

Institucions, política i democràcia metropolitanes

MARIONA TOMÀS

Doctora en Estudis urbans i Professora a la Universitat de Barcelona

Des de l'antiguitat, les ciutats són centres d'atracció de població i d'activitats econòmiques. Aquesta tendència s'ha accentuat durant el segle XX i sobretot a partir de 1950, en què es produeix un creixement de la població urbana i d'un estil de vida urbà que sobrepassa els límits municipals. El procés de «metropolització» (Moriconi-Ebrard, 1996) implica diversos reptes (econòmics, socials, polítics, ambientals); aquest article se centra en l'anàlisi de la dimensió política i institucional. En primer lloc, resumim les principals perspectives sobre el govern de les àrees metropolitanes. En segon lloc, examinem la qüestió de la legitimitat democràtica i el paper dels ciutadans en l'espai metropolità.

El govern de les àrees metropolitanes

El debat sobre la manera de governar les ciutats i els municipis veïns reflecteix concepcions diverses sobre el «centre» i la «perifèria» i les relacions que s'estableixen entre ambdues categories. En el camp dels estudis urbans i la ciència política, observem una evolució de les representacions de què és una àrea metropolitana i com ha de ser governada, de manera paral·lela al procés d'urbanització. Hi ha tres corrents principals que donen lloc a models de governabilitat metropolitana diferents: l'escola de la reforma (finals del segle XIX i mitjans del XX), l'escola de l'elecció racional o *public choice* (anys 1970 i 1980) i el nou regionalisme (que emergeix als anys 1990) (Brenner, 2002; Heinelt and Kübler, 2005). Tots tres neixen als Estats Units i les seves idees s'exporten a Europa i a Canadà.

Els autors de la reforma o *consolidationist school* conceben les àrees metropolitanes des d'una perspectiva «centralista» o del domini del centre sobre la perifèria, reflex del creixement de les ciutats centrals de principis de segle. Segons aquesta teoria, la prestació de serveis en municipis petits comporta problemes d'operativitat, de recursos i de capacitat per oferir-los, ja que aquests no disposen de la infraestructura adequada. En una lògica de les economies d'escala, la satisfacció dels ciutadans creix en augmentar la dimensió dels governs locals perquè les unitats grans són més eficients en la prestació de serveis i permeten als ciutadans participar millor en la presa de decisions públiques (Keating, 1995; Mouritzen, 1989). Per tant, cal un poder central a escala metropolitana per garantir la igualtat en l'accessibilitat als serveis públics i per evitar disparitats entre el desenvolupament dels diversos nuclis urbans. En altres paraules, el govern de les àrees metropolitanes no es pot deixar en mans dels municipis, sinó que cal una autoritat supramunicipal que vetlli pels interessos comuns.

L'aplicació pràctica d'aquesta teoria té dues vessants, expressió de la institucionalització màxima de la governabilitat metropolitana: a) l'annexió i la fusió de municipis, reflex de l'absorció de la perifèria i l'expansió de la ciutat central; b) la creació de governs metropolitans de segon nivell, en què es conserva l'autonomia municipal però es crea una autoritat metropolitana amb competències importants i ingressos propis. En el primer cas, es creu que la disminució del nombre de municipis i per tant de la fragmentació institucional facilitarà la governabilitat metropolitana, evitarà les desigualtats fiscals entre municipis i donarà més importància política a la gran ciutat. Per exemple, a principis del segle XX es feren a Barcelona diverses annexions de viles i pobles veïns (Gràcia, Sant Martí, Sant Gervasi, etc.) que van donar lloc a la ciutat actual. La política d'expansió administrativa de la ciutat fou una eina utilitzada a Madrid entre 1948-1954, fet que explica que la superfície de la capital espanyola sigui sis vegades més gran que la de la capital catalana. En els països del centre i del nord d'Europa, la fusió de municipis per crear noves ciutats fou una pràctica molt estesa entre els anys 1950-70.

