La metrópoli cercana. Gobernanza multinivel entre distritos e instituciones metropolitanas en Europa

Documento para su presentación en el IX Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 24 al 27 de septiembre de 2018.

Autor(es):

Martí Costa, Marc; Barres, González, Roger; Rojas Rubio, Marc

Institut d'Estudis Regional i Metropolitans de Barcelona (IERMB)

Email: Marc.Martí@uab.cat; Roger.Barres@uab.cat; marc_rojas7@hotmail.com

Resumen/abstract:

El cambio en las relaciones de gobernanza urbana multinivel implica un fortalecimiento de los niveles metropolitano e inframunicipal. La regulación del crecimiento de las áreas urbanas, las necesidades prácticas de coordinación y prestación de servicios, así como el desarrollo de políticas económicas regionales, empuja a múltiples actores políticos, sociales y económicos a consolidar el ámbito de gobierno metropolitano y regional. Por otra parte, la experimentación de formas de innovación democrática, así como la necesidad de avanzar hacia servicios y equipamientos de proximidad, ha tenido como protagonista la escala inframunicipal (el distrito, el barrio). Este artículo tiene como objetivo explorar la evolución de las relaciones de gobernanza urbana multinivel con especial atención a aquellas ciudades con entidades metropolitanas consolidadas y elección directo en el nivel inframunicipal. En primer lugar, se examina la evolución de la gobernanza multinivel en diferentes ciudades-región con entidades metropolitanas y estructuras de descentralización inframunicipal, agrupándolas según la clasificación clásica que distingue los sistemas de gobiernos locales según el modelo napoleónico, el anglosajón, y el nórdico y centroeuropeo. A continuación, se compara la gobernanza multinivel de los casos estudiados en función de los modelos para determinar sus similitudes y diferencias en la relación a su gobernanza multinivel. Por último, se extraen una serie de conclusiones que pretenden ser útiles para hacer compatible la legitimidad democrática de los gobiernos metropolitanos con el desarrollo del autogobierno de los distritos y la elección directa de sus consejeros y consejeras.

Palabras clave: Gobernanza metropolitana, gobernanza multinivel, metrópolis, sistemas electorales locales, descentralización inframunicipal

1. Introducción

Los procesos de metropolitización, derivados de fenómenos como la globalización, la urbanización y la aglomeración, requieren una respuesta desde el punto de vista de la gobernanza (Lefèvre, 1998, 2010; Rodríguez-Pose, 2008). Las ciencias sociales han situado el debate de los modelos de gobernanza metropolitana desde la perspectiva de tres tradiciones: la *reforma metropolitana*, la *elección pública* y el *nuevo regionalismo*. En el primer caso, la tradición de la *reforma metropolitana*, la existencia de un gran número de municipios independientes es el principal obstáculo para la provisión eficiente y equitativa de los servicios y recursos públicos. Por lo tanto, una región metropolitana debe convertirse en una única unidad política a través de la creación de un gobierno metropolitano con un alto grado de autonomía y competencias. En cambio, desde una perspectiva más policèntrica, la *escuela de la elección pública* concibe las regiones metropolitanas como espacios fragmentados, y aboga por la competencia entre unidades autónomas (como por ejemplo los municipios) para asegurar una provisión más eficiente de los servicios públicos. Más recientemente, el *nuevo regionalismo* reconoce que los principales factores en la gobernanza metropolitana son la interdependencia y la cooperación, y por tanto los modelos de gobernanza deben ser flexibles, en forma de redes y mecanismos de cooperación entre agentes diversos (Heinelt y Kübler, 2005; Tomàs, 2012). El *nuevo regionalismo* reconoce la escala metropolitana-regional como necesaria, pero a diferencia de la *reforma metropolitana* sugiere crear formas de cooperación más flexibles y menos institucionalizadas. Sin embargo, en la realidad se dan varios modelos de gobernanza simultáneamente y cada uno tiene características propias según su contexto específicos (Le Galés, 1998; Heinelt y Kübler, 2005; Nunes Silva y Syrett, 2006; Del Fabbro, 2018; Salet, et al., 2003). En cualquier caso, los intentos de reestructuración territorial que se han iniciado en las últimas décadas han encontrado muchas resistencias y obstáculos, independientemente del modelo constitucional del estado o de la morfología de la metrópoli. La gran variedad de instituciones y de órganos metropolitanos son, generalmente, débiles políticamente y tienen importantes limitaciones respecto a su legitimidad, competencias y recursos. Estas debilidades son consecuencia, en parte, de una triple resistencia política por parte de los estados, de los mismos gobiernos municipales y de las *core-cities* o ciudades centrales (Del Fabbro, 2018; Heinelt y Kübler, 2005; Lefèvre, 1998; 2010; Norris, 2001).

