

---

# Tendències i reptes en el govern de les grans ciutats

**Mariona Tomàs Fornés**

---

**Resum:** Actualment, no existeixen les ciutats en el sentit weberian, és a dir, com a entitats socioeconòmiques territorialment integrades. El fenomen urbà es descriu millor amb la noció d'àrees metropolitanes: regions urbanes amb diversos centres relacionats mitjançant xarxes funcionals i superant els límits institucionals definits. La manera com governar les ciutats i les seves àrees metropolitanes ha estat un tema recurrent en l'agenda política i en el món acadèmic des dels anys 1950, moment a partir del qual s'accentua el creixement de les ciutats. Trobar la fórmula institucional adequada per governar les àrees metropolitanes ha generat un debat que s'estructura en tres fases i que ha donat tres escoles de pensament diferent, a Amèrica del Nord i a Europa principalment. En aquest article farem un repàs dels diversos corrents i dels dos reptes més grans plantejats en relació amb el govern de les grans ciutats: la legitimitat democràtica i la igualtat.

## 1. Introducció

Tradicionalment, les ciutats han estat motors de canvis socials i econòmics. Als darrers cinquanta anys, a més de tenir aquest rol capdavanter, els processos d'urbanització s'han accentuat i s'han multiplicat arreu del món (tot i que de manera diferent als països desenvolupats i als països del Tercer Món). Paral·lelament a l'augment de les zones urbanes, l'estil de vida urbà també s'ha estès, gràcies als sistemes d'informació i de comunicació. Actualment, costa diferenciar el nucli urbà dels municipis veïns, ja que sovint formen un

*continuum* urbà en el territori. La concentració de persones en àrees urbanes planteja problemes de territori, sostenibilitat i recursos, però també problemes de governabilitat.<sup>1</sup>

Aquest article vol reflexionar sobre els reptes i les tendències de les grans ciutats, tenint en compte que no existeixen les ciutats tal com Weber les va concebre, és a dir, com a entitats socioeconòmiques territorialment integrades. El fenomen urbà es descriu millor amb la noció d'àrees metropolitanes: regions urbanes amb diversos centres relacionats mitjançant xarxes funcionals i superant els límits institucionals definits. La metropolització és un fenomen urbà que inclou concentració i dispersió de població, que es troba en moviment constant i que comprèn altres fenòmens com l'acció col·lectiva, el conflicte, la cooperació i la negociació.

Com veurem al llarg de l'article, la manera com governar les ciutats i les seves àrees metropolitanes ha estat un tema recurrent en l'agenda política i en el món acadèmic des dels anys 1950, moment a partir del qual s'accentua el creixement de les ciutats. Trobar la fórmula institucional adequada per governar les àrees metropolitanes ha generat un debat que s'estructura en tres fases i que ha donat tres escoles de pensament diferent, a Amèrica del Nord i a Europa principalment: la teoria de la reforma, l'escola de l'elecció pública i l'enfocament de *governança* (*governance*).

Actualment, diversos aspectes influeixen en la configuració de les ciutats i en el seu paper en el món: les migracions, la internacionalització de l'economia, el procés de construcció de la Unió Europea (UE), la globalització... D'acord amb el nou entramat polític, econòmic i social, les ciutats han desenvolupat noves pràctiques i estratègies per situar-se en el context internacional, accentuant la competitivitat. Dins aquest marc, com es pot garantir la legitimitat democràtica i la igualtat? Aquest serà l'eix principal de les conclusions.

## **2. La ciutat i els seus límits**

Com dèiem a la introducció, el nombre de persones que viu en ciutats i la seva àrea d'influència creix a escala internacional. Paral·lelament a l'augment de les zones urbanes, les pautes típiques

---

1. En l'àmbit de les ciències socials, aquest fet queda reflectit en la recerca sobre els estudis de poder. Mentre que Robert Dahl plantejava l'any 1974 la pregunta «who governs?» (qui governa?), actualment ens podríem qüestionar «is governing a city really possible?» (és realment possible governar una ciutat?) (Gabriel, Hoffmann-Martiniot i Savitch, 2000).

---

del mode de viure urbà (ús dels espais i del temps) s'han estès gràcies als sistemes d'informació i de comunicació. A més, la mobilitat entre municipis és cada cop més gran: tendim a treballar, viure i consumir en diferents llocs i en un espai de temps molt curt.

La paraula *ciutat*, doncs, ha esdevingut insuficient per definir aquesta complexitat de relacions i d'intercanvis que superen el nucli urbà i que ha passat per diverses fases. S'ha ampliat el territori de relació i s'han establert noves i canviants dinàmiques amb i entre els municipis del seu voltant. En tractar-se d'una realitat que no és estàtica sinó que canvia constantment, s'han hagut de buscar i repensar fórmules institucionals per governar aquestes àrees, models que han estat heterogenis en el temps i l'espai (autoritat metropolitana, cooperació intermunicipal, coordinació regional...). Aquests dos aspectes teòrics, els desenvolupem a continuació.

## **2.1. Una pluralitat de conceptes**

Si revisem la literatura acadèmica, veiem que no hi ha un consens a l'hora de trobar un concepte per definir el *magma* urbà, sinó que s'han utilitzat diversos conceptes segons el lloc, l'època i els criteris de definició (morfològics, de població, d'organització funcional o d'extensió territorial). Com que la realitat urbana és dinàmica, els conceptes per definir-la també han anat canviant al llarg del temps. A continuació, veurem els principals conceptes sorgits segons dues tradicions: d'una banda, la tradició nord-americana, i, d'altra banda, la tradició europea.

