

# Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal<sup>1</sup>

Mariona Tomàs

Este artículo analiza la construcción de la legitimidad a escala metropolitana, entendida a partir de tres dimensiones: *output-oriented* (resultados de las políticas públicas), *input-oriented* (representación ciudadana y responsabilidad política) y *throughput-oriented* (procedimiento en la toma de decisiones). El debate sobre la eficiencia y la democracia metropolitanas ha sido conceptualizado por tres escuelas de pensamiento (reforma, *public choice* y nuevo regionalismo), examinadas en la primera parte. Estas corrientes proponen modelos alternativos para gobernar las áreas metropolitanas y reforzar las múltiples vertientes de la legitimidad. Sin embargo, el debate sobre la legitimidad metropolitana se ha centrado en la dimensión de los resultados, marginando la vertiente democrática. La comparación entre Barcelona y Montreal realizada en la segunda parte permite explorar las razones del déficit democrático a escala metropolitana.

*Palabras clave:* áreas metropolitanas, gobernabilidad, gobernanza, democracia, Barcelona, Montreal.

## INTRODUCCIÓN

La eficiencia y la democracia de los gobiernos es uno de los temas más analizados en el ámbito local (Dahl y Tufte, 1974; Wolman, 1995; Pratchett y Wilson, 1996; Gabriel *et al.*, 2000). Partiendo de Easton (1965) y centrándose en el ámbito europeo, Scharpf (1997 y 1999) aborda el debate sobre la eficiencia y la democracia bajo el prisma de la legitimidad,

---

1. Una primera versión de este artículo fue presentada en el IX Congreso de la AECPA, en Málaga. Quisiera agradecer los comentarios de los participantes del Panel “Gobernanza local e innovación del gobierno y la democracia”, así como de los dos evaluadores anónimos.

entendida como la capacidad de los sistemas políticos para generar tanto representación ciudadana y responsabilidad política (*input-oriented legitimacy*) como resultados satisfactorios de las políticas públicas (*output-oriented legitimacy*). Así, la legitimidad de los gobiernos no viene sólo producida por la garantía de la representación, sino también por su capacidad de dar respuestas y solucionar las demandas ciudadanas. A estas dos dimensiones tradicionales de la legitimidad se le ha añadido la *throughput legitimacy*, que haría referencia al procedimiento de la toma de decisiones (transparencia, grado de apertura y de inclusión). Esta dimensión complementa la *input-oriented legitimacy*, ampliando la concepción de la democracia representativa al profundizar sobre cómo se toman las decisiones y si se incluyen instrumentos de democracia deliberativa que permitan mayor participación del conjunto de actores públicos y privados (Papadopoulos, 2003; Papadopoulos y Warin, 2007).

El debate sobre la eficiencia (como parte de la *output legitimacy*) y la democracia (incluyendo las vertientes de *input* y *throughput legitimacy*) es especialmente relevante en el ámbito metropolitano, enfrentado a un problema estructural: el dinamismo propio de las aglomeraciones urbanas, que no entienden de límites administrativos. Así, el intercambio de bienes, servicios y personas que las caracteriza varía en el tiempo y en el espacio, perpetuando el desencuentro entre región funcional y región política (Young y Garside, 1982), con efectos en la democracia y la eficiencia. Respecto a la democracia, a menudo actúan distintas instituciones de elección indirecta: la fragmentación institucional y la dinámica multinivel merman la rendición de cuentas al ciudadano. En el caso de existir instituciones metropolitanas, la gran mayoría son lideradas por alcaldes y concejales escogidos por los habitantes de su municipio y no por el conjunto del área metropolitana. Además, acostumbran a ser estructuras de gobierno “clásicas”, con pocos mecanismos de participación de la sociedad civil. Si las dificultades de consolidar la *input* y *throughput legitimacy* a escala metropolitana son notorias, la búsqueda de la eficiencia en la prestación de los servicios también es complicada, debido a la multiplicidad de organismos que operan en el territorio y a las características asociadas a los servicios (de tipo supramunicipal y generalmente costosos). En resumen, la especificidad político-institucional de las áreas metropolitanas hace evidente el reto de la legitimidad en sus tres vertientes y plantea la cuestión de la gobernabilidad. Por gobernabilidad entendemos el equilibrio entre las necesidades del Gobierno (problemas) y las capacidades del Gobierno (soluciones), es decir, una sociedad es gobernable cuando no existe demasiada diferencia entre los problemas y las soluciones (Kooiman, 1993). La gobernabilidad metropolitana significa la capacidad de ejecutar políticas públicas y acciones colectivas para resolver problemas y desarrollar su propio territorio (Lefèvre, 2005: 195). La gobernabilidad es un concepto más amplio que el de gobernanza (centrado en el cambio de la forma de gobernar), aunque a menudo son utilizados como sinónimos.

Este artículo analiza, a través de los casos de Barcelona y Montreal, la construcción de la legitimidad a escala metropolitana. No pretendemos evaluar el impacto de

las medidas implementadas para mejorar la eficiencia y la democracia metropolitana, sino explicar cuál ha sido la vertiente predominante de la legitimidad y por qué motivos. Concretamente, queremos demostrar que el debate sobre la democracia y la eficiencia en las áreas metropolitanas ha tendido a centrarse en la dimensión de los resultados, en detrimento de la participación ciudadana y la apertura en la toma de decisiones. En la primera parte examinamos la concepción de la democracia y la eficiencia por parte de los tres enfoques principales de la gobernabilidad metropolitana (escuela de la reforma, *public choice* y *new regionalism*). Estas perspectivas proponen modelos alternativos para gobernar las áreas metropolitanas y reforzar las múltiples caras de la legitimidad.

La segunda parte del artículo compara los casos de Barcelona y Montreal. En el campo de la ciencia política y del derecho constitucional son abundantes las comparaciones entre Cataluña y Quebec sobre temas de identidad y de encaje en el Estado español y canadiense respectivamente (por ejemplo, Keating, 1997; Gagnon, 2007). En cambio, el interés por la cuestión metropolitana es muy menor, con escasos estudios que analizan los modelos de sus metrópolis, Barcelona y Montreal<sup>2</sup>. Las dos áreas metropolitanas se caracterizan por ser el motor económico y concentrar a más de la mitad de la población de Cataluña y Quebec. En ambos casos, también la competencia para crear o eliminar áreas metropolitanas se halla en las manos de los gobiernos subestatales. A partir de una problemática parecida, pero con modelos de gobernabilidad distintos, la comparación entre Barcelona y Montreal permite profundizar sobre las dificultades para consolidar la democracia metropolitana.

## LAS TEORÍAS SOBRE EL GOBIERNO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

El debate sobre la gobernabilidad metropolitana ha sido conceptualizado en América del Norte y Europa a través de tres corrientes: la escuela de la reforma (*reform school*) (1900-1920 y 1950-1960), la escuela de la elección racional (*public choice school*) (1970-1980) y el nuevo regionalismo (*new regionalism*) (a partir de 1990). Como ha sido ampliamente analizado (Stephens y Wikstrom, 2000; Brenner, 2002; Heinelt y Kübler, 2005), cada perspectiva propone un modelo de organización metropolitana diferente según una concepción específica de la democracia y la eficiencia en el ámbito metropolitano, entre otros aspectos. En este artículo destacamos aquellos elementos que caracterizan cada una de las corrientes en relación a su concepción de la legitimidad.

Según los autores de la reforma, la fragmentación institucional es negativa tanto para la prestación eficiente de los servicios como para la integración de los ciudadanos en el

---

2. Destacamos Capel, Horacio y Paul-André Linteau (eds). 1998. *Barcelona-Montréal. Desarrollo urbano comparado/développement urbain comparé*. Barcelona: Universitat de Barcelona.

espacio metropolitano (Lowery, 1999). Para los reformistas, el ámbito administrativo debe coincidir con el área funcional, mediante dos fórmulas: a) anexión y fusión de municipios (como en la mayoría de ciudades a finales del siglo XIX, principios del XX o en los países del centro y norte de Europa en los años sesenta), y b) creación de gobiernos metropolitanos de segundo nivel (o *two-tier*, como en Toronto y Londres en los años sesenta). Las dos opciones se diferencian en el mantenimiento o cambio de los límites administrativos municipales, pero comparten una misma idea de cómo reforzar la eficiencia y la democracia.