En el cas d'estructures a dos nivells (*two-tier*), es reconeix l'àrea metropolitana com a actor polític sense canviar els límits municipals, evitant així una font de conflicte entre municipis. En efecte, les polítiques de fusions i annexions municipals solen ser polèmiques i acaben sent imposades pels governs centrals o regionals. Tanmateix, també hi ha resistències davant la creació d'un govern metropolità, ja que els municipis membres han de cedir part dels seus poders cap a l'àmbit metropolità i acceptar un lideratge supramunicipal, més o menys fort segons el tipus de representació política (directa o indirecta). Segons el model ideal, cal fer eleccions metropolitanes en què s'escullen regidors i un alcalde per al conjunt de l'àrea metropolitana, exemples de Toronto (en el model de 1967) o Londres (tant al *Greater London Council* abolit l'any 1986 com a la *Greater London Authority* creada l'any 2000). Tanmateix, la creació d'un lideratge i un poder polític metropolità no sol ser ben considerada pels governs superiors. En la majoria dels casos s'opta per nomenar de manera indirecta els representants i el líder metropolitans, sovint l'alcalde de la ciutat central (com a la Corporació Metropolitana de Barcelona o a la recent *Communauté métropolitaine de Montréal*).

En contraposició a aquesta concepció -que dona un reconeixement polític al fet metropolità- sorgeix un corrent que aplica els postulats de la teoria de l'elecció racional (*public choice*) al govern de les àrees metropolitanes. En el context

nord-americà, aquestes idees coincideixen amb el declivi de les ciutats centrals i el *boom* dels suburbis, refugi de les classes mitjanes i símbol del *American way of life* (Teaford, 1993). Segons aquesta perspectiva, les unitats petites de govern són més eficients i democràtiques que no pas les grans estructures metropolitanes o les *megacities*. Els municipis perifèrics, de petita dimensió, són els que proporcionen uns serveis de més qualitat i una major satisfacció dels ciutadans, ja que els municipis competeixen entre ells per atreure els habitants, comerços i empreses. Per tant, si el ciutadà no està content amb els serveis municipals, canviarà de lloc residència, fent valer la màxima de «*vote with their feet*» (Tiebout, 1956). Dit altrament, es concep l'àrea metropolitana com un mercat en què els individus trien lliurement el lloc de residència en funció de llurs preferències. Per tant, segons els autors d'aquest corrent, en cap cas s'han de crear estructures de coordinació metropolitana que limitin la competició intermunicipal i que obliguin els municipis a col·laborar. Si aquests ho volen fer, per prestar un servei en comú, ha de ser de manera totalment voluntària (Bish and Ostrom, 1973).

Mentre que la concepció reformista concebia l'àrea metropolitana articulada a partir d'un gran centre, per als autors de l'elecció racional no existeix una realitat metropolitana, sinó un conjunt de municipis independents. Aquesta és doncs una visió metropolitana fragmentada, que es tradueix a la pràctica en l'abolició dels governs metropolitans i la creació d'agències amb una sola funció. Als Estats Units, tret d'algunes excepcions (Miami, Portland, Kentucky, Minneapolis), domina el model dels *special districts*: la creació d'agències voluntàries de prestació d'un únic servei per a un conjunt de municipis (abastament d'aigua, gestió de residus, transport públic, etc.). Per tant, les qüestions d'equitat social i fiscal queden en un segon terme: no es considera que hagin de ser una tasca dels municipis ni un tema d'interès metropolità¹.

La visió nord-americana de les perifèries fa un tomb a partir dels anys 1990, en què predomina l'escola del *new regionalism*. Segons aquesta perspectiva, ja no són vàlides les idees del domini del centre sobre la perifèria ni de la lliure competència dels municipis; cal entendre les àrees metropolitanes com un tot, en què el centre i les perifèries són interdependents. De fet, es conceben les perifèries en

¹ La perspectiva de l'elecció racional corrent conviu amb la nova gestió pública, segons la qual les administracions han de prestar però no gestionar necessàriament els serveis públics. A més a més, cal fer un ús més racional dels recursos, avaluar el rendiment de l'administració i disminuir

plural, ja que hi ha una varietat de formes: des de pols d'innovació tecnològica (com Silicon Valley) a zones residencials exclusives i segregades (*gated communities*) passant per suburbis degradats.

