernanza intermunicipal*. Implica construir en la metrópolis un esquema de gobernanza flexible, articular capacidades de acción conjunta entre ciudades, y dotar a dicha acción de un modelo de formalización cooperativa. El andamiaje institucional puede adoptar 2 formatos: a) una *mancomunidad* entre municipios como espacio de producción compartida de políticas; o b) un dispositivo de *planificación estratégica* como espacio de definición de modelo metropolitano y de concertación de acciones entre actores de naturaleza diversa.
- El modelo de *agencias de gestión*. Implica optar por maximizar la autonomía de los municipios metropolitanos. Ello resulta de una doble consideración: *política*, se asume que es en el ámbito de cada ciudad donde se agregan mejor las preferencias ciudadanas; y

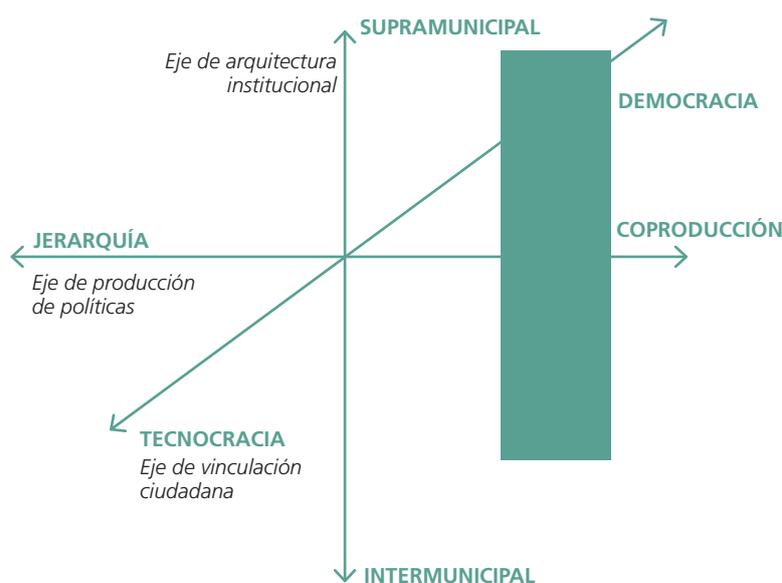
*prestacional*, se asume que la competencia intermunicipal induce a mejores servicios y maximiza condiciones de atraktividad económica o residencial. Todo ello se considera compatible con la existencia de *agencias sectoriales* de ámbito metropolitano, para administrar todos aquellos servicios donde la cooperación resulte aconsejable.

¿Qué plasmaciones se dan en la práctica? A escala europea se observa un alto grado de diversidad. Entre las principales metrópolis: un 29% optan por el modelo de gobierno supramunicipal; 60% por el de gobernanza intermunicipal; y 11% por el de agencias. Si consideramos solo las que se han dotado de la *fórmula supramunicipal*, existe en todos los casos un sistema de doble nivel (municipal/metropolitano); algunas metrópolis (Londres, Mánchester, Liverpool, Stuttgart, Hannover) adoptan la elección directa de la alcaldía y/o el consejo metropolitano, otras (Barcelona, Lisboa, Lyon, Helsinki) siguen el mecanismo de la elección de segundo nivel. Existe un alto grado de coincidencia en el bloque de *policy areas* sobre las que se construye algún tipo de competencia metropolitana: planeamiento y ordenación territorial, movilidad, ecología, y desarrollo socioeconómico. La diversidad reaparece cuando el foco se desliza hacia la fiscalidad: en un 44% de los casos, la principal fuente de recursos metropolitanos son las transferencias desde niveles superiores (región, estado); un 35% de las metrópolis se financian de forma principal por medio de impuestos propios; mientras que el 21% restante lo hace sobre todo vía aportaciones municipales. En todos los casos se da algún tipo de *mix* entre modelos de financiación (Martí y Tomàs, 2019).

¿Es factible explorar una propuesta innovadora de gobernanza con capacidad de construir el derecho a la metrópolis desde parámetros del siglo XXI?

Más allá de esta realidad, ¿es posible articular un esquema metropolitano que supere las rigideces, debilidades y anacronismos de los modelos realmente existentes?; ¿es factible explorar una propuesta innovadora de gobernanza con capacidad de construir el derecho a la metrópolis desde parámetros del siglo XXI? (figura 1).

**Figura 1. Ejes y modelos de gobernanza metropolitana**



Fuente: Elaboración propia

El derecho a la metrópolis dota de contenido efectivo –en múltiples dimensiones– al derecho a la ciudad.

