

La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza

Christian Lefèvre

Christian Lefèvre es catedrático de Estudios Urbanos en el Instituto Francés de Urbanismo, Universidad de París VIII, donde imparte materias relacionadas con el gobierno de la ciudad y el territorio. Ha publicado varios libros y artículos, el último de los cuales se titula *Metrópolis ingobernables: las ciudades europeas entre globalización y descentralización*, con B. Jouve. Dirige varios proyectos europeos sobre gobierno urbano y ha sido experto consultor para la OCDE, las Naciones Unidas, la Comisión Europea y varios ministerios franceses y administraciones locales europeas.

Both for local power and public policies, the period that started in the early eighties saw a major shift from the "government era" to the "governance era". The latter's characteristics are a recomposition of the role of the State, a loss of centrality for the public authorities in stakeholder systems that open themselves to civil society and the growing intersectorality of the problems metropolises are confronted to. Spatial planning follows this evolution of public action and tries to shape itself according to the functional metropolitan areas outlines, to integrate more and more stakeholders and to become more intersectoral through procedure innovations which happen in most countries.

However, the "governance era" is not necessarily bound to be the future for European metropolises. In the first place, there is an efficiency problem concerning public policies that is not being solved through governance's own devices. Then, there is also a problem as far as economic and social stakeholders, as well as the population itself, are concerned, when it comes to implicating themselves in and participating to public policies. Thirdly, since it blurs the borders between politics and economics, between public and private matters, "governance era" has been subject of much criticism. Last but not least, since it denies the existing conflict, it appears unable to produce the necessary measures that would address the demands of urban dwellers.

All these elements give weight to the hypothesis according which the "governance era" is only a transition period that is reaching its end and that might evolve in two directions. The first possible evolution, which is not addressed in this article, would see European metropolises evolve towards a structural ungovernability due to growing conflictivity in urban society as a result of the fragmentation that

Se trate del poder local o de las políticas públicas, el periodo que empieza a principios de los años 1980 está marcado por una evolución importante entre "era del gobierno" y "era de la gobernanza". Esta última "era" se caracteriza por una recomposición del papel del Estado, por la pérdida de centralidad de las autoridades públicas en los sistemas de actores que se abren a la sociedad civil y por la naturaleza cada vez más intersectorial de los problemas a los que se enfrentan las metrópolis. La planificación espacial sigue esta evolución de la acción pública aplicándose a territorios más amplios, tratando de amoldarse a los contornos de las zonas metropolitanas funcionales, integrando más actores y volviéndose más intersectorial mediante innovaciones procedurales que se dan en la mayoría de los países.

Pero la "era de la gobernanza" no es necesariamente el porvenir de las metrópolis europeas. En primer lugar, existe un problema de efectividad y eficacia de las políticas públicas que los dispositivos mismos de la gobernanza no resuelven. En segundo lugar, existe un problema de implicación y de participación de los actores económicos y sociales, y de la población misma, en las políticas públicas. En tercer lugar, al desdibujar las fronteras entre lo político y lo económico, entre lo público y lo privado, la "era de la gobernanza" suscita numerosas críticas. Por último, al negar el conflicto, se revela incapaz de producir las decisiones necesarias de cara a las demandas de las poblaciones urbanas.

Todos estos elementos hacen plausible la hipótesis según la cual la "era de la gobernanza" sólo es un intermedio que está llegando a su fin y que puede dar lugar a dos evoluciones. La primera, que no se aborda en el artículo, ve cómo las metrópolis europeas evolucionan hacia una ingobernabilidad estructural debido al crecimiento de la conflictividad de la sociedad urbana causada por la fragmentación que se desarrolla en ella (fragmentación en el seno de los sistemas políticos, económicos y sociales; fragmentación también en las relaciones entre estos sistemas). La segunda evolución posible, que se aborda en el artículo, pone el énfasis en la emergencia de nuevos actores hegemónicos cuya configuración puede variar según los países y las metrópolis consideradas. En este último caso, la planificación aparece como el lugar donde se lleva a cabo la constitución de estos nuevos actores hegemónicos y, a la vez, como lo que está en juego con ella.

Para tratar estas cuestiones, el artículo utiliza principalmente estudios empíricos elaborados sobre ciudades francesas, italianas, británicas, españolas y holandesas, en el marco de las investigaciones dirigidas por el autor.



Económica o espacial, la planificación remite a un universo dominado por la idea de certidumbre. Después de la Segunda Guerra Mundial, entre 1950 y 1980, un crecimiento económico aparentemente estable alentó un desarrollo vigoroso y una extensión espacial y demográfica sin precedentes de las ciudades. Habida cuenta de ese desarrollo en Occidente, la mayoría de los países optaron por una política pública de planificación espacial, que les parecía a la vez posible y conveniente, y que apuntaba a una organización armoniosa y eficaz del espacio urbano. En la mayoría de los casos, dicha planificación corrió a cargo de actores públicos y, en primer término, del Estado, con ciertas diferencias según los países y las sociedades: los Países Bajos, Alemania Occidental, Francia o el Reino Unido formularon planes particularmente coercitivos y orquestados, o incluso elaborados, por el Estado, mientras que en otros países como Italia se dejó que se encargaran de ellos unos actores locales.

Pero esto es el pasado: la certidumbre ha cedido el paso a la incertidumbre inherente a las fluctuaciones y el contenido del crecimiento económico. Es evidente que planificar no puede tener hoy ni el mismo sentido ni el mismo contenido que hace 15 años. En el mejor de los casos, planificar significa hoy teñir de certidumbre la incertidumbre. Esa evolución pone también en tela de juicio las prerrogativas del Estado en materia de política pública, de lo cual no es la planificación sino un ejemplo entre otros muchos. Concretamente, el Estado pierde

happens within it (a fragmentation within political, economic and social systems, and also a fragmentation in the relationships between these systems). The second possible evolution, which is addressed in this article, would emphasize the emergency of new hegemonic stakeholders whose configuration may vary according to countries and metropolises. In the latter case, planification would appear as the place where these new hegemonic stakeholders would constitute themselves as well as what is at stake.

To address these questions, the article draws upon empirical studies dealing with French, Italian, British, Spanish and Dutch towns within the framework of the author's research.

“Desde hace unos 10 años expresa semejante evolución el concepto de gobernanza. Para los actores y el poder local, significa la necesaria vertebración de los ‘protagonistas’ en forma de coaliciones, de ‘regímenes urbanos’, de redes de política pública. En su caso, el móvil principal es la codecisión y el consenso”.

su lugar central en el seno del sistema de los actores públicos y también lo pierden, en ciertos países como el Reino Unido, los propios actores públicos, al adentrarse en la planificación espacial otros interlocutores, como los actores económicos y sociales, o incluso el propio pueblo.

Desde hace unos 10 años expresa semejante evolución el concepto de gobernanza. Para los actores y el poder local, significa la necesaria vertebración de los “protagonistas” en forma de coaliciones, de “regímenes urbanos”, de redes de política pública. En su caso, el móvil principal es la codecisión y el consenso. En cuanto a la acción pública, se realzan los instrumentos, los mecanismos, los dispositivos que apuntan a producir esa acción, en la cual la “sustancia”, el contenido de la acción propiamente dicho, cede el paso a los procedimientos, la negociación, la asociación, el debate, la contractualización. El imperativo central es la coproducción, la elaboración progresiva del contenido de la acción al compás del debate, y no como un dato inconcuso previo. Con ello, la “era de la gobernanza” sustituiría al periodo precedente, calificado de “era del gobierno”, dominado por la figura del Estado, único responsable legítimo.

El presente artículo pretende matizar esa representación de la evolución de nuestras sociedades, o incluso impugnarla a partir del ejemplo de la planificación territorial de las metrópolis europeas. La hipótesis que proponemos y que intentaremos consolidar es que la “era de la gobernanza” agoniza y que, en realidad, solamente ha sido un intermedio relativamente corto, ya que nuestras sociedades metropolitanas están hoy en una fase donde surgen nuevos actores hegemónicos, que revestirán configuraciones diferentes según los países y las ciudades. Manejaremos para ello ciertos ejemplos, principalmente británicos, italianos y franceses, además de referirnos a otras naciones como España, Alemania o los Países Bajos. En una primera parte, detallaremos las características de la “era de la gobernanza” y su impacto en la elaboración y el contenido de la planificación en las grandes ciudades. En una segunda parte, pondremos de manifiesto que múltiples elementos invalidan hoy la tesis según la cual vivimos en la “era de la gobernanza” y que están surgiendo actores hegemónicos en muchas ciudades europeas, siendo la planificación territorial uno de los elementos que determinan la aparición de esos nuevos actores.