Según una lógica de economías de escala, las unidades municipales de gran tamaño y las áreas metropolitanas consolidadas ahorran costes, permitiendo mayores recursos técnicos y humanos, y mayor capacidad para satisfacer las demandas ciudadanas. El hecho de contar con menos municipios o con un gobierno metropolitano evita la duplicidad de servicios y facilita la implementación de las políticas metropolitanas, consiguiendo prestar los servicios de manera eficiente. Según esta perspectiva, la satisfacción ciudadana también crece al aumentar la dimensión de los gobiernos locales, porque en los municipios grandes hay variedad de canales de participación y relevancia de los temas tratados, favoreciendo la participación en las elecciones y también en los debates públicos (Oliver, 2001). En el caso de los gobiernos metropolitanos de elección directa, el hecho de escoger a los representantes metropolitanos mejora la legitimidad del sistema y permite visibilizar la problemática metropolitana. Además, la realización de una campaña electoral con programas y compromisos permite al ciudadano pedir rendición de cuentas a los políticos (Sharpe, 1995). En resumen, ya sea mediante la creación de megaciudades o de gobiernos metropolitanos, la concepción reformista de la gobernabilidad metropolitana considera que las unidades grandes permiten una prestación de servicios y una legitimidad política óptimas. *Hay, pues, una relación causal entre el gran tamaño de las instituciones y la calidad de la democracia y la eficiencia.*

Sin embargo, tanto las reformas de fusión de municipios como de creación de gobiernos metropolitanos son polémicas, ya que implican la pérdida de autonomía (total o parcial) por parte de los municipios y la emergencia de un nuevo poder. En la mayoría de casos, las reformas han sido impuestas por los gobiernos estatales o subestatales (según la organización territorial del país) y sin consultar a los ciudadanos, poniendo en evidencia las debilidades de este modelo en relación con la *throughput legitimacy* (con poco diálogo y una perspectiva *top-down*).

En contraste a esta perspectiva surge, en los años setenta, otra corriente que aplica los postulados de la teoría de la elección racional (*public choice*) al gobierno de las áreas metropolitanas. Según los autores de este grupo, la excelencia en la eficiencia y la democracia se obtiene en los municipios pequeños. Al contrario de los reformistas, no debe existir un gobierno metropolitano que coordine las políticas y la prestación de servicios, ya que la competencia entre los municipios del área metropolitana es positiva. Estos autores conciben el espacio metropolitano como un mercado en el que los

ciudadanos son consumidores y escogen libremente su municipio de residencia en función de la calidad de los servicios locales (Bish, 1971). En relación a la gestión de los servicios, y a diferencia de los defensores del *big government*, se entiende que ésta no debe ser realizada necesariamente por los entes locales, sino que se puede externalizar a empresas u otras sociedades siguiendo criterios de racionalidad y de eficiencia. En este sentido, la escuela del *public choice* converge con los postulados de la nueva gestión pública surgidos en los años ochenta (Osborne y Gaebler, 1992) y representa un cambio respecto a la perspectiva reformista. Acerca de la democracia, se considera que los municipios pequeños garantizan una mayor transparencia de las decisiones y una mayor participación política, ya que hay más proximidad entre los políticos y los ciudadanos. Además, si un ciudadano no está satisfecho, cambiará de municipio, haciendo valer la idea de “*vote with their feet*” (Tiebout, 1956). *En definitiva, según la escuela del public choice, la relación causal también existe, pero a la inversa: las unidades pequeñas aseguran una mayor democracia y eficiencia.*

Para los defensores de este enfoque, la fusión de municipios o la imposición de estructuras metropolitanas (costosas y burocráticas) representan un ataque a la libertad individual y son contrarias a los criterios de eficiencia y democracia (Bish y Ostrom, 1973). Si quieren, los municipios pueden colaborar para prestar conjuntamente un servicio (abastecimiento de agua, gestión de residuos, transporte público, servicio de protección de incendios), modelo dominante en Estados Unidos. En este sentido, no hay una cooperación forzada y la iniciativa es local, generando prácticas más consensuales que refuerzan la legitimidad del proceso.

Durante la segunda mitad del siglo XX, el debate sobre la gobernabilidad metropolitana está marcado por la oposición entre estas dos escuelas de pensamiento centradas en la dimensión de los gobiernos locales (Mouritzen, 1989; Keating, 1995). La escuela del *new regionalism* surge en los años noventa como alternativa al “diálogo de sordos” protagonizado por estas perspectivas (Heinelt y Kübler, 2005). El nuevo regionalismo se divide en distintas corrientes internas (según el énfasis en las desigualdades, el *urban sprawl* o la competitividad económica) (Brenner, 2002), pero un elemento transversal es el impacto de la globalización en las áreas metropolitanas y en el papel del Estado. Así, la mundialización de los mercados configura una nueva jerarquía urbana que sitúa las aglomeraciones metropolitanas como centros de producción. Éstas compiten para atraer población calificada, sectores económicos punteros, infraestructuras estratégicas, así como eventos internacionales. A la vez, los Estados descargan parte de sus responsabilidades hacia las ciudades, que no sólo concentran los atractivos de la globalización, sino también sus efectos negativos (segregación social y espacial, mala calidad ambiental, etc.) (Cox, 1998; Brenner, 2004).

En este contexto, el debate sobre los modelos metropolitanos no se centra tanto en el tamaño de los municipios, sino en las dinámicas y las prácticas de los actores locales (Wallis, 1994). Aunque comparten con la escuela de la reforma la necesidad de tener algún instrumento de coordinación metropolitana para evitar duplicidades y

excesiva fragmentación, los autores neorregionalistas descartan la creación de gobiernos metropolitanos con fuertes competencias. En este sentido, el nuevo regionalismo se inscribe en el paso del “gobierno a la gobernanza” (Le Galès, 1995; Jouve y Lefèvre, 1999). Según esta corriente, el modelo de organización metropolitana debe contar con instrumentos flexibles de cooperación que permitan mejorar la competitividad económica y crear una visión global de los retos metropolitanos. Con una “buena gobernanza”, ambos objetivos se pueden conseguir sin generar nuevos costes y evitando una toma de decisiones jerárquica (asociada a los gobiernos reformistas) (Savitch y Vogel, 2000). Esto se traduce en la creación de estructuras ligeras de planificación y gestión metropolitana (ejemplo de Francfort y Londres), de planes estratégicos donde participan una variedad de actores públicos y privados (casos de Torino y Barcelona), y una generalización de redes y plataformas mixtas de promoción internacional (Tomàs, 2009).

Desde el punto de vista de los resultados, se considera que los instrumentos de gobernanza metropolitana son más eficientes que los gobiernos clásicos, dando entrada a los partenariados público-privados y otras formas de gestión flexibles ya introducidas por la corriente anterior (John, 2001). Desde la perspectiva de la democracia, el nuevo regionalismo propone una apertura de la toma de decisiones a la sociedad civil, aunque en la práctica la mayor parte de instrumentos de gobernanza no tienen capacidad vinculante. De hecho, hay dos interpretaciones sobre las oportunidades del espacio metropolitano para mejorar la calidad de la democracia (Kübler y Wälti, 2001; Papadopoulos, 2003). Según una visión pesimista, la implicación del sector privado en la gestión de los servicios y la proliferación de redes de actores puede conducir a una menor transparencia y menor responsabilidad política, ya que los ciudadanos pierden capacidad de control respecto a la gestión y la toma de decisiones políticas. Según una lectura optimista, la participación de actores públicos y privados en las *policy network* y la introducción de mecanismos participativos representan una oportunidad para reforzar las prácticas democráticas, incluso en el caso de que sólo tengan funciones de consulta. *Resumiendo, el nuevo regionalismo considera que la legitimidad metropolitana se obtiene gracias a la participación de distintos actores y mediante fórmulas flexibles de gobernanza.*

El análisis de las teorías de la gobernabilidad metropolitana muestra visiones distintas sobre la manera de reforzar la democracia y la eficiencia a escala metropolitana (cuadro 1). Para las escuelas de la reforma y del *public choice*, el factor determinante es el tamaño de los gobiernos locales y el grado de institucionalización de la cooperación metropolitana, en concepciones opuestas. Para el nuevo regionalismo, la participación de una pluralidad de actores tanto en la gestión como en la toma de decisiones mediante instrumentos de gobernanza permite mejorar la eficiencia y la democracia metropolitanas.