Por otra parte, los procesos de descentralización experimentaron su momento álgido en las décadas de los 70 y 80 en Europa occidental, en un proceso de reforma de los Estados de Bienestar configurados tras la II Guerra Mundial con objetivos diversos: una forma de contrarrestar la creciente burocratización e impulsar reformas administrativas para hacer la administración más ágil y eficiente, y acercarla a sus ciudadanos e innovar en las formas de relación con la ciudadanía (Borja, 1987). En este sentido, los defensores de la descentralización, y en particular de la descentralización inframunicipal (en barrios, distritos, sectores, etc.), argumentan que esta reforma es necesaria por dos grandes objetivos: en primer lugar mejorar la democracia local, incrementar la participación ciudadana, el control ciudadano y la rendición de cuentas y, en segundo lugar, como instrumento para proveer de manera más eficaz y eficiente determinados servicios públicos (Barber, 1984; Dahl, 1967; Lohmus, 2008; Norris, 2012; Van Assche y Dierickx, 2007; van Ostaaijen, et al., 2012). Los críticos con la descentralización también exponen sus argumentos, como son una excesiva fragmentación y posible falta de unidad de acción del gobierno municipal; un aumento de las desigualdades territoriales y posible trato desigual (en derechos) según el lugar de residencia; un aumento de la estructura administrativa y de los gastos municipales y, finalmente, un aumento de la presión de los intereses locales por encima de las necesidades de ciudad (clientelismo, *Nimbysm*, etc.). En cualquier caso, aunque con diferentes ritmos e intensidades según la ciudad, la consolidación de los distritos como espacio de participación democrática y de administración y gestión de determinados servicios y equipamientos urbanos es una evidencia en la gran mayoría de las ciudades europeas y americanas (Meloche, 2012; Lohmus, 2008).

Todo esto nos lleva al debate clásico sobre las fortalezas y las limitaciones de cada nivel de gobierno. Tradicionalmente, la escala pequeña (local, de distrito, de barrio) se ha asociado con el nivel para fomentar la participación y la rendición de cuentas, mientras que la escala grande (metropolitana, regional, nacional) se ha asociado con la eficiencia y la equidad (Dahl y Tufte, 1973; Newton, 1982). De hecho, las economías de escala y la gestión de las externalidades continúan siendo uno de los argumentos fuertes para consolidar gobiernos metropolitanos (Bahl, 2013) y el desarrollo de experiencias de participación siguen teniendo la escala municipal o inframunicipal (según el tamaño del municipio) su ámbito más fértil. Así, mientras que la escala pequeña sería fuerte en la legitimidad política de "entrada" (*input legitimacy*) por la mayor proximidad con los

actores políticos, la escala metropolitana sería más robusta en la legitimidad de salida (*output legitimacy*) para la mayor correspondencia territorial entre los problemas (ej. Movilidad cotidiana) y las respuestas institucionales (ej. Modelos integrados de transporte), lo que conlleva un cierto desajuste interescalar de legitimidades. En este sentido, Lefèvre (2010) aporta argumentos para un cierto pesimismo sobre la relación entre distritos y metrópoli. Mientras que el hecho metropolitano se constata como un fenómeno socioeconómico y espacial muy relevante, los procesos de descentralización del estado a menudo no han favorecido la consolidación de las instituciones metropolitanas. Según el mismo autor, los procesos de descentralización de las últimas décadas en Europa occidental, sobre todo en Francia, España e Italia, "no han favorecido las áreas metropolitanas, porque, por un lado, han favorecido otros niveles territoriales (regiones, provincias, municipios) y, por otro, la creación de autoridades metropolitanas fuertes ha sido impedida por el estado o los actores locales" (Lefèvre, 2010: 626). Además, argumenta que el refuerzo de los distritos como espacios de democracia local ha favorecido la fragmentación política e institucional convirtiéndose en grandes obstáculos a la emergencia de la metrópolis como actor político, o incluso, que estos se han levantado en contra de la consolidación de las áreas metropolitanas.