Aquesta perspectiva es divideix en corrents interns, però un element transversal és l'impacte de la globalització en les àrees metropolitanes. Les anàlisis d'alguns autors subratllen que el procés de globalització del sistema productiu situa les àrees metropolitanes com a centres potencials de localització d'activitats i de creació de riquesa, generant una nova jerarquia del territori. La població i les activitats econòmiques, les infraestructures estratègiques (port, aeroport, tren d'alta velocitat), els centres de tecnologia, les universitats, etc., es distribueixen cada vegada més en el conjunt de l'espai metropolità, tant al centre com a la perifèria. Per tant, les ciutats i llurs àrees metropolitanes es troben en una situació de competició per tal de ser les seues d'empreses, centres de recerca, institucions internacionals, esdeveniments culturals i esportius, etc. (Pierce, 1993).

D'altres autors destaquen els efectes de les «ciutats globals» (Sassen, 1991) sobre l'estructura social: les desigualtats en l'accés al mercat laboral, l'habitatge i l'educació o la «dualització» de la societat (Mollenkopf and Castells, 1991). Un dels problemes comuns a les grans ciutats és la segregació espacial i social, com ho demostra la coexistència de processos de *gentrificació* i de *ghettoització*. El centre històric barceloní n'és un exemple: turistes i visitants gaudeixen dels nombrosos cafès, comerços i hotels de moda mentre que una part dels habitants viu en espais sense les mínimes condicions d'higiene i seguretat. Aquest contrast és una de les paradoxes de les «ciutats duals» i il·lustra un dels efectes del sistema productiu actual.

L'aplicació de les idees neo-regionalistes a la governabilitat metropolitana il·lustra la preocupació per combinar l'enfortiment de la competitivitat econòmica i la cohesió social. A més a més, el nou regionalisme concep les àrees metropolitanes de manera pluricèntrica, com una xarxa de nuclis interconnectats, on tots són necessaris. Per tant, a l'hora de traduir-ho en un model de gestió i de govern, es descarta tant la creació de governs metropolitans forts amb centralització de

el pes de la burocràcia. Aquest corrent sintonitza doncs amb els postulats del *public choice*, tant en la concepció dels ciutadans com a clients com en el rebuig de crear noves estructures (en aquest cas, metropolitanes).

poders com el predomini d'agències sectorials que no tenen una visió global dels reptes metropolitans. Des del punt de vista neo-regionalista, cal promoure eines flexibles de governança que incloguin la participació d'actors diversos (públics i privats) i que serveixin per formular l'estratègia de creixement econòmic de les regions urbanes, sense oblidar les qüestions de la cohesió social i la sostenibilitat mediambiental (Savitch and Vogel, 2000; Wallis, 1994). Alguns exemples són estructures lleugeres de planificació metropolitana, la coordinació per un àmbit de govern ja existent (província, regió) i mecanismes horitzontals com els plans estratègics. De fet, si observem algunes de les autoritats metropolitanes existents actualment -Stuttgart (1994), Lió (1999), Londres (2000) o Montreal (2000)-, veiem que no tenen pràcticament competències en l'àmbit social ni funcions de redistribució; llur objectiu principal és la millora de la competitivitat econòmica i la planificació i gestió en àrees com el transport o els residus. D'aquesta manera es promou el desenvolupament econòmic metropolità alhora que s'assegura una certa coordinació de les polítiques metropolitanes.

En resum, la relació centre-perifèria té la seva traducció político-institucional: governs metropolitans amb competències importants (escola de la reforma), cooperació voluntària i fragmentació del poder (escola de l'elecció racional), fórmules flexibles de governança metropolitana (nou regionalisme). Les configuracions institucionals metropolitanes són variades en funció de la història i la cultura política, el marc jurídic i institucional i la mobilització dels actors (sobretot, els partits polítics). Més enllà de la forma institucional de la governabilitat metropolitana, al punt següent reflexionem sobre un element transversal a tots els models: el paper del ciutadà i la pràctica de la democràcia en la complexitat metropolitana.