### **2.1.1. La tradició nord-americana**

L'oficina del cens dels Estats Units va adoptar als anys 1960 un primer concepte, anomenat *Standard Metropolitan Statistical Area* (SMSA).<sup>2</sup> La SMSA es va dissenyar per definir qualsevol àrea urbana amb una població superior als 100.000 habitants. Al llarg dels anys, el llinar de població es va anar ampliant i els noms també van variar, tot i que sempre basats en termes purament estadístics. Un altre exemple fou el concepte desenvolupat per Friedman i Miller, *urban field* (extensió urbana). Aquest concepte descrivia les àrees urbanes superiors als 300.000 habitants (García de Enterría, 1983).

---

2. Una traducció aproximada seria Àrea Estadística Metropolitana Estàndard.

---

En la tradició nord-americana, han reeixit també altres conceptes, com *megalopolis* (gran ciutat) o *urban sprawl* (ciutat difusa). Gottmann va desenvolupar el concepte de *megalopolis* per definir les àrees metropolitanes de les costes Est i Oest dels Estats Units. El concepte *urban sprawl*, que sovint s'aplica als estudis actuals, descriu la descentralització de les àrees metropolitanes. Això significa que les ciutats s'han estès en el territori i que la mobilitat de productes i persones ha augmentat. El creixement de la perifèria s'ha traduït en l'aparició de diversos nuclis interrelacionats i la pèrdua del paper dominant del centre. En paraules de Downs, als Estats Units les àrees metropolitanes han passat «d'un model basat en un centre a una xarxa polinuclear de baixa densitat» (Downs, 1994, p. 207).

Finalment, des d'una perspectiva postmoderna i tenint en compte els canvis en l'economia (postfordisme), Soja (1989) va popularitzar el nom d'*edge city* (ciutat límit). Segons aquest autor, les àrees metropolitanes contemporànies són difícilment governables perquè s'hi han introduït formes privades de regulació i de control que no responen a la pauta de les institucions locals tradicionals, sinó a una lògica economicista. En conseqüència, les àrees metropolitanes actuals contribueixen a augmentar l'exclusió social i les desigualtats.

### **2.1.2. La tradició europea**

A Europa, els urbanistes i els acadèmics han desenvolupat tres conceptes bàsics: aglomeració urbana, regió urbana i àrea metropolitana.

En primer lloc, la noció d'*aglomeració urbana* va sorgir per definir l'espai urbà construït sense solució de continuïtat. L'exemple més clar d'aquesta noció és el *Randstad*, la zona occidental dels Països Baixos que comprèn una xarxa de diverses ciutats al voltant de Rotterdam. Tot i que inicialment aquest concepte es va utilitzar per descriure el conjunt de relacions informals i voluntàries, a França, per exemple, ha esdevingut una estructura administrativa (*communautés d'agglomération*).<sup>3</sup>

En segon lloc, trobem el concepte de *regió urbana*, que s'utilitza per descriure àrees funcionals segons unes variables relacionades amb la planificació urbana. Es tracta d'una noció que té en compte els avantatges i els inconvenients mediambientals. La planificació d'una regió urbana es guia pels criteris següents:

---

3. Actualment, s'està debatent si també cal dotar aquesta estructura amb contingut polític. Per aprofundir en aquesta qüestió, vegeu E. Négrier, *A French urban powershift? The political construction of metropolization*, 30<sup>th</sup> ECPR Joint Sessions of Workshops, Torí, 22-27 de març de 2002.

---

- la integració i la coordinació dels tres elements bàsics del model de creixement urbà: la localització del mercat de treball i de producció, la localització de la residència i la xarxa de transport i de serveis;
- la planificació i preservació dels recursos bàsics de la regió urbana: sòl, aigua, aire, energia;
- la millora del medi ambient i el repartiment dels seus costos i beneficis a tot el territori (Belil i Espinós, 2001).

Finalment, trobem el concepte que probablement s'ha difós més per descriure l'extensió urbana més enllà del nucli central: *àrea metropolitana*. Segons Goldsmith (2000, p. 326), les característiques bàsiques de les àrees metropolitanes són:

[...] un territori relativament extens, una població relativament gran, una sèrie d'activitats econòmiques, un nombre extens d'ens o agències governamentals i/o alguna estructura formal, probablement una considerable segregació social i una diversitat ètnica reflectida mitjançant un nombre elevat de problemes socials [...], una manca d'infraestructures [...] i un nombre ampli de problemes mediambientals, particularment una pobra qualitat de l'aire. Alhora, però, les àrees metropolitanes són centres d'atracció constant de gent nova. També són llocs en què els processos de globalització ocorren efectivament, actuant com a centres d'innovació, creadors de nous mercats i noves tendències. Finalment, aquestes àrees poden patir una crisi dels recursos públics, sobretot financers.

El concepte d'*àrea metropolitana*<sup>4</sup> sintetitza, per tant, els majors potencials de la ciutat i la seva àrea d'influència (capacitat d'atreure inversions, diversitat, intercanvi d'idees, innovació), però alhora també fa èmfasi en els seus desavantatges (principalment, les desigualtats socials). A més, la noció d'àrea metropolitana ens remet per primera vegada a la noció d'institució i de model de governabilitat.