## CUADRO 1.

## CARACTERÍSTICAS DE LAS TRES DIMENSIONES DE LA LEGITIMIDAD SEGÚN ENFOQUE DE LA GOBERNABILIDAD METROPOLITANA

	<b>Escuela de la reforma (1900-1920/ 1950-1960)</b>	<b>Escuela del <i>public choice</i> (1970-1980)</b>	<b>Nuevo regionalismo (1990...)</b>
<i>Output legitimacy</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Relación causal entre mayor tamaño municipal y mejor eficiencia (economías de escala).</li> <li>– La coincidencia del ámbito administrativo con el área funcional permite tener una visión conjunta de los retos metropolitanos y satisfacer así las demandas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Relación causal entre menor tamaño municipal y mejor eficiencia (competición entre municipios).</li> <li>– Mayor eficiencia por la introducción de mecanismos de gestión privada.</li> <li>– El espacio metropolitano es concebido como un mercado que da respuesta a las demandas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– No hay relación causal entre tamaño y costes: la eficiencia se consigue mediante instrumentos flexibles y de gestión privada.</li> <li>– El espacio metropolitano satisface la demanda de aumentar la competitividad económica.</li> </ul>
<i>Input legitimacy</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elección directa de los representantes metropolitanos.</li> <li>– Relevancia de los asuntos tratados.</li> <li>– Rendición de cuentas metropolitana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elección directa de los representantes locales.</li> <li>– Proximidad electores-representantes.</li> <li>– Rendición de cuentas local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Participación de actores públicos y privados.</li> <li>– Representación de la pluralidad de intereses.</li> <li>– Rendición de cuentas más difusa.</li> </ul>
<i>Throughput legitimacy</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Perspectiva <i>top-down</i>.</li> <li>– Por imposición.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Perspectiva <i>bottom-up</i>.</li> <li>– Consensual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Colaboración horizontal.</li> <li>– Consensual.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

La traducción de estos tipos ideales en casos prácticos muestra un papel secundario de la vertiente democrática, tanto en el *input* como en el *throughput*. En efecto, a pesar de los postulados reformistas, en la mayoría de los gobiernos metropolitanos predomina la elección indirecta de los representantes, convirtiendo la arena metropolitana en un espacio opaco y desconocido por los ciudadanos. Es interesante constatar que en los casos actuales de autoridades metropolitanas de elección directa, como la Verband Region Stuttgart y la Greater London Authority, la participación en las tres últimas elecciones no supera, de media, el 50% (Tomàs, 2009). En los casos de fragmentación institucional y ausencia de autoridades metropolitanas, como en la mayoría de metrópolis en Estados Unidos, la democracia se expresa a escala local. Un localismo excesivo tiende a ignorar la realidad metropolitana y la pertenencia a un espacio común, con problemas que necesitan resolución conjunta (Lowery, 1999). Finalmente, los mecanismos de participación ciudadana se han implementado a escala local o infralocal (barrio) y no a escala supra-municipal, siendo difícil valorar su impacto en la legitimidad metropolitana (Jouve y Booth, 2004).

Siguiendo el razonamiento de Swanstrom (2001), podríamos afirmar que los objetivos que guían la creación de autoridades metropolitanas o la cooperación voluntaria entre municipios priorizan la dimensión de los resultados, ya sea evitar duplicidades en la prestación de servicios, dar mejores servicios a menor precio o ser competitivos a escala mundial. Dicho de otra manera, las dimensiones *input* y *throughput* de la legitimidad metropolitana quedarían relegadas. El estudio de los casos de Barcelona y Montreal que desarrollamos en el punto siguiente confirma esta hipótesis y nos permite profundizar en las razones del déficit de legitimidad democrática en las áreas metropolitanas.

## UNA COMPARACIÓN BARCELONA-MONTREAL

Para validar la hipótesis del déficit democrático metropolitano procederemos a la comparación de los casos de Barcelona y Montreal. En primer lugar, haremos un breve análisis de la gobernabilidad metropolitana para cada uno de los casos<sup>3</sup> a partir de las tres dimensiones de la legitimidad (*input*, *output* y *throughput*). En ambas áreas metropolitanas observamos tres fases en la gobernabilidad metropolitana, con distinta periodización y características. A continuación comparamos los dos casos a partir de una adaptación propia del marco analítico propuesto por Vivien Lowndes (2005), quien diferencia los elementos estructurales (*institutional hardware*) de los relativos a prácticas y actitudes de los actores (*institutional software*).

### *La cooperación instrumental barcelonesa*

La articulación institucional de la Barcelona metropolitana se remonta a finales de siglo XIX y principios del XX, con un crecimiento continuado de población que culmina con la anexión de los pueblos colindantes. El fin del proceso expansivo fija la superficie de la ciudad en 100 km<sup>2</sup>, un espacio considerado insuficiente para algunos geógrafos y urbanistas de la época (Nadal, 1995). Este debate se repetirá en el futuro, prevaleciendo siempre una visión reducida del fenómeno metropolitano o el desajuste entre política y realidad (Carreras, 2002). Durante el franquismo se crean algunos mecanismos de planificación territorial —como el Plan Comarcal y la Comisión de Urbanismo de Barcelona—, insuficientes para contener el crecimiento urbano. Haciendo hincapié en la concepción de la legitimidad, analizamos los últimos 30 años de la gobernabilidad metropolitana barcelonesa, a partir de tres fases.

---

3. El estudio de las dos realidades se fundamenta en el trabajo empírico realizado en proyectos de investigación previos: en el caso de Barcelona, el análisis de la gobernanza metropolitana, y en el caso de Montreal, la tesis doctoral (véase la bibliografía). En ambos casos se utiliza un enfoque cualitativo basado en el análisis documental y la realización de entrevistas semiestructuradas a cargos políticos y técnicos de los gobiernos municipales, subestatales y metropolitanos.

La primera fase corresponde a la máxima institucionalización de la gobernabilidad metropolitana, con la creación, en 1974, de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, regida por una corporación metropolitana (que dará el nombre a la institución, Corporación Metropolitana de Barcelona-CMB). Aunque de inspiración reformista, la CMB es una autoridad metropolitana de segundo nivel formada por Barcelona y 26 municipios de alrededor, con competencias de gestión, poca autonomía financiera y elección indirecta. El objetivo principal de la CMB es la implementación del Plan General Metropolitano (PGM) de 1976, un instrumento de planificación esencial en pleno proceso de suburbanización. Con la creación de la CMB también se gestionan, por primera vez de manera conjunta, servicios como el tratamiento de residuos, el abastecimiento de agua o el transporte público (metro, autobús, taxi). Durante los años ochenta, la CMB aumenta su presupuesto, gracias a fondos autonómicos y estatales, disfrutando de mayor capacidad de desarrollo de sus competencias (elaboración de planes metropolitanos) y reforzando la dimensión *output* de la legitimidad (Artal, 2002).

La legitimidad democrática de la CMB es más débil, por varios motivos. En primer lugar, se crea en el marco de la dictadura franquista por un decreto-ley (ajustándose después a los requerimientos democráticos). En segundo lugar, la CMB está gobernada por un consejo metropolitano de elección indirecta. Presidido por el alcalde de Barcelona, cuenta con representantes de los municipios, según su población, y a partir de los resultados electorales locales. Este tipo de representación no permite identificar claramente a unos representantes metropolitanos y dificulta, en general, pensar en clave metropolitana. En el caso barcelonés, esta dificultad es mayor debido al contexto histórico. En efecto, el desarrollo de la CMB coincide con los primeros mandatos democráticos de alcaldes y concejales: éstos son deudores a sus electores y concentran sus esfuerzos en satisfacer las demandas de los ciudadanos de sus municipios, relegando la CMB a un papel secundario. El tercer factor que cuestiona la legitimidad democrática de la CMB está relacionado con el estilo de la toma de decisiones y el liderazgo de la institución. El recelo de la periferia al *centralismo* barcelonés se acentúa a partir de 1982 con la presidencia de Pascual Maragall, en una fase crucial para la ciudad preolímpica. A este liderazgo, considerado excesivamente dominante, cabe añadir la diferencia de color político de los municipios gobernados por el PSUC (luego ICV) y los gobernados por el PSC (que lideran Barcelona y otros municipios grandes), lo que dificulta la consolidación de una estrategia metropolitana compartida.