Un *demos* metropolità?

Autors com l'alemany Georg Simmel o els membres de l'Escola de Chicago Louis Wirth i Robert Park analitzaven a principis del segle XX els efectes del mode de vida urbà sobre els individus. En el marc de gran creixement de les ciutats, es constatava un procés d'individualització progressiu i unes relacions socials marcades per l'anonimat i l'abstracció. L'heterogeneïtat, la densitat i la mobilitat de la població eren factors que contribuïen a un afèbliment dels lligams socials. En l'era de la metropolització, aquestes tres característiques s'han accentuat: els límits de la ciutat i dels espais

de referència s'esborren en un territori difós, institucionalment fragmentat i obert als fluxos internacionals. Aquests elements dificulten la construcció d'una identitat metropolitana, afeblida també per tres altres raons.

En primer lloc, i tal com destaca François Ascher, l'individu "metapolità"² es veu confrontat a la competició de les diverses definicions de l'interès general. Aquest és captiu de diverses escales territorials: la Unió Europea, l'Estat, la regió, la província, el municipi, el barri, etc. L'aparició de legitimitats concurrents fragmenta la concepció de la ciutadania i la pertinença a un col·lectiu (Ascher, 1995).

En segon lloc, observem la consolidació de dos fenòmens que, malgrat tenir objectius oposats, tenen com efecte un reforçament de la identitat a una escala "micro". D'una banda, en els darrers anys s'ha produït una generalització de processos de participació ciutadana amb la voluntat de reforçar els vincles socials i polítics dels membres d'una comunitat. En la majoria de casos, aquestes experiències (consells ciutadans, pressupostos participatius, fòrums deliberatius) es duen a terme a l'escala més pròxima al ciutadà (el barri) i per tractar temes d'àmbit local (un pla d'urbanisme) o infra-local (l'ús d'un equipament públic). En conseqüència, els debats s'estructuren en clau micro-local, perdent de vista la complexitat i la connexió amb els reptes metropolitans. Aquesta situació és paradoxal ja que les eines de participació ciutadana pretenen precisament dotar els ciutadans de mitjans d'apropiació de llur territori. Segons Ascher (1995), el barri, malgrat ser un espai d'identitat important (sobretot per la gent gran), no permet captar les pràctiques quotidianes de gran part de la població, de natura metropolitana.

De l'altra, han augmentat les expressions puntuals de *nimbyism* (rebuig local a una determinada política), de voluntat de secessió institucional (celebració de referèndums locals per demanar l'exclusió de ciutats com Los Angeles i Montreal) i de segregació espacial (el fenomen de les ciutats tancades especialment visible a Amèrica del Nord i del Sud). A diferència de les experiències de participació ciutadana, amb voluntat pedagògica i de construcció de capital social, aquests processos representen el replegament individual cap a una concepció "micro" de la ciutadania i de la democràcia, on l'interès general queda reclòs en els marges d'una microcomunitat formada per semblants (Boudreau, 2003).

² L'autor francès no parla de metròpolis sinó de "metàpolis", realitat

contemporània que sobrepassa i engloba la polis.

Finalment, per la majoria de ciutadans, l'àrea metropolitana és un espai viscut, de realització d'activitats i de referència quotidiana, sense connotacions polítiques. Això es deu en part al fet que hi ha un reconeixement polític limitat de la realitat metropolitana, travessada per diversos àmbits administratius i polítics. En alguns casos s'ha volgut donar una visibilitat al fet metropolità i s'han creat autoritats metropolitanes d'elecció directa, com a Stuttgart i a Londres. Malgrat que ha passat poc temps i que s'observen tendències diferenciades, ambdós casos reflecteixen la dificultat de l'àmbit metropolità per erigir-se com a escala de mobilització i de pertinença ciutadana. A la ciutat alemanya, la participació electoral s'ha situat entre el 50 i el 60% i l'estructura metropolitana ha esdevingut una plataforma d'organitzacions (econòmiques, culturals, etc.) que volen potenciar el desenvolupa-