LA PLANIFICACIÓN METROPOLITANA EN LA “ERA DE LA GOBERNANZA”

¿Es la gobernanza una nueva tarea de gobernabilidad de las metrópolis?

La evolución de las sociedades occidentales suscita tres interrogantes esenciales sobre la gobernabilidad de las zonas urbanas: en el plano institucional, hay que determinar el territorio pertinente; en lo tocante a la política pública, hay que determinar su eficacia por conducto del sistema de actores más adecuado, y, por último, hay que organizar el encauzamiento de la acción pública.

La primera gran novedad se refiere al Estado, cuya posición ha cambiado profundamente a causa de la globalización, de la integración europea y de la descentralización. Era antes el *deus ex machina* de la sociedad, su actor central; no lo es ya. Sus misiones y su situación en la sociedad están en franca transformación y van a dar, probablemente, configuraciones diferentes según los países (Wright y Cassese, 1996). Por un lado, la globalización le priva de sus prerrogativas y medios de control en ciertos campos a los que debía su poder (política económica y monetaria, importancia del control del territorio nacional, etcétera). El Estado no puede ya resolver ciertos problemas económicos y sociales, o incluso políticos, ya que ha dejado de dominar sus determinantes. La reglamentación no es ya exclusiva o principalmente de orden nacional, sino cada vez más local, territorial, urbana. Por otro, la integración europea ha privado al Estado de sus poderes fundamentales, en particular legislativos y económicos. Debido a una lógica europea que se basa en el liberalismo y en el principio de subsidiariedad, el nivel infranacional es en medida creciente el lugar de regulación y gobernanza de ciertas políticas públicas. Las políticas europeas prefieren hoy el nivel regional, y no el nacional, ya que aspiran a encarrilar el sistema de actores hacia el sector privado y las asociaciones, en virtud de los dispositivos que propugnan.

Por último, si bien procede matizar que no se aplica forzosamente a todos los países europeos, la descentralización realza el cometido de las administraciones territoriales al reforzar sus atribuciones, sus recursos y su legitimidad, en diferentes formas según los países: federalismo en Italia o en España, transferencia de atribuciones en el Reino Unido, descentralización en Francia. Ahora bien, aunque el nivel regional no parece salir perdiendo, surgen o reivindican una participación más fuerte otros actores; por ejemplo, en España, los municipios con los pactos locales; o en Italia, las provincias, las grandes ciudades e incluso los tribunales de comercio, a raíz de las leyes Bassanini de transferencia de atribuciones y de reforma administrativa.

Ocurre todo ello precisamente cuando las metrópolis se han ampliado y consolidado en el plano demográfico, pasando a ser por ello un territorio crucial para el buen funcionamiento de nuestras sociedades. El 80% de la población europea vive en las ciudades, y sobre todo en las mayores, que se desarrollan tanto que es difícil fijar sus límites, a causa de las profundas transformaciones derivadas del transporte de gran velocidad y de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Los conceptos estadísticos empleados para definir o percibir la condición urbana están cada vez más anticuados y obligan a los investigadores a idear otros nuevos para tomar en consideración la evolución en curso, como es, por ejemplo, el caso de Francia, donde se manejan hoy los conceptos de zona urbana y de polo urbano para aprehender los fundamentos dinámicos de las ciudades. Es ésta una novedad trascendental. ¿Dónde termina en efecto la metrópoli parisiense? ¿Termina en Île-de-France, o bien engloba una parte de las regiones periféricas? El Gran Londres es una designación hoy anticuada en lo que atañe a la economía londinense o a sus problemas de movimiento de personas en esa metrópoli, porque el territorio pertinente para entender estos problemas y formular una política adecuada es probablemente el sureste británico, en su totalidad o en un círculo de unos 160 kilómetros de diámetro cuyo centro sea Londres (Iaurif *et al.*, 2001). Se puede decir lo mismo de la mayoría de las metrópolis europeas (Madrid, Milán, Francfort, etcétera). En suma, la extensión demográfica y espacial de las metrópolis obliga a movilizar a muchas más administraciones territoriales que antes, lo cual complica su gobernación.

“La segunda gran repercusión se refiere al contenido de los problemas y las medidas políticas pertinentes. Los nuevos problemas que tienen pendientes la sociedad urbana y quienes pretenden dirigirla son de carácter intersectorial, por lo que se diferencian sensiblemente de los de ayer, algunos de los cuales perduran”.

Una extensión urbana semejante tiene repercusiones fundamentales en la gobernabilidad urbana porque impone obligatoriamente una extensión paralela de los actores, y en particular de las administraciones territoriales, implicadas en los asuntos de la metrópoli. Así, por ejemplo, el Gran Lyon comprende 55 municipios del departamento del Ródano; pero, si se tiene en cuenta la Región Urbana de Lyon (RUL), que corresponde más o menos a la zona funcional de esa metrópoli, son más de mil los municipios y cinco los departamentos que deben ser tomados en consideración. La metrópoli milanesa cubre hoy el centro de Milán y más de 170 municipios de la provincia del mismo nombre. Pero si se quiere tratar la mayoría de los problemas de esa zona urbana hay que englobar también la totalidad de esa misma provincia, la región de Lombardía y probablemente algunas de las grandes ciudades periféricas que dependen en gran medida de la economía metropolitana, como Bérgamo, Brescia, Como, Pavía o Varese.

La segunda gran repercusión se refiere al contenido de los problemas y las medidas políticas pertinentes. Los nuevos problemas que tienen pendientes la sociedad urbana y quienes pretenden dirigirla son de carácter intersectorial, por lo que se diferencian sensiblemente de los de ayer, algunos de los cuales perduran. Hoy en día, los problemas de transporte lo son de movimiento de personas, y este cambio semántico pone claramente de manifiesto su evolución. Para tratarlos no basta ya con construir infraestructuras, sino que hay que tener en cuenta su contexto sociológico (la movilidad) y socioeconómico, así como otros factores; por ejemplo, el medio ambiente y la seguridad. Cabe decir lo mismo de los problemas de delincuencia y de violencia, que no pueden reducirse a consideraciones jurídicas o sociológicas, ya que intervienen en ellos unos elementos sociales que dan una mayor complejidad a su tratamiento. La violencia escolar, *verbi gratia*, no se limita a la violencia en las aulas, sino que obliga a ponderar los fallos de la familia, es decir, unos ámbitos políticos que rebasan ampliamente las fronteras de la escuela.

Los actores públicos se sienten impotentes ante esas nuevas características de los problemas de la sociedad, en particular porque su competencia y su facultad de percibirlos siguen siendo sectoriales a causa de su organización por sectores de la acción pública, en difícil equilibrio hoy con la intersectorialidad de los asuntos pendientes. Se trata de una crisis de legitimidad de los actores públicos, porque no están ya en condiciones de atender las reivindicaciones sociales. Esa crisis de legitimidad es lo que justifica la pérdida de centralidad del Estado y de los demás actores públicos en el quehacer de nuestras sociedades. En efecto, otros actores que no son los públicos disponen de unos recursos que los habilitan mejor todavía que a los demás para aprehender las cuestiones de sociedad y, por ende, para diagnosticar sus problemas y encontrar una solución.

Normalmente, los poderes públicos han entendido semejante situación, por lo que han facilitado a veces la intervención en la formulación de la política pública de otros actores, principalmente las empresas y las asociaciones, por una razón muy sencilla: en ciertos ámbitos de la acción colectiva, unas y/u otras tienen unos conocimientos y una competencia de la que carecen los actores públicos en lo que respecta al entendimiento de las exigencias sociales, como por ejemplo en el caso de la delincuencia, de la violencia, del desarrollo económico, del empleo o de las cuestiones medioambientales, que el Estado o las administraciones locales perciben difícilmente porque no dominan sus resortes. El sector público necesita la competencia de otros actores para comprender, diagnosticar y resolver los problemas que se le plantean, por cuanto su legitimidad depende en parte de que sepa solventarlos. Por doquier, pero en diverso grado, en función principalmente de la cultura política de cada país en lo que atañe a la definición de los cometidos respectivos del Estado y de la comunidad civil, por un lado, y del sector público y del privado, por otro, hay ahora nuevos actores que intervienen en la formulación de la política pública. En lo que respecta al sector privado, y en particular a las empresas, cabe citar, por supuesto, el caso del Reino Unido, donde la norma es hoy la colaboración activa del sector público con el privado. En el caso de las asociaciones, destacan sobre todo los Países Bajos o Alemania. Sea como fuere, en todas partes se ha abierto el sistema de actores, y se ha llegado incluso a una participación directa de la población, con objeto de dar una mayor legitimidad a la política correspondiente. En ese contexto procede comprender precisamente la multiplicación de los procedimientos de referéndum o de iniciativa popular en un gran número de políticas públicas, de lo cual, como veremos más adelante, es un buen ejemplo la planificación.