La segunda fase se inicia en 1987 con la aprobación por el Parlamento de las Leyes de Organización Territorial de Cataluña (LOT), que transforman la dinámica metropolitana y favorecen la fragmentación institucional. La CMB se disuelve, se crean dos entidades metropolitanas sectoriales (en medio ambiente y transporte) y una nueva división territorial para la cooperación supramunicipal (las comarcas), sin tener en cuenta la unidad del área metropolitana. Así, la Entidad Metropolitana del Transporte (EMT) incluye 18 municipios, la Entidad Metropolitana del Medio Ambiente (EMA), 33, y el ámbito metropolitano de la CMB se divide en cuatro comarcas. A esto se le añade la creación de distintas empresas y organismos públicos en cada entidad para la gestión de los servicios (agua, residuos, transporte). Además, en 1997 se crea la Autoridad del Transporte Metropolitano para coordinar el sistema de

transporte público e impulsar la integración tarifaria en un ámbito territorial más amplio (actualmente, 253 municipios). Frente a esta “balcanización institucional” (Hoffmann-Martinot, 1999), 23 municipios se integran, en 1988, de manera voluntaria en la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana (MMAMB), con la finalidad de mantener los servicios comunes y elaborar proyectos de desarrollo conjunto.

Esta particular configuración institucional refleja una determinada concepción sobre la legitimidad. En relación a la eficiencia, se mantiene la prestación de los servicios en aquellos municipios incluidos en las autoridades metropolitanas de medio ambiente y transporte. Los servicios básicos de naturaleza metropolitana (transporte, residuos, agua) no se ven prácticamente afectados por el cambio institucional, reforzando una legitimidad por rendimiento (Négrier y Tomàs, 2003). Sin embargo, las competencias en materia de urbanismo de la CMB son transferidas a la administración de la Generalitat y, en menor medida, a los ayuntamientos, dejando el ámbito metropolitano sin su mayor instrumento. Este vaciamiento de poderes en urbanismo y, en general, la abolición de la CMB son muy criticados por los representantes de los municipios afectados, debilitando la legitimidad de la reforma. En efecto, las LOT se aprueban sin consenso, gracias a la mayoría absoluta de *Convergència i Unió*, fuerza política con escasa presencia en el área metropolitana. La creación de las nuevas instituciones altera la participación en la toma de decisiones, ya que cada entidad tiene su propio Consejo, formado por un número distinto de representantes. En resumen, la disolución de la CMB transforma la configuración institucional y obliga a los alcaldes y concejales a funcionar de manera más sectorializada: la concepción del área metropolitana como un espacio integrado se desvanece a favor de la fragmentación.

Con el cambio de siglo debuta la tercera fase. En este periodo se observa un cambio de tendencia y se revaloriza políticamente, aunque de manera incipiente, lo metropolitano. Hay dos causas fundamentales que explican un mayor énfasis en las dimensiones *throughput e input* de la legitimidad metropolitana. Primero, se articula una nueva forma de gobernanza metropolitana que supera la fragmentación institucional creada por las leyes de 1987: la planificación estratégica. El modelo de cooperación entre actores privados y públicos desarrollado por la ciudad de Barcelona y concretado en la elaboración de tres planes estratégicos (1990, 1994 y 1999) se aplica, por primera vez, a escala metropolitana. Así, representantes políticos de 36 municipios del área metropolitana, junto con otros representantes de instituciones públicas y de la sociedad civil, desarrollan un ejercicio de concertación voluntario y aprueban el Primer Plan Estratégico Metropolitano en 2003. Este salto de escala implica que los distintos líderes políticos y representantes sociales gozan de un punto de encuentro para debatir el futuro metropolitano. Aunque las recomendaciones del Plan Estratégico son solamente orientativas, este ejercicio visibiliza la unidad del área metropolitana y representa un primer paso hacia una nueva dinámica que acabe con la oposición centro-periferia y las desavenencias partidistas (Tomàs, 2005).

Este cambio en las actitudes se entiende también por el fortalecimiento de la cooperación entre los propios municipios del área metropolitana bajo el paraguas de la Mancomunidad de Municipios, que pasa de 23 miembros a 31. Aunque las tres entidades

metropolitanas funcionan de manera separada, comparten servicios comunes (la sede, la gerencia) e imagen corporativa, ya que se presentan como Área Metropolitana de Barcelona. También celebran las asambleas de manera correlativa, propiciando que los políticos coincidan y tengan información de lo que se hace en cada uno de los entes. Además, los miembros de la EMT, de la EMA y de la MMAMB participan en el Plan Estratégico. Esta dinámica de cooperación culmina, en abril de 2009, con la creación del Consorcio del Área Metropolitana de Barcelona, que agrupa las tres entidades para dotarlas de un marco común. Esta iniciativa voluntaria debe entenderse como un instrumento de presión política para reivindicar la institucionalización del área metropolitana. En efecto, desde 2003 (inicio del gobierno de coalición tripartito), los alcaldes presionan al Gobierno de la Generalitat para que se apruebe una ley específica para el área metropolitana de Barcelona que simplifique el entramado institucional y refuerce su poder. Los alcaldes no quieren una nueva CMB ni tampoco plantean la elección directa de los representantes metropolitanos, sino que conciben una estructura metropolitana de gestión con las competencias propias más la competencia en urbanismo. En este sentido, cabe destacar que la definición política del área metropolitana difiere de la funcional (definida en términos de mercado laboral y movilidad residencial), mucho más amplia (164 municipios). El énfasis en la dimensión democrática de la legitimidad predomina en esta fase, en detrimento de la legitimidad por rendimiento. De hecho, los alcaldes piden un cambio en las instituciones para poder hacer frente a los retos metropolitanos y, especialmente, a la planificación urbanística. Así, consideran que tanto el PGM como los instrumentos urbanísticos de los municipios metropolitanos son obsoletos.

En resumen, como muestra el cuadro 2, las dos primeras fases están dominadas por una concepción *output-oriented* de la legitimidad, mientras que en la última fase aparece, aunque tímidamente, una mayor preocupación por la dimensión democrática de legitimidad metropolitana.

CUADRO 2.

CARACTERÍSTICAS DE LAS TRES DIMENSIONES DE LA LEGITIMIDAD EN BARCELONA, SEGÚN FASES DE LA GOBERNABILIDAD METROPOLITANA

	<b>Fase 1: gobierno metropolitano (1974-1986)</b>	<b>Fase 2: fragmentación institucional (1987-2003)</b>	<b>Fase 3: gobernanza metropolitana (2003-2009)</b>
<i>Output legitimacy</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gestión conjunta de servicios a través de un gobierno metropolitano.</li> <li>– Ejecución de planes metropolitanos (urbanismo, parques).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gestión conjunta de servicios a través de entidades y agencias diversas.</li> <li>– Pérdida de capacidad en urbanismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gestión conjunta de servicios a través de entidades y agencias diversas unidas en un consorcio.</li> <li>– Nuevas competencias potenciales para desarrollar.</li> </ul>

## CUADRO 2.

CARACTERÍSTICAS DE LAS TRES DIMENSIONES DE LA LEGITIMIDAD EN BARCELONA,  
SEGÚN FASES DE LA GOBERNABILIDAD METROPOLITANA (CONT.)