## **2.2. Dos enfocaments clàssics**

Dissenyar unes institucions capaces d'ordenar i governar les ciutats i les seves àrees d'influència, és a dir, les àrees metropolitanes,

---

4. També s'utilitza el concepte de *regió metropolitana* en el mateix sentit que el d'*àrea metropolitana*, però comprénent un territori més extens. Per exemple, aquesta distinció es fa servir en el cas de Barcelona (quan es descriu l'*àrea metropolitana* es fa referència a un nombre menor de municipis que quan es parla de la *regió metropolitana barcelonina*).

---

no és una tasca senzilla i de fet acostuma a ser un tema pendent de la majoria de les agendes governamentals. A més, en tractar-se d'una realitat que canvia contínuament, les estructures pactades o imposades esdevenen inadequades en poc temps.

En aquests darrers cinquanta anys, trobem dos grans corrents de pensament nascuts a Amèrica del Nord i exportats a Europa que han concebut la institucionalització d'aquest àmbit de dues maneres oposades. No obstant això, ambdues escoles teòriques han considerat els criteris d'eficiència i satisfacció dels ciutadans com a base de la seva argumentació. D'una banda, trobem la teoria de la reforma (anys 1960), i, d'altra banda, la teoria del *public choice* o elecció pública (anys 1970-1980). Actualment, hi ha un altre enfocament que, sota el nom de *governança* (urbana, metropolitana), descriu un canvi en el procés i la manera de governar (el tractarem al punt 3).

### **2.2.1. La teoria de la reforma**

Durant els anys 1960, l'expansió de l'Estat del benestar als països «occidentals» va crear un corrent d'opinió d'optimisme sobre la capacitat dels governs per solucionar els problemes econòmics i socials. La preocupació per la planificació i la millora de la professionalitat i l'eficiència dels governs locals (inclosos els metropolitans) va conduir a la teoria de la reforma, defensada pels *consolidacionistes*.

Segons aquesta teoria, la prestació de serveis en municipis petits comporta problemes d'operativitat, de recursos i de capacitat per oferir-los, ja que 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 a més permet als ciutadans de participar millor en la presa de decisions públiques (Keating, 1995; Mouritzen, 1989).<sup>5</sup>

---

5. Quan parlem d'eficiència, fem referència no solament a la producció de serveis públics menys costosa possible (*production efficiency*), sinó també a assegurar que aquests serveis són aquells que més necessiten els ciutadans i els que més els satisfan (*allocation efficiency*). Alguns teòrics han qüestionat que el debat se centri en l'eficiència a causa de la dificultat per mesurar aquest concepte, sobretot en aquells serveis que són intensius en mà d'obra i no en capital, bàsicament els serveis socials i també en altres conceptes com la seguretat o la qualitat de vida dels ciutadans, temes centrals a les àrees metropolitanes (per aprofundir en aquest debat, vegeu Keating, 1995 i Martins, 1995).

Per tant, uns governs metropolitans que incloguin un nombre gran de municipis garanteixen que tots els ciutadans tinguin els serveis coberts i que hi hagi un desenvolupament econòmic distribuït per tot el territori. L'aplicació pràctica d'aquesta escola de pensament, dominant als Estats Units, el Canadà i el Regne Unit des del 1920 fins al 1970, es va traduir en la creació de governs metropolitans extensos<sup>6</sup> a partir de la fusió i annexió de municipis<sup>7</sup> (Dente, 1990).

### **2.2.2. L'escola de l'elecció pública (public choice)**

Cap a finals dels anys 1970, arran, entre d'altres causes, de les crisis econòmiques, els governs van comprovar amb desil·lusió la invalidesa de la planificació per fer front a la incertesa i la imprevisibilitat de l'economia. Tal com diu Keating (1995, p. 82),

[...] els governs locals grans, com altres organitzacions grans, van ser acusats de tota mena de problemes i la moda política i intel·lectual es va moure cap a la filosofia que «allò que és petit és bonic (small is beautiful)». En termes econòmics, hi va haver una revifalla de la fe en el mercat i els governs de tot color polític van adoptar polítiques neoliberals.

La teoria del *public choice* va recollir aquesta ideologia i va proposar el plantejament invers al corrent anterior. Segons aquesta perspectiva, les grans estructures institucionals no són les més adequades per a la provisió dels serveis, a causa de la seva rígidesa i de la burocràcia que generen. En canvi, la competició entre unitats de govern petites respon millor a les demandes dels ciutadans-clients i alhora és més eficient. Com a conseqüència d'aquest enfocament, la tendència fou crear diverses agències especialitzades, contribuint a la *balcanització* de les organitzacions.<sup>8</sup>

---

6. En són dos exemples Toronto i Los Angeles.

7. La fusió de municipis fou una pràctica estesa a l'Europa Central i del Nord, mentre que als països del Sud la manera de fer front a la fragmentació d'institucions ha estat la cooperació entre municipis (com a França i Espanya). Grècia és l'excepció a aquesta dicotomia nord-sud, ja que recentment s'hi ha dut a terme un procés de reforma amb la fusió de municipis (el programa *Capodistrias*, realitzat entre el 1997 i el 2001).