Dada la evolución socioeconómica, política y espacial de las metrópolis y la índole cada vez más compleja de los sistemas de actores consiguiente, procede plantearse el modo de organizar la adopción de decisiones, así como la formulación y la aplicación de las medidas políticas. Con tal fin, se emprendieron entonces dos grandes tareas: la reforma institucional de las zonas metropolitanas y la de sus dispositivos de adopción de decisiones y de actuación, dos reformas que no se excluyen mutuamente, sino que, por el contrario, son objeto de experimentos paralelos.

En el decenio de 1990 proliferaron los intentos de creación de nuevas instituciones metropolitanas, es decir, de unas administraciones locales que configuraran el territorio metropolitano y que dispusieran de verdaderas atribuciones, de fuentes financieras y administrativas, y de legitimidad democrática. Globalmente, el resultado ha sido modesto, o incluso negativo (Lefèvre, 1998). Casi todos esos experimentos han fallado: las *“città metropolitane”* en Italia, las “ciudades-provincias” en los Países Bajos, o los proyectos portugueses de Lisboa y Oporto, a pesar de que se aspiraba a crear una institución capaz, por sus recursos y sus atribuciones, de ocuparse de muchos de los temas ya citados, en un territorio afectado por los problemas pendientes. Se estimaba que la reforma institucional era uno de los elementos necesarios para percibir los asuntos planteados y resolverlos o, por lo menos, detectarlos e intentar tratarlos.

Los “éxitos” —es decir, las experiencias que han desembocado en la creación de nuevas instituciones— han sido pocos y aislados, y se han debido a circunstancias excepcionales. Tal es el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM), que tiene la suerte de que la región coincide más o menos con el territorio funcional de la metrópoli; de su condición uniprovincial, lo cual reduce la complejidad político-institucional, y, sobre todo, de que las Comunidades Autónomas hayan sido el nivel institucional escogido por el Estado español para plasmar el “Estado de las autonomías” (Rodríguez-Álvarez, 2002). Así pues, el hecho de que la capital española esté gobernada por

una institución fuerte se debe a unas circunstancias particularmente favorables, que no se han dado en otras grandes ciudades españolas, como Barcelona, Bilbao o Valencia, en las cuales, por el contrario, las Comunidades Autónomas han acabado con las instituciones metropolitanas. Se observan esas mismas circunstancias excepcionales en otros casos emblemáticos, como Stuttgart y Londres. En Stuttgart se creó en 1994 una institución metropolitana, la Verband Region Stuttgart (VRS), pero fue gracias a una coalición política inédita en el *Land* de Baden-Württemberg (Frenzel, 1999), que no se ha repetido más tarde. Por otra parte, la VRS, que cubre unos cien municipios y lo esencial de la zona metropolitana, tiene pocas atribuciones (planificación y transporte, esencialmente) y un presupuesto muy modesto (alrededor de 150 millones de euros en 2001), a causa de lo cual depende en no pequeña medida del *Land*.

En 2000 se constituyó la nueva institución metropolitana londinense, esto es, la Greater London Authority (GLA). Aunque se dijo entonces que con ella renacía el gobierno metropolitano, no es en realidad sino una pálida copia del ex Greater London Council (GLC) (Kleinman, 2002). En efecto, tiene menos atribuciones (planificación estratégica, política de desarrollo económico y transporte), sus recursos humanos son ínfimos en comparación con el GLC (unos centenares de personas, cuando el GLC tenía varias decenas de millar) y su presupuesto sigue estando controlado por el Estado en casi su totalidad. Por otra parte, el territorio que cubre la GLA es el mismo que el del GLC, y no representa, pues, sino una parte muy pequeña de la zona funcional londinense.

Cabe considerar, en parte, otra serie de reformas en lo que respecta a la formulación y la aplicación de la política pública y la creación de nuevos dispositivos de gobernanza como una secuela del fracaso de las reformas institucionales antes citadas. También en este caso se han producido en los 15 últimos años innovaciones de todo tipo, tanto en los planes y los programas de acción como en los procedimientos estratégicos para adaptar decisiones y llevarlas efectivamente a la práctica.

La cooperación interinstitucional en todos los niveles (entre el Estado y las administraciones territoriales, y entre ellas horizontal o verticalmente) ha pasado a ser poco a poco la regla o, por lo menos, la inspiración de las políticas públicas. En Francia hicieron por entonces su aparición los *Contrats de Plan État-Région* (CPER), programas de acción que fijan las prioridades respectivas del Estado y de las regiones en los principales campos de la acción pública, en particular en lo que se refiere a las infraestructuras y los servicios. Los contratos CPER, creados en 1984, existen también en las demás administraciones locales, como los municipios y las provincias, copartícipes ahora con el Estado y las regiones en las operaciones y las actividades de su competencia. En Italia han proliferado las “conferencias” y “mesas” de todo tipo entre el Estado y las regiones en el plano nacional (conferencias permanentes), y también en el nivel regional, entre la región, las demás administraciones territoriales y, a veces, las organizaciones representativas de los actores económicos y del mundo del trabajo (mesas y conferencias de las Autonomías, por ejemplo, en Lombardía). En Alemania van surgiendo periódicamente “tareas comunes” entre el Estado federal y los *Länder*.

Semejante cooperación entre actores públicos y entre actores públicos y privados ha ido unida a una multiplicación de procedimientos a menudo muy formalizados, con miras a facilitar la adopción de decisiones y su aplicación. Italia es probablemente el país europeo que más ha innovado a este respecto, con la “Programación Negociada”, vasto conjunto de procedimientos de contractualización y programación de las políticas públicas en un contexto de descentralización de carácter federalista, en forma de “acuerdos de programas”, de “conferencias de servicios”, dispositivos establecidos con arreglo a los “pactos territoriales” y otros programas de desarrollo de los territorios. Pero hay procedimientos similares en la mayoría de los demás países; por ejemplo, en Francia, con las *Directives Territoriales d'Aménagement* (DTA), que pretenden explícitamente llegar a un consenso sobre el contenido y los instrumentos de la política pública mediante la negociación y el debate, en los cuales el contenido de la política no viene dado, sino que se constituye el desenlace del propio procedimiento. Como veremos a continuación, la planificación territorial es un campo de la acción pública en el que han cuajado todas estas modalidades de evolución.

LA PLANIFICACIÓN EN LA “ERA DE LA GOBERNANZA”

En la “era de la gobernanza”, la planificación espacial ha pasado a ser territorial. Esta nueva terminología significa varias cosas. En primer lugar, ha cambiado el contenido de la planificación; en segundo lugar, su escala y, por último, es ahora más intersectorial y entraña la intervención de un mayor número de actores.

Una planificación que ha cambiado de contenido

Desde la conclusión de la Segunda Guerra Mundial hasta los comienzos del decenio de 1980, la finalidad principal de la planificación espacial era la localización de los equipamientos e infraestructuras necesarios para el desarrollo de las aglomeraciones. En el decenio de 1960 se concibió en Europa la mayoría de los documentos de planificación. En Francia se promulgó la *Loi d’Orientation Foncière* (LOF) en 1967, que creó los *Schémas Directeurs d’Aménagement et d’Urbanisme* (SDAU) para los espacios urbanos y los *Plans d’Occupation des Sols* (POS) para los municipios. En el Reino Unido se promulgó una ley sobre planificación, que instauraba los *Structure Plans* en los condados y los *Local Plans* en los municipios. En Italia se implantaron los *Piani Regolatori Generali* (PRG), que son de orden municipal, ya que este país no dispone aún hoy de documentos de planificación para las aglomeraciones. Lo mismo ocurre en los Países Bajos y en Alemania. Todos esos documentos de planificación son textos rígidos y las más de las veces coercitivos, incluidos los que se refieren a las zonas metropolitanas, como los SDAU o los *Structure Plans*, a los cuales deben supeditarse los planes locales.