	<b>Fase 1: Gobierno metropolitano (1974-1986)</b>	<b>Fase 2: fragmentación institucional (1987-2003)</b>	<b>Fase 3: gobernanza metropolitana (2003-2009)</b>
<i>Input legitimacy</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elección indirecta de los representantes metropolitanos.</li> <li>– Rendición de cuentas a nivel local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elección indirecta de los representantes metropolitanos.</li> <li>– Rendición de cuentas a nivel local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elección indirecta de los representantes metropolitanos.</li> <li>– Inclusión de actores públicos y privados a través del planeamiento estratégico.</li> <li>– Rendición de cuentas a nivel local.</li> </ul>
<i>Throughput legitimacy</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Imposición por decreto-ley franquista.</li> <li>– Dificultad para compartir una visión conjunta por la tensión entre Barcelona y el resto de municipios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abolición por ley del Parlamento catalán.</li> <li>– Creación de la Mancomunidad para desarrollar proyectos comunes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Creación del Consorcio y Plan Estratégico Metropolitano por iniciativa local.</li> <li>– Visión metropolitana compartida.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

En relación a nuestra hipótesis del déficit democrático, es interesante constatar el cambio de discurso tanto del alcalde de Barcelona como de los alcaldes metropolitanos, que parecen “haber descubierto” el área metropolitana —para profundizar en las razones de la evolución, véase Navarro y Tomàs (2007)—. Sin embargo, esta apropiación se realiza exclusivamente desde las elites locales y la participación en el Plan Estratégico se limita a los agentes sociales más organizados (sindicatos, patronales, sector financiero, otras instituciones, universidades, etc.). Para la gran mayoría de los ciudadanos, el planeamiento estratégico o la creación de un consorcio metropolitano de elección indirecta no tienen un impacto directo en su relación con la política metropolitana. La participación política del ciudadano continúa ligada a su municipio de empadronamiento, donde vota y escoge a los representantes que deben satisfacer a sus demandas. Mientras que el agua que consume, el gas que recibe, los residuos que genera y el transporte público que utiliza son metropolitanos, su relación con la política se produce a escala local, regional, estatal y, en menor medida, europea, pero no metropolitana.

#### *La cooperación forzada montrealés*

El caso de Montreal se caracteriza por una lógica totalmente distinta. Desde finales del siglo XIX hasta la actualidad, las fórmulas de gobernabilidad metropolitana se han

basado en las dos estrategias de recomposición territorial de inspiración reformista: la anexión y fusión de municipios, y la creación de gobiernos metropolitanos —aunque distantes de los modelos puros— (Collin, 2002). La única excepción es el periodo 1996-1998, en el que se crea un Ministerio para la Metrópolis que propone medidas más acordes con el nuevo regionalismo; éstas son rápidamente olvidadas a favor de las ideas de los “viejos regionalismos” (Sancton, 2001). Aunque ya hay antecedentes de fusiones y anexiones (entre 1883 y 1918), y de creación de estructuras metropolitanas (1919 y 1959), analizamos las tres fases de la gobernabilidad metropolitana a partir de 1969, año de creación de la *Communauté Urbaine de Montréal* (CUM).

La primera fase corresponde al dominio de una visión de la gobernabilidad metropolitana reformista a dos niveles, plasmada en la existencia de la CUM (1969-2000). Esta estructura federativa está formada por los 28 municipios de la isla de Montreal, territorio que algunos consideran demasiado limitado, dado el crecimiento en los suburbios alrededor de Laval (al norte de la isla) y Longueuil (al sur) (Meynaud y Léveillé, 1973). La CUM la crea el Gobierno de Quebec para hacer frente al proceso de suburbanización creciente y garantizar la prestación conjunta de los siguientes servicios: el transporte en común, la policía metropolitana, los servicios de emergencias e incendios, la red viaria metropolitana, el medio ambiente (parques, calidad del aire y del agua, residuos), así como una *soft policy*, la cultura (Belley, 2002).

La mayor dificultad de la CUM es su déficit democrático, tanto en la vertiente de representación como de participación en la toma de decisiones, por varios motivos. En primer lugar, es una estructura de elección indirecta en la que la ciudad de Montreal tiene mayoría en la toma de decisiones. Esta situación hace que los líderes de los otros municipios deslegitimen la institución y reclamen un equilibrio en la representación. En 1982, el Gobierno de Quebec acuerda que toda decisión debe tener una doble mayoría (mayoría de los votos de los suburbios y mayoría de los votos de Montreal), medida que conlleva la parálisis de la institución. En segundo lugar, esta estructura, igual que todas las que han existido, la impone el Gobierno provincial contra la voluntad de los líderes políticos de los suburbios. Éstos consideran que la ciudad de Montreal está mal gestionada y que no deben pagar por los servicios comunes, mientras que el alcalde de la ciudad atribuye su precaria situación financiera a los efectos del proceso de metropolitanización (*spillover effects*) (Collin, 2001).

Este diálogo de sordos protagoniza las dos siguientes fases (2000-2002 y 2003-2009), marcadas por las reformas dirigidas primero por el Parti Québécois (PQ) y después por el Parti Libéral du Québec (PLQ). Las dos operaciones se sustentan en el cambio institucional pero difieren en la concepción de la legitimidad. Dada la complejidad institucional de las reformas, sólo destacaremos aquellos elementos más relevantes (para un análisis en profundidad, véase Tomàs, 2007).

En el año 2000, el Gobierno del PQ decide realizar una reforma municipal en toda la provincia, que sigue el sendero reformista de las experiencias anteriores. Dirigida por la ministra de Asuntos Locales, Louise Harel, la reorganización territorial pretende eliminar

las desigualdades sociales y fiscales entre ciudades centrales y periferias, mejorar la eficiencia de los servicios locales y potenciar la competitividad económica de la aglomeración de Montreal. En esta ciudad, la reforma Harel se estructura en tres ámbitos: metropolitano, local e infralocal. A escala metropolitana, se crea la *Communauté Métropolitaine de Montréal* (CMM), una estructura de elección indirecta formada por 63 municipios, presidida por el alcalde de Montreal y con competencias de planificación en transporte, medio ambiente, promoción internacional, ordenación del territorio y vivienda pública. A escala municipal, se fusionan todos los municipios miembros de la CUM (haciendo realidad el ideal *une île, une ville*). Esta doble estrategia se complementa con la creación de 27 distritos en la nueva ciudad de Montreal, con competencias en servicios de proximidad y con un sistema de elección muy complejo, en el que se combinan consejeros de distrito y consejeros municipales.

La mayoría de alcaldes y concejales metropolitanos rechazan la reforma. De un lado, la creación de la CMM es muy criticada por los municipios del exterior de la isla de Montreal, que no se consideran parte de un proyecto común y rehúsan formar parte de la institución. Del otro, la fusión de municipios y la creación de la nueva megaciudad son fuertemente contestadas por los alcaldes y ciudadanos de los suburbios del oeste de Montreal. Siguiendo el discurso del *public choice*, lo consideran un ataque a la democracia local y a su ideal de comunidad, en una concepción opuesta al alcalde de Montreal, abanderado de la fusión (Boudreau, 2003). La reforma no es sólo polémica por su contenido (cambio institucional a tres niveles), sino por la manera en que se decide y se implementa —dirigida e impuesta por el Gobierno— (Quesnel, 2000).

La fusión de municipios supone realizar una gran operación que dura dos años, en los que hay que reorganizar los organigramas de todos los municipios implicados para crear una nueva estructura administrativa a nivel de ciudad y de distrito. Paralelamente, se desmantela la CUM y se crea la CMM. Según la idea reformista que inspira el PQ, la creación de la megaciudad permitirá la reducción de costes y evitará la duplicidad de servicios. Esta hipótesis no puede ser validada, ya que la ciudad vuelve a experimentar otra reestructuración municipal un año después de ser creada.

En efecto, la tercera fase empieza en abril de 2003, fecha de la victoria electoral del Parti Libéral du Québec en las elecciones provinciales. Este partido aprovecha el descontento popular frente a la reforma Harel de los ciudadanos de los suburbios fusionados en el *west island* montrealés, feudos del voto liberal, con la promesa de revisar las fusiones si gana las elecciones. El Gobierno liberal, dirigido por Jean Charest, centra sus esfuerzos en cambiar el modelo de megaciudad impuesto por el PQ, dejando de lado el debate metropolitano. Primero, da más poderes a los distritos (como la capacidad de imponer tasas) y aprueba la elección directa del presidente de distrito, fulminando el ideal reformista de unidad institucional.

El reforzamiento de los distritos no es suficiente para una parte de los líderes anti-fusión, que quieren recuperar la autonomía municipal. El Gobierno liberal decide

entonces hacer un referéndum en todos aquellos municipios fusionados para que los ciudadanos escojan si continúan vinculados a la nueva ciudad o se separan. La consulta, vinculante, tiene lugar en junio de 2004. En Montreal, 15 distritos deciden recuperar su estatus municipal, aunque continúan ligados a la ciudad, gracias a la creación de una nueva institución que cubre la isla, el Conseil d'Agglomération. Ésta entra en vigor en 2006 y gestiona más servicios comunes que la antigua CUM, provocando que, en la práctica, las competencias de las nuevas ciudades reconstituidas y de los distritos de Montreal sean comparables. En definitiva, la reforma liberal no elimina del todo el modelo anterior, sino que lo hace más complejo. Manteniendo la CMM, en la isla de Montreal se deshace la megaciudad, permitiendo la reconstitución de 15 municipios, se crea una nueva estructura de prestación de servicios y se acentúa la descentralización política de Montreal.