8. Pel que fa a les àrees metropolitanes, aquest procés va ocórrer a la Gran Bretanya i a Espanya, en què es van dissoldre les estructures existents i es van substituir per petites unitats administratives. Els dos exemples més polèmics foren el de Londres i el de Barcelona, amb l'abolició del Greater London Council l'any 1986 i de la Corporació Metropolitana de Barcelona el 1987, respectivament.

---

Una altra manera de contribuir a la fragmentació fou l'aplicació dels programes de privatització (tant interna com externa) inspirant-se en la gestió empresarial. La seva traducció als governs fou similar als diferents països i es va denominar *New Public Management* (NPM) o nova gestió pública. La NPM s'aplica a l'escala local adoptant criteris provinents de l'empresa i el mercat, com són ara l'externalització de serveis, l'ús d'indicadors econòmics externs, els partenariats públicoprivats (*partnership*), l'estil de lideratge (en la figura dels *managers* municipals) i el treball en xarxa (*networking*) per tal d'adquirir una flexibilitat més gran davant els canvis (Lane, 2000).

### 3. Tendències actuals

Les ciutats no es poden concebre com a entitats autònomes i independents del context que les envolta. Actualment, hi ha diversos factors que, definits sota el nom de la globalització, influeixen en el dia a dia de les ciutats. En aquest punt veurem quins són els trets més destacats del nou context i què proposa l'enfocament de la governança.

#### 3.1. Els actors en el context actual

Hi ha diversos factors que influeixen en el paper de les ciutats. Per exemple, les migracions a l'interior dels països i entre els països es concentren a les grans ciutats, cosa que genera noves demandes i serveis per part d'aquesta població. Alhora, la internacionalització de l'economia ha generat canvis en la localització de les empreses i ha obligat les ciutats a buscar fórmules per atreure inversions i alhora especialitzar-se.<sup>9</sup> Un altre aspecte de la globalització és la importància i l'impacte de certs esdeveniments internacionals, com és el cas dels Jocs Olímpics. Les ciutats busquen ser la seu d'aquests i d'altres esdeveniments culturals per captar l'atenció de milions de turistes potencials i, en el millor dels casos, generar un projecte de ciutat més enllà del fet en qüestió.<sup>10</sup>

---

9. Un exemple dels efectes de l'economia global en una ciutat és el cas de Hèlsinki. La capital de Finlàndia ha vist condicionat el seu desenvolupament per l'empresa Nokia i el sector de les telecomunicacions (Haila i Le Galès, 2002).

10. L'impacte dels Jocs Olímpics va ser molt important a Barcelona. Actualment, la política de la ciutat d'Atenes també està molt condicionada per la celebració dels propers Jocs l'any 2004 (Panayiotis i Hlepas, 2002).

---

A Europa, el procés de construcció de la UE ha tingut també conseqüències sobre les ciutats. L'existència de fons regionals per repartir ha comportat en alguns casos la creació d'un nou àmbit entre l'Estat i el municipi: la regió.<sup>11</sup> El sorgiment d'un nou nivell o el seu reforçament quan ja existia ha afegit un altre interlocutor al diàleg entre les diverses administracions dels estats. Això ha provocat que la distribució de la despesa pública i/o de les competències afavoreixi les regions en detriment dels municipis, com ha passat a Espanya.<sup>12</sup>

La realitat de la *multilevel governance* ens suggereix, doncs, que governar ha esdevingut una tasca més complexa, ja que han aparegut nous problemes i nous actors. A més, ultra els canvis en l'economia i en el sector privat, l'impacte de les noves tecnologies de la informació i la comunicació també representa un repte per a les institucions i més concretament per a les ciutats. Els nous sistemes de comunicació i de transport han afavorit la mobilitat de les persones, dels productes i de la informació, com també l'extensió de l'estil de vida urbà. L'alta mobilitat té conseqüències mediambientals i sobre les infraestructures, com també socials. El fet de viure, treballar i comprar en municipis diferents obre un debat sobre la importància real de la pertinença a un municipi i la pèrdua d'identitat local (Castells, 1997-1998).<sup>13</sup>

En aquest context, els governs de les ciutats no solament han de cooperar amb altres àmbits de govern, sinó que també han de coordinar-se i competir amb altres autoritats locals, regionals, estatals i supraestatals (com ara els organismes internacionals). De la mateixa manera, les empreses multinacionals han esdevingut un altre interlocutor que cal considerar, com també altres actors nous que

---

11. Per exemple, les regions han estat un invent artificial a tres països: Irlanda, Portugal i Grècia. Aquests tres països han obtingut fons estructurals molt importants per al seu desenvolupament econòmic i per garantir l'equilibri territorial. Al Regne Unit, les reivindicacions històriques d'Escòcia o del País de Gal·les han estat finalment escoltades, però en canvi no és clara la fórmula institucional que ha de tenir la regió d'Anglaterra (Keating i Loughlin, 1997).

12. Si comparem la distribució de la despesa pública entre els tres nivells espanyols —estatal, autonòmic i local—, veurem com ha evolucionat en els darrers vint anys. L'any 1981, la distribució de la despesa pública era, en percentatges: 87 % Estat, 3 % autonomies, 10 % ens locals, mentre que el 2000 els nous percentatges són, respectivament: 48 %, Estat, 36 % comunitats autònomes, 16 % ens locals (Ministeri d'Administracions Públiques, 2000).