Sin embargo, en el marco de la gobernanza o de gobierno en red, no podemos entender los diferentes niveles de gobierno como compartimentos estancos o con una relación estrechamente jerárquica. La multiplicación de las relaciones intra e intergubernamentales, así como el reconocimiento de nuevos actores no gubernamentales en las dinámicas de gobierno del distrito (Lowndes y Sullivan, 2008), la ciudad y la metrópoli abre nuevas posibilidades para la gobernabilidad de las áreas urbanas, pero también conlleva nuevos retos y complica su análisis. Uno de los principales retos de la gobernabilidad en la actualidad es como garantizar un control democrático de las redes, ya que los mecanismos clásicos de la democracia liberal como son las elecciones pluralistas, la transparencia y la rendición de cuentas se ven difuminadas en el marco de la gobernanza urbana. Este hecho, más o menos resuelto en el ámbito inframunicipal, es especialmente crítico en el nivel metropolitano, donde las formas de gobernanza flexibles en el marco del nuevo regionalismo son más habituales. En este sentido, la principal innovación democrática en este ámbito no ha venido tanto de una profundización democrática de las nuevas formas de gobernanza sino de introducir mecanismos del liberalismo clásico como es la elección directa del gobierno metropolitano. Así pues, nos

encontramos en un contexto donde cada vez más ciudades donde la ciudadanía elige, no sólo los representantes en sus respectivos municipios, sino también a sus representantes a nivel de distrito y a nivel metropolitano.

Este artículo tiene como objetivo explorar la evolución de las relaciones de gobernanza multinivel en diferentes ciudades-región, con especial atención en aquellas ciudades que tienen algún tipo de entidad metropolitana y estructuras de descentralización con algún grado de autonomía organizativa y/o política, no meramente divisiones estadísticas o administrativas. Así, en primer lugar, se examinan varios casos de áreas metropolitanas institucionalizadas con procesos de descentralización inframunicipal en desarrollo o ya consolidados, siguiendo la clasificación clásica que distingue los gobiernos locales europeos entre el modelo napoleónico, el anglosajón, el nórdico y el centroeuropeo. A continuación, se compara la gobernanza multinivel de los casos estudiados en función de los modelos para determinar sus similitudes y diferencias en la relación a su gobernanza multinivel. Por último, se extraen una serie de conclusiones que pretenden ser útiles para hacer compatible la legitimidad democrática de los gobiernos metropolitanos con el desarrollo del autogobierno de los distritos y la elección directa de sus consejeros y consejeras.

2. Comparativa de los modelos de gobierno local

En cuanto a los modelos de gobierno local, existe una extensa literatura con diferentes modelos que ponen el foco analítico en aspectos como las relaciones de poder entre los diferentes niveles de gobierno o la distribución de competencias. En este caso usamos las tipologías desarrolladas inicialmente por Hesse y Sharpe (1991), una de las más utilizadas, que ha sido modificadas por otros autores (Heinelt y Hlepas, 2006; Heinelt y Kübler, 2005). Esta tipología tiene en cuenta la distribución de competencias, la influencia política del nivel local en relación a niveles de gobierno superiores y la importancia de la representatividad y democracia local:

2.1. El modelo napoleónico

El modelo de gobierno local napoleónico es propio de los países del sur de Europa como Francia, España, Portugal e Italia. La característica principal de este modelo es el papel eminentemente representativo de los municipios. Los gobiernos locales son entidades de representación política y vertebración territorial que se corresponden con comunidades definidas históricamente, a la vez que son los principales actores de intermediación de

estas ante los otros niveles de gobierno en contextos constitucionales centralizados. Por ello, a diferencias de los otros modelos, los países de tradición napoleónica se caracterizan por un mapa municipal altamente fragmentado, donde los procesos de amalgamación han sido poco exitosos.