A diferencia de la reforma Harel, la propuesta liberal hace de la legitimidad democrática su *leitmotiv*: consultar a los ciudadanos para que las instituciones resultantes no sean el fruto de una imposición provincial, sino de la voluntad ciudadana. Observamos, pues, un acento en las dimensiones del *input* y *throughput legitimacy*, ya que se refuerza la representación a través de la elección directa de los representantes y se da la posibilidad a los ciudadanos de escoger su pertenencia a la megaciudad o al suburbio. Sin embargo, la concepción liberal de la democracia se materializa a escala de distrito o de municipio, no en el ámbito metropolitano. En términos de eficiencia, el Gobierno liberal considera que hace falta un instrumento para la gestión de los servicios comunes en la isla de Montreal y crea el Conseil d'Agglomération, incorporando la dimensión del *output* en su planteamiento.

En resumen, como muestra el cuadro 3, la gobernabilidad metropolitana de Montreal está marcada por reformas institucionales que pretenden mejorar la eficiencia en la gestión de los servicios, a excepción de la fase de 2003-2009, en la que predomina la búsqueda de legitimidad del modelo. Sin embargo, en la etapa liberal, el refuerzo de la dimensión democrática de la legitimidad se realiza únicamente a escala local. En el ámbito metropolitano, las luchas locales han bloqueado los proyectos en curso y han debilitado la CMM, cuyo *output* se reduce a la aprobación de algunos planes consultivos (Plan Estratégico, Plan de Desarrollo del Territorio) y a la financiación de vivienda pública. De elección indirecta, el éxito de la autoridad metropolitana depende, en gran medida, de la implicación de los líderes políticos locales, que han sido los primeros en centrar sus esfuerzos en el ámbito local. La escala metropolitana tampoco ha sido tomada en cuenta por la sociedad civil; su movilización continúa realizándose a escala municipal o de distrito, sin que el ámbito metropolitano haya podido erigirse como un espacio político significativo, confirmando así la hipótesis del déficit democrático (Fontan *et al.*, 2009).

## CUADRO 3.

CARACTERÍSTICAS DE LAS TRES DIMENSIONES DE LA LEGITIMIDAD EN MONTREAL,  
SEGÚN FASES DE LA GOBERNABILIDAD METROPOLITANA

	<b>Fase 1: gobierno metropolitano (1969-2000)</b>	<b>Fase 2: unidad institucional (2000-2003)</b>	<b>Fase 3: democracia local (2003-2009)</b>
<i>Output legitimacy</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gestión conjunta de servicios a través de un gobierno metropolitano.</li> <li>– Ejecución de planes metropolitanos (urbanismo, parques).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gestión conjunta de servicios a través de la nueva ciudad de Montreal.</li> <li>– Bloqueo político de la CMM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gestión conjunta de servicios a través del Conseil d'Agglomération.</li> <li>– Aprobación de planes consultivos y de financiación de vivienda pública (CMM).</li> </ul>
<i>Input legitimacy</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elección indirecta de los representantes metropolitanos.</li> <li>– Rendición de cuentas a nivel local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elección indirecta de los representantes metropolitanos y de los distritos.</li> <li>– Rendición de cuentas a nivel local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elección indirecta de los representantes metropolitanos.</li> <li>– Elección directa de los alcaldes y consejeros de distrito.</li> <li>– Rendición de cuentas a nivel local (ciudad) e infralocal (distritos).</li> </ul>
<i>Throughput legitimacy</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Institución creada por ley del Parlamento de Québec.</li> <li>– Incapacidad de generar consenso entre Montreal y los suburbios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reforma creada por ley del Parlamento de Québec.</li> <li>– Deslegitimación de la reforma por parte de los suburbios de Montreal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reforma creada por ley del Parlamento de Québec.</li> <li>– Resultados vinculantes de los referendos locales.</li> <li>– Incapacidad de generar consenso entre Montreal y los suburbios.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

### *Explorando las razones del déficit democrático metropolitano*

Como hemos visto, los casos de Barcelona y Montreal comparten un mayor énfasis en la dimensión *output* de la legitimidad metropolitana. La creación de gobiernos metropolitanos o de megaciudades viene motivada, principalmente, por la consecución de la eficiencia en la prestación de servicios conjuntos, mientras que el debate sobre la democracia metropolitana (en sus vertientes *input* y *throughput*) es marginal. Ni en Barcelona ni en Montreal se plantea la elección directa de los representantes metropolitanos. Sin embargo, en el primer caso hay un mayor esfuerzo de los alcaldes y concejales para visualizar el ámbito metropolitano (mediante la creación del Consorcio del Área Metropolitana) y para incluir a los grupos organizados en procesos de reflexión (mediante la Planificación Estratégica

Metropolitana). En Montreal, se prioriza la elección directa de los representantes y se realiza un referéndum; no obstante, son acciones implementadas a escala local e infralocal, no metropolitana.

Pensamos que las razones de este déficit democrático se explican por una combinación de factores estructurales (*institutional hardware*) y de factores relativos a prácticas y actitudes de los actores (*institutional software*), elementos todos ellos interrelacionados (Lowndes, 2005). En el primer caso, se trata de variables del sistema político, como el sistema de gobierno, la organización territorial o el sistema electoral. En el segundo caso, se hace referencia a variables como la cultura política, el liderazgo o la capacidad de generar prácticas favorables a la cooperación metropolitana.

En relación a las variables estructurales, los dos casos difieren en su organización territorial (siendo más descentralizado el modelo canadiense que el español), pero se parecen en que son los gobiernos subestatales quienes tienen la competencia para crear o eliminar estructuras metropolitanas. Además, Cataluña y Quebec se caracterizan por la búsqueda de una mayor autonomía en el seno de los respectivos estados (Keating, 1997). Estos elementos explican, en parte, el recelo de los gobiernos catalán y quebequés para reconocer la realidad metropolitana y dotarla de instrumentos de legitimidad democrática, como lo demuestra la abolición de la CMB (Gobierno de Jordi Pujol) y la creación de estructuras metropolitanas de bajo perfil político (gobiernos *péquiste* y liberal). El recelo al reforzamiento político de las metrópolis no es sólo una cuestión de desavenencias partidistas, como ilustra el caso barcelonés. Con el cambio político de 2003, se produce por primera vez una afinidad política entre los municipios metropolitanos y el Gobierno de la Generalitat, liderado por el ex alcalde de Barcelona Pascual Maragall. Sin embargo, el objetivo principal de la legislatura es la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, postergando el debate parlamentario sobre una ley del área metropolitana (ésta podría ser aprobada antes de las elecciones catalanas de otoño de 2010). En el caso de Montreal sucede algo parecido, ya que las reformas tanto del PQ como del PLQ se centran en el ámbito local y no en el metropolitano.

Otro elemento estructural básico es el modelo de gobierno local, que explica en gran parte las diferencias entre los dos modelos de gobernabilidad metropolitana. Siguiendo la clasificación de Hesse y Sharpe (1991), España formaría parte del modelo de tradición napoleónica, caracterizado por una mayor autonomía política que jurídica, mientras Canadá correspondería al modelo anglosajón, caracterizado por tener poca autonomía política y jurídica. En España, los municipios gozan de reconocimiento constitucional, pero, sobre todo, de una fuerza política que dificulta la creación de un nuevo espacio entre gobiernos locales y comunidades autónomas que no sea funcional (como las mancomunidades). Este aspecto es especialmente visible en los años ochenta, coincidiendo con la recuperación de los ayuntamientos democráticos. Contrariamente, los municipios canadienses no tienen reconocimiento constitucional, sino que son considerados “criaturas provinciales”. Los gobiernos provinciales tienen competencias exclusivas en la organización territorial: pueden crear, fusionar y eliminar toda estructura local o supramunicipal con una ley aprobada

por su Parlamento, sin que los entes locales puedan hacer nada. Este elemento estructural hace de la esfera municipal un ámbito político marginal, como lo ilustra la ausencia de partidos políticos locales —se crean agrupaciones ciudadanas *ad hoc* alrededor de un candidato— (Quesnel, 2000). Aun así, las reformas recientes han evidenciado una revalorización del municipio como espacio de identidad, ya que los ciudadanos de los suburbios del oeste de la isla de Montreal han luchado para recuperar su —escasa— autonomía local. En cambio, no ha existido un interés por reforzar políticamente el ámbito metropolitano.