A partir de la segunda generación de tales documentos, es decir, unos 10 años después de su formulación, a finales del decenio de 1970 y principios del siguiente, estaba ya anticuada la mayoría de ellos, porque fueron concebidos en un periodo de fuerte crecimiento económico y urbano y de gran fe en el futuro, en particular a propósito de la duración de ese crecimiento. Por lo mismo, todos ellos se fundan en unas proyecciones demográficas y económicas ambiciosas, casi ninguna de las cuales ha cuajado luego en la realidad. Así, por ejemplo, según el *Schéma Directeur de la Région Parisienne* de 1965, la aglomeración de Île-de-France iba a tener 14 millones de habitantes en 2000, cuando hoy son apenas 11 millones. Por consiguiente, debido a esa disparidad entre los niveles de población previstos y la realidad, dejan de ser necesarias muchas de las infraestructuras previstas, principalmente en materia de transporte, y, por supuesto, su localización. Además, a partir de mediados del decenio de 1970 hubo grandes transformaciones económicas y sociales que tampoco se habían previsto o tenido en cuenta en los documentos de planificación. La ilustración más impresionante de semejante situación es la desindustrialización, que dejó en barbecho vastas zonas urbanas y que modificó profunda y duraderamente la economía urbana. Pero el aparato técnico-administrativo de la planificación espacial tampoco tuvo presente el auge de las consideraciones ecológicas. En suma, la evolución económica y social de 1970 a 1990 transformó las ciudades, que seguían estando regidas por unos documentos de planificación anticuados y que no tenían en cuenta los problemas pendientes.

En tales condiciones, una solución evidente era la transformación, la revisión, de los planes rectores y de otros planes de envergadura metropolitana. Sobre ello versó la segunda o la tercera generación de instrumentos. Hacia mediados del decenio de 1980 y principios del siguiente, comenzó en Francia un periodo de revisión de los planes rectores. Tendría que haber ocurrido lo mismo en el Reino Unido, pero el Gobierno conservador de Margaret Thatcher estimó que la noción de planificación no interesaba ya en un mundo en el cual lo que debe regular la sociedad es el mercado. Por ello, a principios del decenio de 1980, una ley abolió la obligación de que los condados redactaran *Structure Plans* y los privó de todo valor jurídico. En realidad, el ejemplo británico no es sino el aspecto más brutal de la evolución de la planificación espacial, ya que, si bien persisten en Europa los documentos de planificación, su contenido es ahora completamente diferente.

En primer lugar, los documentos existentes son difícilmente “revisables”. Su elaboración, los dispositivos y las normas que corresponden a su contenido se han quedado igualmente anticuados.

Allí donde los italianos idean *varianti*, documentos de revisión parcial de sus PRG, los franceses innovan con los planes rectores de la descentralización, pero en ambos casos la revisión lleva tiempo, demasiado tiempo, y no es adecuada, porque lo que suelen necesitar las metrópolis es una refundición completa de los documentos de planificación. La evolución de la sociedad exigía una nueva concepción de la planificación, que acabará recibiendo el nombre de planificación estratégica.

En 1990, la comunidad urbana de Lyon aprobó su nuevo plan rector, el primero de la descentralización, celebrado como una innovación capital en la planificación francesa (Padióleau y Demesteere, 1991) y que Europa reconoció como tal innovación. Examinando su contenido, se observan las principales diferencias con respecto a la planificación precedente. Para empezar, la cuestión europea aparece por primera vez en un documento de planificación, y se presenta Lyon como un punto histórico y económico de confluencia en Europa, lo cual le da una ventaja en la competencia interterritorial. Ese planteamiento se expresa ya explícitamente en sus primeras páginas. El nuevo plan rector de Lyon es un documento de marketing territorial, que se dirige a la vez a los actores lioneses y al mundo exterior. En el anterior, se precisaba la localización de las infraestructuras para un largo periodo (aeropuertos, circunvalaciones, zonas urbanizables, superficies agrícolas, zonas industriales, etcétera), mientras que el nuevo documento sale por un registro muy distinto. Un símbolo palpable de ese cambio es que no hay ningún plano con escala, porque no se trata ya de localizar las infraestructuras necesarias, sino más bien de destacar los puntos fuertes de la aglomeración en los campos económico, social y cultural, y de señalar los puntos débiles con miras a toda estrategia de refuerzo de la competitividad económica de la metrópoli y de su desarrollo global.

Hay, pues, en la planificación espacial un cambio de paradigma, que se observa en muchos documentos de las ciudades europeas. El paradigma cambia porque se pasa de la noción de espacio a la de territorio, es decir, un espacio que no se define por la localización de los establecimientos, de las infraestructuras y de los servicios, sino por su facultad de crear un proyecto común. Dicho de otro modo, se trata de un espacio de acción colectiva. De ahí que la función principal de la planificación estratégica pase a ser la formulación de dicho proyecto común, el cual será la “demostración” de la capacidad que tiene la ciudad para la acción, o, lo que es lo mismo, la determinación de su futuro gracias a la producción de políticas apropiadas y los resultados de la coproducción del conjunto de los actores locales.

Por esta razón, los documentos de planificación estratégica llevan algunas veces nombres evocadores o exhiben símbolos elocuentes de la cohesión urbana. Así, por ejemplo, el plan rector de Lyon, y también el de Toulouse, muestran la imagen de la margarita, y el futuro plan estratégico de Bolonia se titula *Escucha tu corazón, ciudad mía*. De hecho, se trata de demostrar al mundo que el territorio metropolitano es un espacio en el que da gusto vivir, trabajar, producir e invertir. Por tanto, la planificación estratégica es la configuración de una nueva ideología urbana, en un contexto de gran competencia interurbana. En tal quehacer, algunas metrópolis se muestran más dinámicas e inventivas que otras, como es el caso de Barcelona (García, 2002) o de Lyon.

Una planificación que procura adoptar otra escala espacial

La cuestión del territorio, que ha de tomarse en consideración en lo que respecta al desarrollo de la metrópoli, tiene una relación directa con la planificación espacial, por cuanto lo que garantiza la eficacia de la planificación es la idoneidad de ese territorio en lo referente a los problemas y asuntos que suscita la ciudad. Por lo mismo, a las metrópolis europeas se las trata de muy diferentes maneras según los países. A fines del decenio de 1960, Londres, y a principios del siguiente las seis metrópolis principales, tenía ya un territorio de planificación muy extenso, a saber: los condados metropolitanos, como ha sido igualmente el caso de ciertas ciudades francesas con las “comunidades urbanas” (Burdeos, Lille, Lyon, Estrasburgo). En varios países, algunas ciudades han ensayado la planificación metropolitana (Barcelona y Bilbao en España, Rotterdam y Eindhoven en los Países Bajos, Copenhague en Dinamarca o Francfort en Alemania), pero han sido únicamente experimentos aislados que se suspendieron o se interrumpieron en casi todos los casos

a finales del decenio de 1980. En otros países (Italia, Alemania, Suiza), la planificación ha versado sobre unos territorios diminutos, en general el centro de las ciudades, a pesar de lo cual, debido a la extensión espacial de las metrópolis, ninguno de los territorios de planificación coincide exactamente con las zonas funcionales.

De ahí que los nuevos planes rectores y otros documentos estratégicos procuren ampliar los territorios a los que se refieren. La mayoría de los nuevos planes rectores franceses rebasan el perímetro de las instituciones metropolitanas existentes (en el de Lyon quedan englobados seis nuevos municipios que no forman parte de la comunidad urbana). En las ciudades más pequeñas, la planificación se refiere a las zonas funcionales urbanas en virtud de las leyes de 1999 sobre la ordenación del territorio y la intermunicipalidad, y de la *Loi de 2000 sobre la Solidarité et le Renouveau Urbain* (Ley SRU). En Alemania, la VRS ha elaborado un plan que cubre los 179 municipios de la aglomeración de Stuttgart y hay otros ejemplos en Hannover y Francfort, así como en Berlín, con el *Plan común de desarrollo espacial* de los estados de Berlín y de Brandeburgo (Haussermann, 2002). En los Países Bajos, en la aglomeración de Amsterdam había hasta hace poco un organismo, el Regionaal Orgaan Amstardam (ROA), que estableció un plan metropolitano, como su comparsa Rotterdam con el Regionaal Orgaan Rotterdam (ROR).