13. Castells (1997-1998) ha estudiat les característiques del procés de metropolització en tres àrees: la societat de la informació, els factors econòmics i els efectes socials. El sociòleg subratlla la importància de la mobilitat i de les xarxes i els seus efectes perversos sobre el medi ambient.

superen les fronteres estatals (actors transnacionals): organitzacions no-governamentals (ONG), associacions sense ànim de lucre i sindicats (Vilanova, 1995).

Per aquesta raó, i dins el marc de la construcció europea i la globalització, les ciutats han buscat altres estratègies de pressió per influir en el context internacional. Els mecanismes han estat bàsicament tres: les xarxes de ciutats,<sup>14</sup> la cooperació transfronterera<sup>15</sup> i el *lobbying* a Brussel·les.<sup>16</sup>

Com veiem, les grans ciutats desenvolupen la seva política pròpia de projecció exterior, entrant així en competició amb l'Estat i trencant el seu monopoli en les relacions exteriors (Le Galès i Harding, 1998). A més, les ciutats també tenen i exerceixen mecanismes de pressió dins els estats als quals pertanyen. Aquests mecanismes són nombrosos i responen a lògiques internes de cada país. A Espanya, per exemple, les ciutats aconseguen ser escoltades gràcies a les associacions de municipis, les relacions personals o altres instruments (com el Pacte Local espanyol o la Carta Municipal barcelonina).

Així, doncs, les metròpolis intenten millorar la seva posició tant en l'àmbit estatal com internacional en l'economia global. Sassen (1991) ha descrit aquesta doble condició de les ciutats actuals com a *global cities* o ciutats globals. Segons aquesta autora, les ciutats globals tenen unes característiques comunes: un alt nivell i repertori de serveis tecnològics, gran capacitat d'intercanvis comercials (mercats de valors), serveis financers amb un alt grau de decisió i nous serveis jurídics.

---

14. Per exemple, la ciutat de Barcelona participa en dues xarxes, l'Eurocities (Barcelona, Birmingham, Lió, Milà, Frankfurt i Rotterdam) i la C-6 (Montpeller, Tolosa de Llenguadoc, Palma de Mallorca, València, Saragossa i Barcelona). Aquest tipus de xarxes tenen com a objectiu pressionar a Brussel·les, defensar interessos comuns i crear coneixement i recerca sobre temes urbans (Morata, 1997).

15. Sovint s'esdevé que dues ciutats de països diferents però molt pròximes geogràficament tenen més relació entre elles que no pas amb una ciutat del mateix Estat. Aquesta afinitat provoca que les ciutats arribin a acords de cooperació entre elles i elaborin projectes més enllà de les fronteres estatals. És el cas d'aquests tres exemples: Dinamarca i Suècia (l'Orestad); França i Bèlgica (Communauté Urbaine de Lille), i Espanya i França (l'Eurociutat Basca Baiona - Sant Sebastià) (Palard, 1997, Belil i Espinós, 2001).

16. Aquesta pressió es fa sovint mitjançant oficines i delegacions a la capital belga, com també participant a les institucions que permeten la representació de les autoritats locals. Entre aquestes, destaquen el Comitè de les Regions, el Consell de Municipis i Regions d'Europa, la Conferència dels Poders Locals i Regionals d'Europa, la Unió Internacional d'Autoritats Locals, la Federació Mundial de Ciutats Unides i l'Associació Mundial de les Grans Metròpolis. Si bé es tracta d'organismes molt heterogenis i a vegades poc operatius, la seva existència ens demostra que les ciutats s'organitzen i tenen voluntat d'influir en la política internacional, cosa que és una novetat que pot desembocar cap a d'altres formes de pressió en el futur.

Tanmateix no totes les ciutats estan en les mateixes condicions per atreure activitats i persones. Dente (1990) analitza l'existència d'una jerarquia urbana entre les ciutats més importants i, també, les dificultats per mantenir la seva posició en el sistema internacional. Aquest autor diferencia diversos nivells en la jerarquia: *top-level* (metròpolis de primer ordre internacionals i nacionals), *intermediate-level* (metròpolis de nivell intermedi multiregionals i regionals) i *lower-level* (metròpolis de baix nivell subregionals). Savitch (1997) distingeix tres tipus de ciutats: *world cities* (com París, Londres o Nova York), *primate cities* (Karachi, Berlín) i *regional cities* (Osaka, Marsella).

N'hi ha que tenen més avantatges institucionals (com ara ser capitals d'Estat), polítics (lideratge clar, consens polític), geoestratègics (una ubicació geogràfica estratègicament beneficiosa)... Però, més enllà, veiem com algunes metròpolis mantenen el seu estatus gràcies al seu desenvolupament econòmic, la seva capacitat per generar riquesa i innovació. Per exemple, aquest seria el cas de Londres, que s'ha mantingut com a ciutat mundial en els darrers vint anys tot i patir importants daltabaixos institucionals<sup>17</sup> (Goldsmith, 2000).