Acerca del *institutional software*, en los dos casos existe una cultura política específica, caracterizada, en relación a nuestro tema, por dos rasgos principales. De un lado, tanto en Cataluña como en Quebec existe una fuerte identidad regional. La identificación —aunque no exclusiva— con el nivel subestatal limitaría las posibilidades de desarrollar un sentido de pertenencia a un nuevo espacio político, el metropolitano (Sancton, 2001: 547). Del otro, la identificación con el municipio compite con el fortalecimiento político metropolitano. Aunque los municipios quebequeses tienen menor peso político que los catalanes, tanto en Barcelona como en Montreal los políticos locales —y regionales— rechazan la elección directa de los representantes metropolitanos (dimensión *input* de la legitimidad) y el ejercicio de la democracia deliberativa a escala metropolitana (dimensión *throughput*). Dicho de otra manera, en ambos casos las elites políticas locales quieren preservar su espacio de representación política: el municipio. Lo que los distingue es la capacidad de superar los enfrentamientos políticos para construir una visión metropolitana compartida. Mientras que en Montreal los líderes locales bloquean la institución metropolitana pensando en los intereses locales, en Barcelona se han desarrollado en los últimos años unas prácticas favorables a la cooperación en 36 municipios, plasmadas en la creación de un Consorcio y la elaboración de un Plan Estratégico Metropolitano. En estos años ha habido una mayor voluntad política, gracias al liderazgo del alcalde de Barcelona, a diferencia del caso de Montreal, con un liderazgo del alcalde mucho más débil a causa del conflicto fusión-secesión municipal.

Además de la rivalidad entre las legitimidades locales y regionales, en las dos ciudades hay que añadir el ámbito infralocal. En ambas ciudades existen procesos de participación ciudadana con la voluntad de fortalecer los vínculos sociales y políticos de sus miembros, ya sea por la existencia de consejos consultivos sectoriales permanentes (caso de Barcelona) o por el impulso de consultas ciudadanas puntuales. En ambos casos, estas experiencias tratan temas de ciudad (un plan urbanístico, la Agenda 21) o temas muy locales (el uso de un espacio público en un barrio determinado). Uno de los objetivos de los instrumentos participativos es dar a los ciudadanos medios de apropiación del territorio, pero desde una perspectiva local que no incluye, generalmente, la escala metropolitana (Papadopoulos y Warin, 2007). En el caso de Montreal, hay otro factor que debilita el debate metropolitano: la aparición del distrito como espacio alternativo de construcción de legitimidad democrática. A diferencia de Barcelona, los distritos montrealenses gozan, gracias a la reforma liberal, de competencias propias, capacidad de imponer tasas y elección directa de presidente y concejales. De hecho, la última fase de la gobernabilidad metropolitana en

Montreal muestra el reforzamiento de la identidad a una escala “micro”, ilustrada por la voluntad de secesión institucional de los suburbios. Este proceso representa el repliegue individual hacia una concepción “micro” de la ciudadanía y de la democracia, en los que el interés general queda recluso en las fronteras de una comunidad formada por semejantes (Boudreau, 2003), nada más alejado de la heterogeneidad social que caracteriza las aglomeraciones urbanas.

Finalmente, el análisis de François Ascher (2005) nos parece relevante para entender el poco significado político que tiene el ámbito metropolitano. Según este autor, el ejercicio de la ciudadanía se realiza en el marco de una competición de definiciones del interés general, cautivo de una pluralidad de escalas territoriales: la Unión Europea, el Estado, la región, la provincia, el municipio, el barrio, etc. Para Ascher, la aparición de legitimidades concurrentes fragmenta la concepción de la ciudadanía y la pertenencia a un colectivo. Este proceso es aún más intenso en el ámbito metropolitano, por su propia dinámica evolutiva (expansión urbana progresiva) y por la escasa institucionalización política (que dificulta identificar el ámbito metropolitano). En los casos de Barcelona y Montreal se confirma esta idea, ya que existe una competición de legitimidades desde niveles superiores e inferiores de gobierno que debilitan la escala metropolitana y la marginan como espacio político.

## CONCLUSIÓN

La discusión teórica sobre la legitimidad en sus tres dimensiones (*input*, *output* y *throughput*) es especialmente relevante en el ámbito metropolitano, caracterizado por la multiplicidad de instancias representativas y de agencias supramunicipales que dificultan la apropiación ciudadana del espacio metropolitano y la prestación eficiente de los servicios. El acento en las distintas vertientes de la legitimidad se plasma en los modelos de gobernabilidad metropolitana, que se interpretan a partir de tres corrientes principales: la escuela de la reforma, la escuela del *public choice* y el nuevo regionalismo. Como hemos analizado en la primera parte, los tres enfoques tienen su traducción político-institucional: megaciudades y gobiernos metropolitanos con competencias propias y de elección directa (escuela de la reforma), cooperación voluntaria entre municipios y fragmentación del poder (escuela de la elección racional), fórmulas flexibles de gobernanza metropolitana con diversos actores (nuevo regionalismo). Los ejemplos de Barcelona y Montreal examinados en la segunda parte muestran distintas fases de la gobernabilidad metropolitana y sus diferencias en la concepción de la democracia y la eficiencia.

En Barcelona, la eliminación en 1987 de la autoridad metropolitana existente (la Corporación Metropolitana de Barcelona, de inspiración reformista) da paso a la creación de diversas agencias sectoriales de prestación de servicios (en transporte y medio ambiente) y a una mancomunidad de municipios, recientemente unidas en un consorcio. Ante la fragmentación institucional, los municipios del área metropolitana refuerzan la cooperación

mediante la Mancomunidad y, en los últimos años, gracias a la elaboración de un Plan Estratégico Metropolitano que permite incluir a otros actores públicos y privados. El caso barcelonés se caracteriza por una progresiva adaptación y superación de los condicionantes institucionales, creando, no sin dificultades, una visión metropolitana compartida.

En cambio, el modelo de Montreal se basa en la experimentación institucional en un marco constitucional en el que los municipios dependen de la voluntad de los gobiernos provinciales. La reforma de 2000-2002 tiene como objetivo crear una nueva cultura e identidad urbana mediante la fusión de 28 municipios de la isla de Montreal, además de asegurar una gestión más eficiente de los recursos y una mayor equidad social. Sin embargo, uno de los obstáculos para la implementación de la reforma es el rechazo ciudadano a integrarse en la nueva megaciudad, que dura apenas un año. A nivel metropolitano, se pretende desarrollar una visión conjunta del desarrollo montrealés, mediante la creación de una estructura metropolitana, pero los conflictos entre líderes locales y el contexto político impiden su despegue. La reforma posterior intenta satisfacer las ansias democráticas de los ciudadanos contrarios a las fusiones, permitiendo la fragmentación de la megaciudad y favoreciendo una concepción “micro” de la democracia.

Los dos ejemplos muestran la dificultad de convertir el espacio metropolitano en un ámbito de apropiación ciudadana, a causa de factores propios del sistema político (organización territorial descentralizada, modelo de gobierno local), pero también por las actitudes y valores de los actores locales y regionales (conurrencia de legitimidades, recelo a la emergencia de un poder metropolitano). Tanto en el caso barcelonés como en el montrealés, además de la provincia y la comunidad autónoma, el ámbito municipal —y, en menor medida, el distrito en Montreal— es la arena donde se expresan las demandas ciudadanas, se produce la rendición de cuentas de los representantes políticos y se impulsan experiencias de democracia deliberativa. Paralelamente, existe el ámbito metropolitano, en el que se prestan servicios y se articulan políticas esenciales para el desarrollo territorial, pero carente de debate ciudadano. En conclusión, como ilustran los casos de Barcelona y Montreal, el área metropolitana es un espacio de vivencias, de realización de actividades y de uso cotidiano, pero sin significado político para los ciudadanos.