Ahora bien, no hay que olvidar que en muchos casos los territorios de planificación siguen siendo modestos, o incluso cada vez más desfasados con la realidad funcional y la dinámica urbanas, como es el caso en Inglaterra, donde ni Londres ni ninguna de las grandes ciudades tienen un perímetro de planificación que rebase el de los condados, que eran antes territorios señalados, pero que hoy ya no concuerdan en absoluto con la ciudad real. Lo mismo ocurre con la totalidad de las metrópolis italianas, que no poseen documentos de planificación que abarquen su zona funcional. La idoneidad territorial, que debería ser una de las características de la planificación metropolitana en la “era de la gobernanza”, cede el paso a querellas y conflictos político-económicos entre municipios e instituciones rivales. Una de las razones de la difícil efectividad del territorio metropolitano pertinente es el ascenso de administraciones rivales, la región o la provincia principalmente, que producen también documentos de planificación sobre unos territorios casi siempre más vastos que los de las metrópolis, pero que en algunos casos (Madrid y París, en el de la región; Milán y Roma, en el de la provincia) se ajustan bastante bien a la zona funcional metropolitana. Por esta razón, a esas administraciones les desagrada la aparición de territorios de planificación en el nivel metropolitano, sobre todo porque, como queda dicho, el cambio de registro de la planificación puede servir para que las metrópolis pasen a ser nuevos territorios políticos (Jouve y Lefèvre, 1999).

Una planificación más integradora de las políticas públicas y de la lógica de los diferentes actores

La índole de los problemas ha cambiado y los documentos de planificación empiezan a reflejarlo, siendo ahora más intersectoriales. El transporte es probablemente uno de los campos en los que esa intersectorialidad ha sido más intensa. En efecto, desde hace ya unos 15 años, los planes de transporte lo son de movimiento de personas. En una forma u otra, se observa esa evolución en todos los países occidentales (Lefèvre y Pucher, 1996). Semejante “especificidad” del transporte se explica en parte porque se trata de un sector de las políticas públicas que está relacinado con factores que son hoy políticamente delicados en ciertos países, como el medio ambiente, la seguridad de circulación o la congestión urbana. Aunque con los planes de movimiento de personas no salimos del ámbito sectorial, ese carácter sectorial nos lleva rápidamente a los problemas de aparcamiento, de reparto modal de la vía pública, de contaminación del aire y del ruido, que ensanchan considerablemente el ámbito del transporte, que pasa a abarcar los temas de urbanismo, los espacios públicos y la vida urbana en general. Los primeros planes de movimiento de personas de tipo intersectorial se llevaron a cabo en el decenio de 1980 en Suiza, Alemania y los Países Bajos, y han proliferado por doquier en Europa; por ejemplo, en Francia, con los *Plans de Déplacements Urbains* (PDU).

Desde hace unos años, el desarrollo urbano tiene carácter intersectorial, con los conceptos de “regeneración urbana” en Gran Bretaña, de “renovación urbana” en Francia o de “recalificación

urbana” en Italia. El desarrollo urbano es hoy una política pública que reviste dimensiones económicas, ecológicas, sociales y urbanísticas. Tal es el caso de las estrategias elaboradas en 1999 y 2000 por las ocho agencias regionales de desarrollo (RDA) británicas (excluido Londres), de los “pactos territoriales” y de los “PRUSST” italianos.

En lo que atañe a la intersectorialidad y a la integración de los campos de política pública que afectan al territorio, Francia ocupa un lugar singular desde la promulgación, en diciembre de 2000, de la ley SRU, que ha revolucionado de hecho la planificación francesa y acabado con el sistema de los planes rectores y de los POS, al establecer nuevos documentos de planificación y de urbanismo que todas las aglomeraciones francesas deberán elaborar en lo sucesivo: los *Schémas de Cohérence Territoriale* (SCOT) y los *Plans Locaux d’Urbanisme* (PLU). Los SCOT y los PLU son documentos intersectoriales, puesto que apuntan claramente a ensamblar todos los planes sectoriales en un documento único: el SCOT en el caso de las aglomeraciones y el PLU en el de los municipios. En ese sentido, los PLU deberán ceñirse a los SCOT, y los POS a los planes rectores. Los SCOT agruparán todos los planes sectoriales de nivel intermunicipal: plan del movimiento de personas urbano (PDU), plan local del hábitat (PLH), plan verde, plan de las zonas comerciales, etcétera, en los territorios que se consideran pertinentes, esto es, las zonas urbanas funcionales, definidas por el Institut National de la Statistique (INSEE) en el último censo demográfico.

Al preparar la planificación se facilita también la participación de los sistemas de actores, presentados como una de las características de la “era de la gobernanza”. La descentralización ha abierto los grupos de trabajo, las comisiones de elaboración y otras estructuras de trabajo colectivo a las administraciones locales y a los establecimientos públicos, mientras que la nueva índole de los problemas, y el hecho de que los actores públicos se den cuenta de que no pueden definir ellos solos el devenir de las metrópolis, ha abierto el acceso a la planificación a las empresas y a distintos tipos de asociaciones (movimientos ecologistas, asociaciones culturales, asociaciones representativas de la población y de las minorías, etcétera). Esa intervención de otros actores ha revestido diferentes formas según los países y las ciudades, en función del tipo de relaciones entre lo político y lo económico, lo público y lo privado. En ciertos países como Francia o Italia, la apertura sigue siendo en gran medida formal, porque al poder político, y en particular al local, les repugna todavía compartir los conocimientos, la información y, con más razón, la adopción de decisiones. En otros como el Reino Unido el contexto es diferente, y si bien procede extremar la prudencia al respecto, porque está muy controlada por la administración central, la asociación entre el sector público y el privado es hoy el pan cotidiano de la planificación.

Se ha abierto el acceso de los demás actores gracias a nuevos procedimientos. En Francia, la elaboración de los nuevos planes rectores, y ahora de los planes de coherencia territorial, ha suscitado, y seguirá suscitando, montajes muy aparatosos, a los que se invita no solamente a las administraciones locales, sino también a las cámaras de comercio, a las organizaciones patronales y de trabajadores y a diferentes tipos de asociaciones. Los documentos preparatorios se presentan a la población con un gran despliegue de publicidad, como en el nuevo plan rector de la aglomeración de Lille, aprobado en 2002, o los proyectos estratégicos del programa Millénaire 3 en Lyon. Se observa esa misma efervescencia en un gran número de metrópolis, en particular en Londres, donde la estrategia de desarrollo espacial (SDS) del alcalde vino precedida de una amplia consulta a las “fuerzas vivas” y de múltiples reuniones con la población en los 32 municipios (*boroughs*) que constituyen el territorio de la GLA.

Todos esos procedimientos contrastan evidentemente con la elaboración de los documentos de planificación del periodo precedente que, las más de las veces, venían impuestos por el Estado o por las administraciones locales “superiores” y, con frecuencia, provocaban conflictos. Bastará con recordar los surgidos entre los condados metropolitanos británicos y los municipios (*districts*) de 1970 a 1990 o, en fecha más reciente, la imposición por el Estado francés del último plan rector de Île-de-France en 1994, a pesar de que lo habían rechazado todas las administraciones locales.

Ahora bien, las nuevas modalidades de acción pública, en particular en relación con la planificación, no significan necesariamente que la “era de la gobernanza” vaya a reemplazar a la del “gobierno”

“La gobernanza no parece haber resuelto, o estar en condiciones de resolver, los problemas de la acción pública por razones derivadas de los dispositivos de funcionamiento y de organización y de la evolución conflictiva de las relaciones entre los actores. Por otro lado, en casi todas partes se apunta a la aparición de nuevos actores hegemónicos, cuya configuración puede variar según los países y las metrópolis”.

“Los mecanismos, dispositivos e instrumentos destinados a suscitar una acción colectiva en un universo incierto y en un sistema de actores policéntrico, tienen unos costos de transacción que no son insignificantes. Los procedimientos, que se han multiplicado, como hemos visto, complican y atrasan la adopción de decisiones”.

(Bailey, 1993; Balme, 1996). Como veremos a continuación, debido a ciertos elementos estructurales, la hipótesis del final de la “era de la gobernanza” es plausible.

¿EL FINAL DEL INTERMEDIO DE LA “ERA DE LA GOBERNANZA”?

Para empezar, la gobernanza no parece haber resuelto, o estar en condiciones de resolver, los problemas de la acción pública por razones derivadas de los dispositivos de funcionamiento y de organización y de la evolución conflictiva de las relaciones entre los actores. Por otro lado, en casi todas partes se apunta a la aparición de nuevos actores hegemónicos, cuya configuración puede variar según los países y las metrópolis.

¿Resuelve realmente la gobernanza los problemas de la acción pública?

No todo es positivo en las nuevas formas de regulación establecidas en las políticas públicas y los dispositivos e instrumentos que requiere su aplicación y que han alabado los partidarios de la gobernanza (Fondation des Villes, 1998), a saber: una mayor democracia gracias a la participación de un número mayor de actores, y en particular de la población; un contenido de las medidas políticas más adaptado a los problemas gracias a la intervención de los principales interesados; una acción más legítima y, por ende, más eficaz, ya que es objeto de debate, de discusión y de negociación, etcétera. Pero es preciso demostrar todas esas ventajas, así como el paradigma primordial de la gobernanza, esto es, la facultad estructural de los territorios, y en especial de las metrópolis, de llevar a cabo la acción colectiva y las políticas públicas, es decir, de constituirse en actores colectivos.