Així, doncs, la necessitat d'atreure inversions i la capacitat per innovar formen part de la competició existent entre les ciutats. Però, alhora, l'especialització i el fet de compartir interessos comuns reforça la necessitat de cooperació entre elles. En conseqüència, les xarxes urbanes constitueixen una característica clau de les estructures espacials modernes i creen una lògica d'interdependències i interrelacions entre les ciutats en una economia global. Tal com diu Dente, «el problema de la governança, doncs, canvia completament. Perd la continuïtat territorial i l'esfera d'influència de la ciutat literalment salta vers el món sencer» (1990, p. 67).

### 3.2. Del govern a la governança?

Als darrers anys, i en consonància amb el context que acabem de descriure, diversos autors han defensat la rellevància del concepte

---

17. Recordem que l'any 1986 el govern conservador de Margaret Thatcher va abolir l'autoritat metropolitana existent a Londres (Greater London Council), com també les autoritats de sis altres ciutats metropolitanes angleses. Del 1986 al 2000, la ciutat no ha tingut ni alcalde ni cap tipus d'institució de govern, però tot i així ha conservat la seva hegemonia com a ciutat capdavantera. Caldrà veure si la creació d'una nova autoritat metropolitana l'any 2000 (Greater London Authority) influirà o no en el manteniment de Londres com a *top-level city*.

---

*governança (governance)* com a marc conceptual per entendre els processos de canvi en la forma de governar. Hi ha diverses definicions d'aquest concepte (Stone, per exemple, parla de *règim*),<sup>18</sup> però conviu una idea comuna, que seria «un canvi del sentit de govern, referint-se a un nou procés de governar; o a un canvi de les normes; o a un nou mètode pel qual la societat és governada» (Rhodes, 1996, p. 652-653).

En altres paraules, aquesta perspectiva se centra en l'anàlisi de les xarxes i la cooperació entre els diversos actors que interactuen. Aquest enfocament considera que per governar les àrees metropolitanes no cal una estructura metropolitana forta (com defensa la tradició reformista), ni tampoc creu convenient una competició entre autoritats autònomes (com postula el corrent de la fragmentació).

Segons aquesta perspectiva, el govern de la metròpoli s'assoleix mitjançant unes pautes de cooperació entre els actors més rellevants (amb lògiques d'acció diferenciades: econòmica, social, associativa). És a dir, s'entén com una combinació de mecanismes d'autogovern de les àrees metropolitanes amb la cooperació i resolució de conflictes entre els actors, una barreja de govern i de xarxa basada en la negociació i capaç de prendre decisions vinculants.

Aquesta perspectiva inclou, per tant, una pluralitat d'actors transnacionals públics i privats més enllà de l'Estat. De fet, el discurs s'inclou dins el procés de revisió de les relacions entre societat civil i Estat i de pèrdua de l'hegemonia de l'Estat, tot i que aquest conserva la capacitat de controlar les xarxes i de fer de mitjancer entre els diversos actors. Les noves dinàmiques (coordinació entre actors, negociació, assoliment de consens) requereixen noves habilitats i coneixements per part dels representants locals. Per tant, el poder polític (representat en l'alcalde) esdevé el líder que ha de conciliar tots els interessos a la recerca del consens (Stoker, 1998; Goldsmith, 2000).

Aquest és, a grans trets, l'enfocament de tradició neoliberal sobre el paper dels governs locals (i dels estats) dins un marc global. Es tracta d'una aproximació provinent del món anglosaxó i, per tant, no aplicable exactament a totes les realitats, però tot i això és una perspectiva que cal tenir en compte perquè és present als discursos polítics i acadèmics. Al punt següent veurem quines crítiques ha rebut aquesta perspectiva.

---

18. Stone fa servir el concepte *regime* en política urbana per descriure «un grup informal però relativament estable amb accés als recursos institucionals que els permet tenir un paper destacat en la presa de decisions públiques» (Stone, 1989, p. 4).

---

#### 4. Conclusions: els reptes en joc

En aquest article hem parlat de com les diverses tradicions han enfocat el govern de les grans ciutats europees i nord-americanes. Tanmateix hem de ser conscients que les funcions dels governs metropolitans són variables entre els països i dins aquests: transport, planejament urbanístic, habitatge, educació, serveis socials, seguretat, recollida i tractament dels residus, provisió d'aigua i energia, protecció del consumidor, parcs i, recentment, desenvolupament econòmic, cultura (museus, biblioteques, festivals, oci), medi ambient i desenvolupament sostenible (Agenda 21). Ni els governs locals se n'ocupen a tots els països ni ho poden fer de la mateixa manera, a causa de la diversitat de competències i recursos.

A les conclusions volem resumir els dos reptes principals que pensem que sí que han d'assumir la immensa majoria de les grans ciutats del segle XXI: la legitimitat democràtica i la igualtat.

##### 4.1. El repte de la legitimitat democràtica

La legitimitat democràtica és i ha estat un repte per a les ciutats i les seves àrees metropolitanes, bàsicament per tres raons. En primer lloc, la naturalesa de moltes institucions, actors i jurisdiccions que intervenen en la governabilitat metropolitana dificulta l'assumpció de nocions com legitimitat democràtica o responsabilitat. En segon lloc, per la dificultat de coordinar les diverses polítiques i serveis sobre el territori (transport, habitatge, medi ambient) quan afecten municipis diferents, ja que cal assegurar polítiques equitatives i evitar que certs municipis se'n beneficiïn més que d'altres. Finalment, per la manca d'identificació entre l'elecció dels representants polítics i la representació efectiva (sovint hi ha un sistema d'elecció indirecta).