### Referencias

- Artal, F. 2002. “Articulació i desarticulació de la metròpoli, 1953-1988”, *L’Avenç* 272: 50-56.
- Ascher, F. 1995. *Métapolis ou l’avenir des villes*. París: Éditions Odile Jacob.
- Belley, S. 2002. “Des communautés urbaines aux communautés métropolitaines: quelles innovations institutionnelles?”, *Organisations et Territoires* 11: 51-57.
- Bish, R. L. 1971. *The public economy of metropolitan areas*. Chicago: Markham.

- Bish, R. L. y Ostrom, V. 1973. *Understanding urban government. Metropolitan reform considered*. Washington, DC: 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.
- Brenner, N. 2004. *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Carreras, C. 2002. "La métropolisation de Barcelone: réalité versus politique", *Annales des Ponts et Chaussées* 102: 10-14.
- Collin, J.-P. 2001. *La gestion métropolitaine et les relations ville-banlieue à Montréal depuis 1830*. Montreal: INRS.
- Collin, J.-P. 2002. "La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec: la fin ou le début d'un cycle?", *Organisations et Territoires* 11: 5-13.
- Cox, K. R. 1998. "Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics", *Political Geography* 17: 1-23.
- Dahl, R. A. y Tufte, E. R. 1974. *Size and democracy*. Stanford: University Press.
- Easton, D. 1965. *A systems analysis of political life*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- Fontan, J.-M.; Hamel, P.; Morin, R. y Shragge, E. 2009. "Action collective et enjeux métropolitains: un rendez-vous manqué", en Sénécal, G. y Bherer, L. (eds.), *La métropolisation et ses territoires*. Quebec: Presses de l'Université du Québec.
- Gabriel, O. W.; Hoffmann-Martinot, V. y Savitch, H. V. (eds.). 2000. *Urban democracy*. Opladen: Leske Budrich.
- Gagnon, A. 2007. *Au-delà de la nation unificatrice: plaidoyer pour le fédéralisme multi-national*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- Heinelt, H. y Kübler, D. (eds.). 2005. *Metropolitan governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. Londres: Routledge.
- Hesse, J. J. y Sharpe, L. J. 1991. "Local government in international perspective: some comparative observations", en Hesse, J. J. (ed.), *Local government and urban affairs in international perspective*. Baden-Baden: Nomos: 603-621.
- Hoffmann-Martinot, V. 1999. "¿Hacia una convergencia europea de los modelos de gobierno local?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 16: 3-16.
- John, P. 2001. *Local governance in western Europe*. Londres: Sage Publications.
- Jouve, B. y Booth, P. eds. 2004. *Démocraties métropolitaines*. Quebec: Presses de l'Université du Québec.
- Jouve, B. y Lefèvre, C. 1999. "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe", *Revue française de science politique* 49: 835-853.
- Keating, M. 1995. "Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice", en Judge, D.; Stoker, G. y Wolman, H. (eds.), *Theories of urban politics*. Londres: Sage Publications: 117-134.

- Keating, M. 1997. *Les Défis du nationalisme moderne: Québec, Catalogne, Écosse*. Montréal: les Presses de l'Université de Montréal; Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes.
- Kooiman, J. (ed.) 1993. *Modern Governance*. Londres: Sage Publications.
- Kübler, D. y Wälti, S. 2001. "Metropolitan governance and democracy: how to evaluate new tendencies?", en McLaverty, P. (ed.), *Public participation and developments in community governance*. Aldershot: Ashga: 115-140.
- Lefèvre, C. 2005. "Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas", en Rojas, E.; Cuadrado-Roura, J. y Fernández Güell, J. M. (eds.), *Gobernar las metrópolis*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo: 195-262.
- Le Galès, P. 1995. "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique* 45: 57-95.
- Lowery, D. 1999. "Answering the public choice challenge: a neoprogressive research agenda", *Governance* 12: 29-55.
- Lowndes, V. 2005. "Something old, something new, something borrowed... How institutions change (and stay the same) in local governance", *Policy Studies* 26: 291-309.
- Meynaud, J. y Léveillé, J. 1973. *La régionalisation municipale au Québec*. Montréal: Les Éditions Nouvelle-Frontière.
- Mouritzen, P. E. 1989. "City size and citizen satisfaction: two competing theories revisited", *European Journal of Political Research* 17: 661-688.
- Nadal, F. 1995. "Definició política i delimitacions territorials dels municipis de l'aglomeració urbana de Barcelona dins l'Estat espanyol, 1714-1975", *IV Congrés d'Història de Barcelona*.
- Navarro, C. y Tomàs, M. 2007. "Madrid and Barcelona. Alternative conceptions of metropolitan governance", en Collin, J.-P., y Robertson, M. (eds.), *Governing metropolises. Profiles of issues and experiments on four continents*. Quebec: Presses de l'Université Laval: 209-234.
- Négrier, E. y Tomàs, M. 2003. "Temps, pouvoir, espace: la métropolisation de Barcelone", *Revue Française d'Administration Publique* 107: 357-368.
- Oliver, J. E. 2000. "City size and civic involvement in metropolitan America", *American Political Science Review* 94: 361-373.
- Osborne, D. y Gaebler, T. 1992. *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Papadopoulos, Y. 2003. "Cooperative forms of governance: problems of democratic accountability in complex environments", *European Journal of Political Research* 42: 473-501.
- Papadopoulos, Y. y Warin, P. 2007. "Major findings and paths for research: a concluding note", *European Journal of Political Research* 46: 591-605.
- Pratchett, L. y Wilson, D. (eds.). 1996. *Local democracy and local government*. Londres: Macmillan Press.

- Quesnel, L. 2000. "Municipal reorganisation in Québec", *Canadian Journal of Regional Science/Revue Canadienne des Sciences Régionales* 23: 115-133.
- Sancton, A. 2001. "Canadian cities and the new regionalism", *Journal of Urban Affairs* 23: 543-555.
- Savitch, H. V. y Vogel, R. K. 2000. "Paths to new regionalism", *State and Local Government Review* 32: 158-168.
- Scharpf, F. W. 1997. "The problem-solving capacity of multi-level governance", *Journal of European Public Policy* 4(4): 520-538.
- Scharpf, F. W. 1999. *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Sharpe, L. J. 1995. *The government of world cities: the future of the metro model*. Londres: John Wiley.
- Stephens, G. R. y Wikstrom, N. 2000. *Metropolitan government and governance. Theoretical perspectives, empirical analysis, and the future*. Nueva York: Oxford University Press.
- Swanstrom, T. 2001. "What we argue about when we argue about regionalism", *Journal of Urban Affairs* 23: 479-496.
- Tiebout, C. M. 1956. "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy* 44: 416-424.
- Tomàs, M. 2005. "Building metropolitan governance in Spain. Madrid and Barcelona", en Heinelt, H. y Kübler, D. (eds.), *Metropolitan governance in the 21st century. Capacity, democracy and the dynamics of place*. Londres: Routledge: 47-62.
- Tomàs, M. 2007. *Penser métropolitain? L'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal*, tesis de Doctorado en Estudios Urbanos. Montreal: INRS.
- Tomàs, M. 2009. *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Wallis, A. D. 1994. "The third wave: current trends in regional governance", *National Civic Review* 83: 1-12.
- Wolman, H. 1995. "Local government institutions and democratic governance", en Judge, D.; Stoker, G. y Wolman, H. (eds.), *Theories of urban politics*. Londres: Sage Publications: 135-159.
- Young, K. y Garside, P. L. 1982. *Metropolitan London: politics and urban change, 1831-1981*. Londres: Edward Arnold.

Presentado para evaluación: 22 de enero de 2010

Aceptado para publicación: 6 de junio de 2010

MARIONA TOMÀS, Universidad de Barcelona  
marionatomas@ub.edu

Profesora del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona, es doctora en Estudios Urbanos por la Université du Québec à Montréal (premio Extraordinario). Previamente ha sido investigadora del Instituto de Ciencias Políticas y Sociales en Barcelona y del Institut National de la Recherche Scientifique en Montreal. Trabaja sobre la dimensión política e institucional de las áreas metropolitanas desde una perspectiva comparada y es miembro del Grupo de Investigación en Estudios Locales de la Universidad de Barcelona.