Es necesario dar muestras de prudencia al ponderar las “ventajas” de la gobernanza. En primer lugar, los mecanismos, dispositivos e instrumentos destinados a suscitar una acción colectiva en un universo incierto y en un sistema de actores policéntrico, tienen unos costos de transacción que no son insignificantes. Los procedimientos, que se han multiplicado, como hemos visto, complican y atrasan la adopción de decisiones. Hoy más que ayer, lleva tiempo formular un diagnóstico y llegar a un acuerdo sobre una política específica, porque es preciso congregarse a un gran número de actores de lógicas e intereses muy diversos, e incluso contrapuestos. Antes, el Estado, o un actor que desempeñaba un papel similar, imponía su lógica, sus convicciones, y disponía de recursos suficientes y legítimos para dar un sentido y una permanencia a la acción. Hoy en día, hay que ponerse de acuerdo, y las palabras clave son “búsqueda del consenso”, “componenda”, “negociación”, de resultado incierto y que requieren tiempo. Puede ocurrir, además, que los propios actores se pierdan en los arcanos de esos procedimientos. Los actores públicos, y en particular los órganos de la Administración, se sienten parcialmente a gusto en esos dispositivos, pero no se puede decir tal vez lo mismo de los demás actores, cuyas lógicas temporales y funcionales son diferentes.

En segundo lugar, no es seguro que esos procedimientos dilatados y complicados traigan consigo una eficacia mayor de las políticas. Es, por supuesto, difícil contestar a esta pregunta, porque la respuesta depende de los anhelos y de los valores de los diferentes protagonistas. Pero, hoy por hoy, no son muchos los indicios que permiten prever que la acción pública vaya a acarrear unos resultados más satisfactorios que los de ayer. ¿Se abordan, diagnostican y tienen en cuenta mejor los problemas? Lo cierto es que, después de 10 años de experimentaciones, algunos actores están empezando a cansarse y se preguntan si es pertinente su participación en la formulación y la aplicación de las políticas públicas, como es el caso de muchas empresas británicas, que dudan ahora en intervenir en unas estructuras de asociación cuyas funciones siguen siendo muy generales y no directamente viables, como las nuevas Agencias Regionales de Desarrollo (RDA) o, en Londres, la London Development Agency (LDA). Es también, en parte, el caso de los círculos económicos italianos, hartos de la maraña de instrumentos y de procedimientos de la Programación Negociada (D'Albergo, 2002), que no parecen garantizar ni la eficacia ni la efectividad de las medidas políticas adoptadas.

En tercer lugar, se han difuminado las fronteras entre lo público y lo privado, entre la política y la sociedad civil, lo cual no agrada ciertamente ni al público ni a los políticos, ni al sector privado ni a la sociedad civil. La “era del gobierno” se caracterizaba por la claridad de los cometidos, lo

“Paradójicamente, la ‘era de la gobernanza’ puede quedar en tela de juicio a causa precisamente de lo que ha intentado negar. Observamos en toda Europa, y cualquiera que sea el sector de política, que la población y los interlocutores económicos y sociales piden que se ejerza autoridad precisamente porque no se han zanjado ciertos problemas”.

cual no significaba, sin embargo, que los sectores público y privado, lo político y la sociedad civil, mantuvieran relaciones en el seno de las políticas públicas, más bien lo contrario. Actualmente, se empieza a criticar que los políticos le “endilguen” el trabajo al mundo económico y social, aun estando en parte justificado porque una parte de la sociedad desea que se repartan los papeles. En el mundo político critican tal situación los que quieren que vuelva a percibirse a los representantes del pueblo como responsables y garantes de la *res publica*, y en el mundo económico quienes consideran que se extralimitan en su misión y que la confusión de los cometidos es nociva para el buen funcionamiento de la democracia. En efecto, puede parecer sorprendente que se pida a las empresas que coparticipen en unas políticas destinadas a resolver los problemas de violencia o a reinsertar a la población y los barrios en la ciudad, puesto que es una tarea que incumbe a los políticos, pero eso es precisamente lo que se observa en muchos países; por ejemplo, en Irlanda y en Gran Bretaña, con la organización *Business in the Community*, o en Francia, con las “empresas cívicas” y su participación en la “empleabilidad” de los jóvenes.

El último elemento que incita a sopesar la gobernanza es la cuestión del poder y de la autoridad. En la mayoría de los estudios relativos a la gobernanza se hace hincapié en la negociación, el consenso, el debate, con lo que se posterga el tema del poder y de la autoridad, al aparentar que el conflicto no existe, o bien que puede resolverse con dispositivos e instrumentos apropiados. Aun aceptando que los instrumentos destinados a reducir los conflictos son en parte eficaces, como sería de desear, no se puede asegurar que vayan a desaparecer. Antes por el contrario, los que subsisten son los de más envergadura y en los cuales es más tajante la posición de los actores. En este contexto, ¿quién impone su voluntad?, ¿quién toma la decisión? Una primera “solución” ha consistido en aplazarla, como ha ocurrido de un modo u otro en todos los países. Pero llega un momento en el cual la gravedad de los problemas obliga a adoptar una decisión y a afirmar la autoridad. Paradójicamente, la “era de la gobernanza” puede quedar en tela de juicio a causa precisamente de lo que ha intentado negar. Observamos en toda Europa, y cualquiera que sea el sector de política, que la población y los interlocutores económicos y sociales piden que se ejerza autoridad precisamente porque no se han zanjado ciertos problemas.

Ahora bien, un fenómeno estructural de las sociedades modernas ha puesto ya en tela de juicio la “gobernanza”, y es la fragmentación, que se destaca, sin embargo, constantemente, tanto en los estudios como en los discursos políticos, pero que prudentemente no se considera nunca como una situación que estructure nuestras sociedades, sino como un obstáculo que procede eliminar y que puede, como el conflicto, quedar abolida con diferentes procedimientos, disposiciones, arreglos. Sin embargo, la fragmentación no es solamente una característica de las sociedades contemporáneas, sino que, también y sobre todo, debido a su índole propia, su impacto en la acción colectiva y la gobernabilidad de las metrópolis es forzosamente negativa, ya que es una fuente de conflictos. Sería muy de desear que los resultados de diversas investigaciones empíricas confirmaran esta hipótesis (Jouve y Lefèvre, 2002).

La “era del gobierno” se ha caracterizado en muchos países por una formulación y una aplicación de las políticas públicas fundadas en el corporativismo y el neocorporativismo, es decir, por la selección, o incluso la fabricación, por los poderes públicos, de organizaciones de las que se supone que representan a las fuerzas vivas de la sociedad y que, en virtud de esa misma selección, tienen un monopolio de representación de intereses: tal es el caso, en el mundo económico, de las cámaras de comercio y de ciertas asociaciones patronales; en el mundo laboral, de los sindicatos, y en la sociedad civil, de diferentes asociaciones. Ahora bien, se constata hoy una crisis global de esas entidades representativas. Pone de manifiesto esa crisis la impugnación de su representatividad por su base, por segmentos enteros del mundo económico y social y por otras asociaciones colectivas. Veamos a modo de ejemplo lo que ocurre en el mundo económico.

En casi todos los países, se considera que las cámaras de comercio y de industria representan a las empresas. Esta representatividad es más clara en los países del “modelo continental” (Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos), en los que las reconoce oficialmente el Estado, que en naciones como el Reino Unido, Portugal o los países escandinavos, donde son más bien organismos de carácter voluntario. De todas maneras, su grado de representatividad es muy grande. Pero

“Las metrópolis resultan ser verdaderos mosaicos, en los cuales la fragmentación de los actores políticos, de los actores económicos y de los actores sociales cobra una potencialidad conflictiva cada vez mayor. Dos son los elementos que contribuyen a esa conflictividad y que la configuran incluso: la descentralización y la competencia territorial”.

las atacan hoy, en primer lugar, ciertas asociaciones patronales (CBI en la Gran Bretaña, MEDEF y CGPME en Francia, COFINDUSTRIA y API en Italia), a cuyo juicio las CCI se representan cada vez más a ellas mismas y cada vez menos a sus miembros; en segundo lugar, ciertos sectores económicos poco o nada representados en esos organismos, por ejemplo el de la Nueva Economía o el de las PME-PMI (como ocurre en particular en Lyon o en Roma con la asociación Roma@giovaneproduce), y, en tercer lugar, algunas empresas que tienen otros intereses.