Podríem parlar de dos tipus de legitimitat democràtica: *input legitimacy* (legitimitat que emana de les institucions i les constitucions democràtiques i de la confrontació amb l'elector, assegurant la transparència en la presa de decisions) i *output legitimacy* (legitimitat assolida pels resultats de l'aplicació d'una determinada política o acció pública). Totes dues són necessàries, però hi cabria també un altre tipus de legitimitat, relacionada amb la participació activa dels ciutadans. Aquesta legitimitat ideal seria la *throughput legitimacy*, que s'aconseguiria mitjançant un procés de deliberació de la ciutadania en la presa de decisions. Tot i això, que hi hagi deliberació no implica necessàriament que hi hagi democràcia: depèn de les condicions en què es desenvolupi el procés (Papadopoulos, 2002).

La manca de legitimitat democràtica a les àrees metropolitanes ha estat una de les crítiques principals que s'han fet als tres corrents de pensament, com veurem a continuació.

En principi, un govern metropolità amb els respectius representants polítics semblaria la manera més democràtica i transparent de governar una àrea metropolitana. Sovint es parla de la necessitat d'escollir directament els representants polítics per tal que aquests siguin més responsables davant els ciutadans. En el cas de les autoritats metropolitanes creades després de l'annexió de municipis, poden existir representants polítics però el grau de legitimitat dependrà en gran mesura de si s'ha fet o no un referèndum de consulta als ciutadans. En el període de domini del corrent reformista, es van fer referèndums als Estats Units i al Canadà, però no a Europa.

D'altra banda, l'abolició d'autoritats metropolitanes (a l'època del discurs del *public choice*) es va fer de manera poc democràtica, com exemplifiquen els casos de Londres i de Barcelona. En un context de gran fragmentació institucional, a més a més, sovint el ciutadà té dificultats per identificar quina és la institució que el representa (si és que hi ha representació institucional) o quin organisme és el proveïdor dels serveis.

Finalment, en el cas del corrent de la governança, la crítica s'adreça a la legitimitat dels diversos actors que col·laboren amb els governs locals, regionals o nacionals. En intervenir nous interlocutors, els ciutadans tenen més dificultats per identificar els autors de les polítiques, ja que no queda clar que l'Ajuntament o el Govern en sigui l'únic responsable. Per tant, la responsabilitat (*accountability*) queda més difosa i hi ha menys transparència en les decisions. Alhora, creix la percepció que els ciutadans tenen menys capacitat d'influir en la política o menys capacitat de control davant aquests nous actors, sobretot el sector privat (multinacionals, per exemple). Per tant, el *bon govern* metropolità exigeix que les ciutats s'esforcin a garantir aquest marc de legitimitat i de comprensió per als ciutadans anant més enllà de la seva tasca de donar serveis per aprofundir en la qualitat de la democràcia.

#### **4.2. El repte de la igualtat**

El nombre de ciutats i el seu nombre d'habitants ha augmentat progressivament a escala mundial, cosa que ens indica que es tracta d'una realitat dinàmica i en procés de creixement. Tot i que no podem qualificar les grans ciutats de realitat homogènia, ja que hi ha moltes diferències entre continents i entre països, sí que podem

identificar una població urbana i una sèrie de problemàtiques comunes: els efectes derivats de l'alta mobilitat, les conseqüències sobre el medi ambient, els problemes socials relacionats amb la pobresa, l'especulació del sòl, la mundialització i la llibertat de moviments del capital o la dificultat de la governabilitat i la gestió.

Les dinàmiques de la globalització i la internacionalització de l'economia han afavorit les ciutats com a centres de producció, de serveis i d'innovació. Així, les ciutats i les seves àrees metropolitanes han esdevingut un focus d'atracció de persones (treballadors, turistes, estudiants, ociosos), empreses de tota mena (bàsicament de serveis), esdeveniments diversos (congressos, competicions, cimeres), configurant així una gran riquesa i diversitat humana en un territori limitat.

Aquest és un avantatge que tanmateix planteja certs reptes, que giren bàsicament entorn de com assegurar la igualtat entre els seus habitants: igualtat en accés a l'educació, a la feina, a l'habitatge, al transport, a les noves tecnologies, a la participació política i ciutadana... A les ciutats i a les àrees metropolitanes, les desigualtats s'accentuen a causa d'una combinació de dinàmiques supraestats (lògiques econòmiques mundials) i locals (absència o menor planificació i regulació).

Però, és possible fugir de la lògica de la competitivitat entre ciutats en el món actual? És inevitable la jerarquia entre ciutats, com a reflex de la jerarquia entre estats? Com es pot combinar l'especialització amb l'estandardització? I com es pot fer sense perjudicar els habitants? Sovint, els costos de la competició en l'àmbit internacional recauen en els habitants: encariment del nivell de vida i processos de *gentrification*, ciutat de disseny però poc pràctica, recerca de finançament a qualsevol preu, insostenibilitat, etc. A la inversa, el fet de ser una ciutat capdavantera hauria d'afavorir els ciutadans donant-los noves oportunitats i perspectives de futur.