Seguro que no existen respuestas sencillas, ni ajenas a los contextos político-culturales de cada metrópolis, pero pueden tejerse algunas coordenadas de reflexión. En primer lugar, imaginar un esquema –en el eje de arquitectura institucional– de hibridación entre la autoridad metropolitana (agenda amplia de políticas) y la red de municipios: un modelo de autogobierno metropolitano cooperativo. En segundo lugar, imaginar un esquema –en los ejes democrático y de producción de políticas– de elección directa, coproducción e instrumentos de participación: un modelo metropolitano con fuerte vinculación ciudadana. La intersección entre *autogobierno cooperativo* y *vinculación ciudadana* perfila el espacio de *innovación en la gobernanza metropolitana* (el rectángulo azul de la figura 1). La dimensión democrática además puede convertirse en palanca para fortalecer el *demos*: un sujeto colectivo a escala metropolitana capaz de generar actores y prácticas coordinadas en esa misma escala, capaz de cristalizar un ámbito propio de identificación sobre la base de identidades de barrio y de ciudad a ser preservadas y proyectadas al futuro.

Se trata de avanzar hacia un escenario metropolitano con capacidad de autogobierno, horizontal y en red, abierto a la coproducción ciudadana y de representación directa. *Un escenario que haga posible la construcción del derecho a la metrópolis, y que lo haga desde trazados democráticos, cooperativos y comunitarios*. En síntesis, la gobernanza democrática metropolitana aparece como factor clave –junto al nuevo municipalismo– de fortalecimiento de la arquitectura institucional de la proximidad. Así como el derecho a la metrópolis dota de contenido efectivo –en múltiples dimensiones– al derecho a la ciudad, en el contexto de cambio de época que vivimos.

## Referencias bibliográficas

Ahrend, R. *et al.* «The OECD metropolitan governance survey». *OECD Regional Development Working Papers*, n.º 14 (2014). París: OECD Publishing.

Atkinson, A. *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?* Ciudad de México: FCE, 2016.

Barber, B. *If mayors ruled the world*. Yale: YUP, 2013.

Blanco, I. y Gomà, R. *El municipalisme del bé comú*. Barcelona: Icària, 2016.

Blanco, I. y Nel.lo, O. *Barríos y crisis*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

Borja, J., Carrión, F. y Corti, M. *Ciudades para cambiar la vida*. Quito: Flacso, 2016.

Fíguls M. y Galletto, V. «Localització de la innovació a la RMB, 2010-2016», en: AA.VV. *El dret a la metròpoli*. Barcelona: IERMB, 2019.

Harvey, D. *The ways of the world*. Londres: Profile Books, 2016.

Laval, Ch. y Dardot, P. *Común*. Barcelona: Gedisa, 2014.

Martí, M. y Tomàs, M (ed.). «Governança metropolitana» (monogràfic). *Revista Papers*, n.º 61 (diciembre de 2018). Barcelona: IERMB (en línea) <https://iermb.uab.cat/ca/revistapapers/n-61-governanca-metropolitana/>.

Martí, S.; Gomà, R. et al. *MMSS y derecho a la ciudad*. Barcelona: Icària, 2018.

Marull, J. y Boix, R. (ed.) «Megaregions i desenvolupament urbà sostenible» (monogràfic). *Revista Papers*, n.º 58 (noviembre de 2016) Barcelona: IERMB (en línea) <https://iermb.uab.cat/ca/revistapapers/n-58-megaregions-i-desenvolupament-urba-sostenible-factors-estrategics-per-a-larea-metropolitana-de-barcelona-en-el-context-europeu/>.

Nel.lo, O. *La ciudad en movimiento*. Madrid: Díaz Pons, 2015.

Olmedo, P. y Endara, G. *Alternativas urbanas y sujetos de transformación*. Quito: FIS, 2017.

Porcel, S. *Dinámicas de estructuración socioresidencial en la BCN metropolitana posindustrial: ¿Hacia una ciudad dual o cuarteada?*. Tesis doctoral, UAB, Barcelona, 2016.

Rojas, E. et.al. (2006). *Gobernar las metrópolis*. Washington D. C.: BID.

Sassen, S. *Expulsions*. Boston: Harvard University Press, 2014.

Sennett, R. *Building or Dwelling*. Londres: Allen Lane - Penguin, 2018.

Soja, E. *En busca de la justicia espacial*. Valencia: Tirant Humanidades, 2014.

Subirats, J. *El poder de lo próximo*. Madrid: Catarata, 2016.

Tomàs, M. *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2009.