Esa impugnación se manifiesta de muy diversos modos. En los países del “modelo continental”, las asociaciones patronales reivindican su participación en la formulación de las políticas públicas en un plano de igualdad con las CCI, para poder dar a conocer sus divergencias. El sector de la planificación no se libra de ese “intrusismo” de las asociaciones patronales, de lo cual dan fe, en Île-de-France, las peticiones de participación del MEDEF, que es la principal asociación de empresas francesa, en los grupos de trabajo del *Plan de Déplacements Urbains*, del *Contrat de Plan Etat-Région* o del futuro SCOT, por estimar que las CCI no representan ya los intereses de las empresas miembros del MEDEF. Pero esa impugnación se plasma también en la constitución de nuevas entidades de representación, que se oponen no solamente a las CCI, sino también a las propias asociaciones empresariales. En Londres, la creación en el decenio de 1990 de London First, poderosa asociación que agrupa a empresas londinenses tan importantes como British Airways, se hizo en parte contra la CBI y la Cámara de Comercio, organizaciones patronales acusadas de desentenderse de los problemas de las grandes empresas como la caída de los precios del suelo y la cuestión del transporte, en particular el enlace con grandes infraestructuras como los aeropuertos. En tercer lugar, se impugna la idoneidad de las estructuras de representación creando nuevas organizaciones con otras bases territoriales que los organismos tradicionales. En la mayoría de las metrópolis, asistimos a la formación de nuevas reagrupaciones en territorios más pequeños que la zona funcional y que, según los casos, pueden ceñirse a configuraciones territoriales derivadas de la descentralización o de agrupaciones intermunicipales. Tal es el caso, en Île-de-France, de la asociación Saint-Denis Promotion, que se ha constituido en el territorio de una aglomeración de cinco municipios, en el norte de París. Se puede decir lo mismo de la asociación de las empresas de Val d'Oise, que se ciñe al perímetro de ese departamento del norte de París. Análogamente, en Milán hay una Asociación de Empresas del Norte de Milán, y en Londres, un gran número de asociaciones adoptan como territorio de intervención el de las agrupaciones de *boroughs*, o se ciñen al perímetro de las estructuras de asociación pública-privada (Kleinman, 2002b). Todo esto trae consigo una fragmentación de las entidades de representación del mundo económico muy nociva para la formulación de políticas públicas, porque con harta frecuencia persiguen objetivos divergentes o incluso contrapuestos.

La propia política pública contribuye a la fragmentación de las metrópolis. En el Reino Unido, el establecimiento y desarrollo de la asociación entre el sector público y el privado ha tenido una repercusión enorme en la fragmentación –a la vez sectorial y territorial– de la acción pública (Stewart, 2001). En efecto, los programas gubernamentales de desarrollo económico, de regeneración urbana, de lucha contra la exclusión social, etcétera, se han llevado a cabo por conducto de estructuras de asociación pública-privada, cuyos actores, territorios y temporalidad varían según los programas. De ahí que sea imposible saber hoy cuántos son los copartícipes existentes, por cuanto abundan y son de geografía y geometría variables. Cabe decir lo mismo de las políticas públicas italianas, que han fragmentado los territorios urbanos con los instrumentos de la programación negociada, la cual ha recortado también las ciudades con arreglo a zonas y normas privativas de cada una de ellas. La metrópoli milanesa es emblemática de esta situación (Balducci, 2002).

Así pues, las metrópolis resultan ser verdaderos mosaicos, en los cuales la fragmentación de los actores políticos, de los actores económicos y de los actores sociales cobra una potencialidad conflictiva cada vez mayor. Dos son los elementos que contribuyen a esa conflictividad y que la configuran incluso: la descentralización y la competencia territorial (Gordon y Cheshire, 1996). En efecto, la descentralización fragmenta el sistema político al multiplicar los lugares del poder y, aunque se trata de una tendencia de fondo, es evidente que surgen con ello hoy graves conflictos entre el Estado y las administraciones locales, por una parte, y entre las administraciones territoriales, por otra; además, engendra con harta frecuencia una rivalidad entre la Administración

pública y los actores económicos. De hecho, en muchos países (en Francia y en Italia, por ejemplo), se han transferido a las autoridades locales unas atribuciones (formación, desarrollo económico, etcétera) que las obligan a rivalizar directamente con las cámaras de comercio y otras estructuras de representación del mundo económico, creando con ello nuevos motivos de conflicto.

La competencia internacional entre los territorios, y en particular las metrópolis, engendra también una fragmentación conflictiva. Como queda dicho, la impugnación de las estructuras de representación del mundo económico se debe en parte a dicha competencia internacional, ya que no todas las empresas están en la misma situación en esa pugna ni tienen los mismos intereses en lo que respecta a las infraestructuras que se requieren con tal fin. Pero la competencia internacional entre ciudades produce una fragmentación en el seno mismo de la aglomeración. Algunas administraciones locales se valen de sus atribuciones y recursos para situarse mejor en la pugna internacional. Esas estrategias, no todas ellas coronadas por el éxito, se aplican en un gran número de grandes ciudades: en Londres, con ciertos copartícipes públicos y privados; en Milán, con la Asociación para el Desarrollo de la Zona Norte de Milán-Provincia (ASNM); en Île-de-France, con el departamento de Val d'Oise, etcétera. Son territorios que se independizan en parte de su aglomeración al adoptar unas estrategias propias, que no concuerdan necesariamente con las que pueden existir en territorios más vastos, metropolitanos o regionales, y que se oponen incluso a ellos. En este contexto, la planificación en el nivel metropolitano resulta difícil porque, o bien se opone a esas estrategias inframetropolitanas, o bien intenta asimilarlas; pero será entonces probable que lo haga reduciéndose a unos límites generales y poco exigentes, esto es, al más pequeño denominador común.

La planificación, lugar geométrico para la aparición de nuevos actores hegemónicos

Debido a su fragmentación política, económica, social y territorial, la gobernabilidad de las metrópolis europeas es difícil, o incluso imposible. Es ésta, cuando menos, una hipótesis plausible. Otra es que no haya un retorno del Estado, pero sí la aparición de un nuevo actor, o de una nueva configuración de actores, capaz de implantarse hegemónicamente para gobernar las metrópolis u otros territorios más vastos. Todavía es demasiado pronto para afirmar esto, pero muchos elementos, que vamos a detallar, hacen que sea hoy posible. El campo de la planificación nos servirá a este respecto de ilustración, por cuanto parece ser uno de los primeros lugares y campos de batalla de esa hegemonía.

Para empezar, no es cierto que la “era de la gobernanza” haya invadido la acción pública. En muchos países, el Estado sigue siendo un actor poderoso, central; por ejemplo, en Gran Bretaña, donde sigue determinando las políticas públicas, y en particular la planificación, al imponer periódicamente unas directrices –las *Regional Planning Guidances*– que los actores locales deben acatar. Lo mismo ocurre en los Países Bajos, ya que es el Estado el que establece los planes de ordenación, aunque se formulen en un marco negociado con la sociedad civil. El Estado es el que ha aplicado la política reciente de las “ciudades compactas”. En Francia, el Estado concibe las grandes leyes sobre planificación y determina su marco general por medio de las llamadas “políticas constitutivas” (Duran y Thoenig, 1996). Interviene también en los planes locales, en los planes rectores y en los futuros SCOT mediante los textos “*portés à connaissance*”, en los que fija sus prioridades, que deben tener en cuenta a los actores locales. Incluso en otros países como Italia, donde el Estado está menos presente, sigue siendo un actor central, aunque sólo sea por sus recursos financieros. En efecto, con harta frecuencia es uno de los que más aporta –quizá el que más– a la financiación de las políticas públicas metropolitanas.

Al margen de la constatación de que sigue produciéndose una presencia del Estado, en muchos países y metrópolis aparecen nuevos actores que aspiran a la hegemonía en el territorio funcional, o en el considerado como tal, por lo que es hoy posible hablar de lucha por el ejercicio del “liderazgo territorial”. En vanguardia de esos actores figuran las instituciones políticas, y los copartícipes económicos y sociales aspiran, cuando tienen una estrategia –lo cual ocurre rara vez–, a respaldar la institución o el dispositivo institucional que a su juicio defiende mejor sus intereses.

“Debido a su fragmentación política, económica, social y territorial, la gobernabilidad de las metrópolis europeas es difícil, o incluso imposible. Es ésta, cuando menos, una hipótesis plausible. Otra es que no haya un retorno del Estado, pero sí la aparición de un nuevo actor, o de una nueva configuración de actores, capaz de implantarse hegemónicamente para gobernar las metrópolis u otros territorios más vastos”.