ment econòmic de la regió (Walter-Rogg and Martin Sojer, 2007). En el cas britànic, els votants han passat del 34% l'any 2000 al 45% l'any 2008 i han estat les associacions d'empresaris i el sector privat els qui han considerat el Gran Londres com a àmbit d'acció col·lectiva. Tanmateix, aquesta pràctica no és deguda a la creació de l'autoritat metropolitana sinó que ja era habitual abans de l'any 2000 (Newman and Thornley, 2004).

En definitiva, tot i que molts dels reptes s'han d'entendre en clau metropolitana, sobretot els relacionats amb l'enfortiment de

la cohesió social, la mobilització col·lectiva s'exerceix a d'altres àmbits territorials. Així, actualment, la competició de múltiples legitimitats i la fragmentació dels interessos fa poc viable la construcció d'un *demos* metropolità. ■

Tot i que molts dels reptes s'han d'entendre en clau metropolitana, sobretot els relacionats amb l'enfortiment de la cohesió social, la mobilització col·lectiva s'exerceix a d'altres àmbits territorials. Així, actualment, la competició de múltiples legitimitats i la fragmentació dels interessos fa poc viable la construcció d'un *demos* metropolità

Bibliografia

- ASCHER, F. (1995) *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Éditions Odile Jacob.
- BISH, R. L. & OSTROM, V. (1973) *Understanding Urban Government. Metropolitan Reform Considered*, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- BOUDREAU, J.-A. (2003) "The politics of territorialization: regionalism, localism and other isms... The case of Montreal", *Journal of Urban Affairs*, 25, 179-199.
- BRENNER, N. (2002) "Decoding the newest "Metropolitan Regionalism" in the USA: a critical overview", *Cities*, 19, 3-21.
- HEINELT, H. & KÜBLER, D. (Eds.) (2005) *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, London, Routledge.
- KEATING, M. (1995) "Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice", in JUDGE, D., STOKER, G. & WOLMAN, H. (Eds.) *Theories of Urban Politics*. London, Sage Publications, 117-134.
- MOLLENKOPF, J. & CASTELLS, M. (1991) *Dual City: Restructuring New York*, New York, Russel Sage Foundation.
- MORICONI-EBRARD, F. (1996) *L'urbanisation du monde*, Paris, Anthropos.
- MOURITZEN, P.-E. (1989) "City Size and Citizen Satisfaction: Two Competing Theories Revisited", *European Journal of Political Research*, 17, 661-688.
- NEWMAN, P. & THORNLEY, A. (2004) "Londres. Le maire et le partenariat dans une ville globale", in JOUVE, B. & BOOTH, P. (Eds.) *Démocraties métropolitaines*. Quebec, Presses de l'Université du Québec, 93-110.
- PIERCE, N. (1993) *Citistates. How Urban America Can Prosper in a Competitive World*, Washington DC, Seven Locks Press.
- SASSEN, S. (1991) *The Global City: New York, London and Tokyo*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SAVITCH, H. V. & VOGEL, R. K. (2000) "Paths to new regionalism", *State and local government review*, 32, 158-168.
- TEAFORD, J. C. (1993) *The Twentieth-Century American City*, Baltimore, John Hopkins University Press (2nd ed).
- TIEBOUT, C. M. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 44, 416-424.
- WALLIS, A. D. (1994) "The third wave: current trends in regional governance", *National Civic Review*, 83, 1-12.
- WALTER-ROGG, M. & MARTIN SOJER, H. (2007) "Metropolitan Governance Reform in Germany", in COLLIN, J.-P. & ROBERTSON, M. (Eds.) *Governing Metropolises. Profiles of Issues and Experiments on Four Continents*. Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 283-316.