Per fer front a aquestes qüestions, cal un projecte de ciutat compartit i un lideratge polític sòlid. La governabilitat resultarà afavorida si descansa sobre una estructura institucional senzilla i amb una autonomia de recursos materials i humans (aspecte actualment inexistent a la majoria de les grans metròpolis). El lideratge ha de ser conciliador, però ferm; que sàpiga dialogar amb tots els actors, però que mantingui la coherència del seu projecte a llarg termini. Cal comptar amb la col·laboració del sector privat, però també amb la dels actors de la societat civil: ciutadans, associacions, ONG, sindicats, etc., ja que l'aplicació d'un projecte consensuat i participat tendeix a ser més efectiva que no pas la d'un projecte imposat.

Afrontar aquests reptes implica prendre decisions polítiques i, en el fons, comporta pensar quin model de ciutat (i d'àrea metropolitana) es vol i optar per un model determinat (en cas d'haver-hi nombroses administracions, significa compartir i pactar una visió conjunta). És per això que hem cregut important emfasitzar la dimensió de la legitimitat democràtica i de la igualtat en el govern de les grans ciutats com a reflexió final.

## 5. Bibliografia

- BELL, M.; ESPINÓS, M. (2001). *Aproximació a la governabilitat de les àrees metropolitanes europees*. Barcelona: Diputació de Barcelona. [Elements de Debat Territorial; 14]
- CASTELLS, M. (1997-1998). *La era de la informació: Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza. 3 v.
- DENTE, B. (1990). «Metropolitan Governance Reconsidered, or How to Avoid Errors of The Third Type». *Governance*, núm. 1, p. 55-74.
- DOWNES, A. (1994). *New visions for Metropolitan America*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- GABRIEL, O. W.; HOFFMANN-MARTINOT, V.; SAVITCH, H. V. [ed.] (2000). *Urban Democracy*. Opladen: Leske Budrich.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1983). *Madrid: Comunidad Autónoma Metropolitana*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- GOLDSMITH, M. (2000). «Urban Governance». A: PADDISON, R. [ed.]. *Handbook of Urban Studies*. Londres: Sage Publications, p. 325-335.
- HAILA, A.; LE GALÈS, P. (2002). *Cities, states and the making of the metropolitan governance: Combining the maintenance of the welfare state and the competitiveness of Finland: the contradictions of urban governance in Helsinki*. 30<sup>th</sup> ECPR Joint Sessions of Workshops. Torí, 22-27 de març de 2002.
- KEATING, M. (1995). «Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice» A: JUDGE, D.; STOKER, G.; WOLLMANN, H. [ed.]. *Theories of Urban Politics*. Londres: Sage Publications, p. 117-134.
- KEATING, M.; LOUGHLIN, J. [ed.]. (1997). *The political economy of regionalism*. Londres: Frank Cass, p. 292-305
- LANE, J. E. (2000). *The public sector*. Londres: Sage Publications.
- LE GALÈS, P.; HARDING, A. (1998). «Cities and States in Europe». *West European Politics*, vol. 21, núm. 3, p. 120-145.
- MARTINS, M. R. (1995). «Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation: A Cross-European Perspective» A: *Environment and Planning C: Government and Policy*, núm. 13, p. 441-456.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2000). *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*. Madrid: MAP.
- MORATA, F. (1997). «The Euroregion and the C-6 Network: the new politics of sub-national cooperation in the West-Mediterranean area». A: KEATING, M.; LOUGHLIN, J. [ed.]. *The political economy of regionalism*. Londres: Frank Cass, p. 292-305.
- MOURITZEN, P. E. (1989). «City Size and Citizen Satisfaction: Two Competing Theories Revisited» A: *European Journal of Political Research*, núm.17, p. 661-688.
- PALARD, J. [dir.] (1997). *L'Europe aux frontières: La coopération transfrontalière entre régions d'Espagne et de France*. París: Presses Universitaires de France.

- PANAYIOTIS, G.; HLEPAS, N. K. (2002). *The emergence of the metropolitan governance of Athens. Debate on alternative scenarios*. 30<sup>th</sup> ECPR Joint Sessions of Workshops. Torí, 22-27 de març de 2002.
- PAPADOPOULOS, Y. (2002). *Is governance a form of deliberative democracy?* 30<sup>th</sup> ECPR Joint Sessions of Workshops. Torí, 22-27 de març de 2002.
- RHODES, R. (1996). «The new governance: governing without government». *Political Studies*, núm. 44, p. 652-667.
- ROSE, L. E. (1999). «Citizen (Re)orientations to the Welfare State: From Public to Private Citizens?». A: BUSSEMAKER [ed.]. *Citizenship and Welfare State Reform in Europe*. Londres: Routledge, p. 131-148.
- SASSEN, S. (1991). *The Global City: New York, London and Tokyo*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SAVITCH, H. V. (1997). «Globalisation and local politics». Ponència presentada al FASP Colloque on Local Politics and the Changing Public Sphere, Lió.
- SOJA, E. W. (1989). *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*. Londres: Verso Press.
- STOKER, G. (1998). «Governance as theory: five propositions». *International Social Science Journal*, núm. 155, p. 17-28.
- STONE, C. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, Kansas: University of Kansas Press.
- VILANOVA, P. (1995). *El Estado y el sistema internacional: Una aproximación al estudio de la política exterior*. Barcelona: Edicions de la Universitat de Barcelona.