De un primer balance de la evolución político-institucional directamente relacionada con una reorganización territorial infranacional, se desprende que la administración territorial que sale mejor parada es la región. En efecto, en casi todos los países las regiones son hoy los actores dominantes, o van a serlo. Así pues, en más de un sentido, en el debate sobre el lugar pertinente del poder político local –la región o la metrópoli– ha salido ganando aquélla, como lo constatan todos los observadores. Casi por doquier, la descentralización ha redundado en beneficio de las regiones, como ocurre en España, donde las Comunidades Autónomas son las grandes ganadoras del “sistema de las autonomías”, así como en Italia, donde el federalismo en curso sitúa las regiones en el centro del sistema político. Lo es obviamente en los países federales y también en el Reino Unido, nación en la cual la transferencia de atribuciones y la desconcentración se efectúan en el nivel regional. Francia sigue siendo el único país importante de Europa que no ha elegido todavía entre el escalón metropolitano y el nivel regional.

En todos los países, las metrópolis han perdido la batalla política (Jouve y Lefèvre, 2002b) contra el Estado y las regiones. En España, las estructuras de gobierno metropolitano han quedado abolidas por unas leyes regionales; en Italia, las “ciudades metropolitanas” estipuladas en la ley de 1990 siguen sin existir y las metrópolis no estarán representadas en el futuro Senado. En Alemania no hay una administración metropolitana de envergadura política, y a la única existente –la VRS en Baden-Württemberg– el *Land* le ha negado una extensión de sus atribuciones y recursos. En los Países Bajos, el proyecto de “ciudades-provincias” ha dejado de ser una prioridad política.

Allí donde las metrópolis parecen haber ganado, es decir, allí donde disponen de un gobierno relativamente autónomo y de unas atribuciones y recursos que hacen de ellos verdaderos actores políticos, se ha producido en realidad una victoria engañosa. En Madrid, la institución metropolitana es de hecho la Comunidad Autónoma, porque su territorio coincide con bastante exactitud con el de la metrópoli funcional, y sólo hay un Gobierno metropolitano, porque la región es idéntica a la antigua provincia de Madrid. En Barcelona o en Valencia ocurre todo lo contrario. En Londres, la Greater London Authority (GLA) es de hecho una autoridad regional, pero no cubre la zona metropolitana y no dispone de atribuciones y recursos para gobernar la ciudad. Por otra parte, el Estado no piensa extender el modelo de la GLA al resto de las grandes ciudades británicas, sino que, por el contrario, se propone reforzar el nivel regional, con la constitución de nuevas asambleas regionales en las otras ocho regiones administrativas.

Nos queda Francia, que vacila. Por un lado, las leyes recientes sobre la cooperación intermunicipal refuerzan el escalón metropolitano al crear “comunidades urbanas” y “comunidades de aglomeración”, que coinciden más o menos con el territorio metropolitano y que disponen de múltiples atribuciones y recursos. Por otro, el Estado procura reforzar el poder regional concediendo a las regiones poderes más amplios. En este país, se produce un debate que dista mucho de estar zanjado. En particular, en materia de planificación y de programación, la evolución apunta hacia una consolidación del nivel regional. En este sentido, son las “prefecturas de región” las que concentran un poder cada vez mayor en el seno de una administración desconcentrada del Estado. En segundo lugar, desde 1999, un número creciente de decisiones de financiación de las políticas urbanas, en forma de contratos entre el Estado, las ciudades y aglomeraciones (los contratos de ciudad, por ejemplo), tiene que pasar por los *Contrats de Plan Etat-Région* (CPER), lo cual da a la administración regional un gran poder de negociación con las ciudades que no tenía antes. Por último, los debates en curso sobre la imbricación de los planes abonan el terreno para unos *Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire* (SRAT) que podrían imponer más exigencias a los futuros SCOT.

Todas esas formas de evolución desembocan en la constitución de nuevos poderes sobre los territorios metropolitanos. Esto no quiere decir que se esté esbozando un modelo común en el marco europeo. Por el contrario, la configuración de esos nuevos poderes, suponiendo que surjan efectivamente, variará probablemente según los países y las metrópolis, en función de su historia política, del papel que desempeñe el Estado en esa evolución y de la legitimidad que les otorguen la sociedad civil y, en particular, las llamadas “fuerzas vivas”.

BIBLIOGRAFÍA SELECTIVA

- Bailey, S. 1993. "Public choice theory and the reform of Local Government in Britain: from government to governance". *Public Policy and Administration*, 8, 2.
- Balducci, A. 2002. "Governing the region of Milan: managing a plural city". Ponencia del seminario *La gouvernance en Europe: les relations entre villes-centre et leurs périphéries*. Mairie de París. Pavillon de l' Arsenal. Marzo.
- Balme, R. 1996. *Les politiques de néo-régionalisme*. Economica. París.
- D'Albergo, E. 2002. "Le gouvernement métropolitain à la poubelle: Acteurs, problèmes et solutions du changement institutionnel à Rome". En: Jouve, B. y C. Lefèvre (2002). *Métropoles Ingouvernables: les villes européennes entre globalisation et décentralisation*. Elsevier. París.
- Duran P. y Thoenig J.C. 1996. "L'État et la gestion publique territoriale". *Revue française de science politique*, vol. 46, núm. 4, pp. 580-623.
- Fondation Européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. 1998. *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union Européenne*. Fondation Européenne. Dublín.
- Frenzel, A. 1999. "Les politiques institutionnelles dans un Etat fédéral: la création du "Verband Region Stuttgart". En: Jouve, B. y C. Lefèvre (1999). *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*. Anthropos. París,
- Gordon, I. y P. Cheshire. 1996. "Territorial competition and the predictability of collective (in)action". *International Journal of Urban and Regional Research*, 20, 3.
- Haussermann, H. 2002. "Berlin". En: *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions*. Routledge. Londres.
- Jaurif et al. 2001. Group on European Metropolitan Areas Comparative Analysis (GEMACA). *Rapport n°1*. Programme Intereg2C. París.
- Jouve, B. y C. Lefèvre. 2002a. *Métropoles Ingouvernables: les villes européennes entre globalisation et décentralisation*. Elsevier. París.
- Jouve, B. y C. Lefèvre. 2002b. "Le nouvel age d'or des villes européennes?". En: Jouve, B. y C. Lefèvre (2002). *Métropoles Ingouvernables: les villes européennes entre globalisation et décentralisation*. Elsevier. París.
- Jouve, B. y Lefèvre, C. 1999. *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*. Anthropos. París. Publicado en inglés en 2002 bajo el título: *In search of Urban Gargantuas, Territorial reforms in European metropolitan areas*. Frank Cass. Londres.
- Kleinman, M. 2002a. "Une 'troisième voie' dans la gouvernance métropolitaine? Le Grand Londres". En: Jouve, B. y C. Lefèvre (2002). *Métropoles Ingouvernables: les villes européennes entre globalisation et décentralisation*. Elsevier. París.
- Kleinman, M. 2002b. "The new governance of London, The Greater London Authority in its wider regional context". Ponencia del seminario *La gouvernance en Europe: les relations entre villes-centre et leurs périphéries*. Mairie de París. Pavillon de l' Arsenal. Marzo.
- Kreukels, A, Salet, W. y A. Thornley. 2002. *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions*. Routledge. Londres (pendiente de publicación).
- Lefevre, C. y J. Pucher. 1996. *The crisis of urban transport in Northern America and in Europe*. Macmillan. Londres.
- Lefèvre, C. 1998. "Metropolitan government and government in western countries: a critical review". *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 21, núm. 4, pp. 9-25
- Padioleau, J. y R. Demesteere. 1991. "Les démarches stratégiques de planification des villes: origines, exemples et questions". *Annales de la Recherche Urbaine*, 10.
- Pierre, J. (coord.) 1999. *Partnerships in Urban Governance: European and American experience*. Macmillan. Londres.
- Rodríguez-Álvarez, J.M. 2002. "Madrid: le pilotage politique par la région". En: Jouve, B. y C. Lefèvre (2002). *Métropoles ingouvernables: les villes européennes entre globalisation et décentralisation*. Elsevier. París.
- Stewart, M. 2001. "Area based initiatives and urban policy". Ponencia del congreso de la EURA *Area-based initiatives in contemporary urban policy*, Copenhague. Mayo.
- Wright, V. y S. Cassese. 1996. *La recomposition de l'Etat en Europe*. La Découverte. París.