Tabla 1. Países según modelos de gobierno local

País	Modelo gobierno local	N. municipios	Población total	Media municipios/habitantes
Francia	Napoleónico	36.658	65.856.609	1.796
España	Napoleónico	8.124	46.507.760	5.725
Italia	Napoleónico	8.006	60.782.668	7.592
Portugal	Napoleónico	308 municipios / 3.092 freguesias	10.427.301	33.854 / 3.372
Reino Unido	Anglosajón	419	64.308.261	153.480
Canadá	Anglosajón	3.572	35.151.728	9.841
Alemania	Norte y centroeuropeo	11.313	80.780.000	7.140
Países Bajos	Norte y centroeuropeo	390	16.829.289	43.152
Suecia	Norte y centroeuropeo	290	9.851.017	33.969
Dinamarca	Norte y centroeuropeo	98	5.707.251	58.297

Fuente: elaboración propia a partir de CEMR (2016)

Si bien los municipios son agentes de representación política, tienen competencias y recursos limitados a la hora de desplegar políticas públicas; en términos generales son responsables de competencias limitadas, normalmente de las políticas llamadas "duras", y no tienen autonomía financiera y, por tanto, altamente dependientes de las transferencias estatales.

En **Barcelona** durante la década de los 80, a partir de los decretos aprobados en 1986 y en el contexto de recuperación democrática en España, se ponen las bases para la descentralización en distritos. El protagonismo del movimiento ciudadano en los barrios populares durante la última etapa del régimen franquista y la transición hizo ineludible que una de las tareas a desarrollar por parte del nuevo ayuntamiento democrático fuera emprender los cambios institucionales adecuados para volver a acercar la administración municipal a las necesidades de sus barrios y de sus vecinos y vecinas. Uno de los cambios insoslayable fue pues la descentralización municipal en distritos que supuso una nueva división territorial, una nueva estructura financiera, administrativa y de gestión, así como nuevas formas de representación política por distritos.

La descentralización no se cierra en los años 80, sino que se inicia un proceso que se ha ido consolidando y del que todavía hoy se están repensando sus funciones y objetivos. En términos generales, la división territorial en 10 distritos se ha consolidado completamente a lo largo de estos años y es uno de los elementos estructuradores del funcionamiento actual de la administración local y la participación ciudadana. En este ámbito hay que destacar la nueva división en 73 barrios que se aprobó en diciembre de 2006, profundizando la participación territorializada a través de los consejos de barrio.

En el caso de Barcelona el proceso de descentralización en distritos no puede desligarse del proceso de reconfiguración de la escala de gobierno metropolitana. Así, el inicio de la descentralización se produjo simultáneamente con el proceso de consolidación de la Corporación Metropolitana, creada en los años 70, y posteriormente abolida en 1987 en una reforma general de la estructura territorial de Cataluña. Fue sustituida por tres entidades locales de asociación voluntaria: la Entidad Metropolitana del Transporte, la Entidad Metropolitana del Medio Ambiente y la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona. En una segunda etapa, poco después de que se reconozcan institucionalmente los barrios, se aprueba en 2010 la creación de la nueva Área Metropolitana de Barcelona (AMB), formada por 36 municipios (los que formaban parte de alguna de las entidades locales creadas después de la abolición de la Corporación Metropolitana), con competencias sobre planificación territorial y urbanismo, movilidad y transporte, cohesión social, vivienda y medio ambiente, entre otros.

Ambas tendencias abren la puerta, aún hoy en día, a redefinir las relaciones multinivel. En este sentido, y a pesar de la convergencia de los procesos y el debate presente en la actualidad en la ciudad sobre legitimidades y participación, Barcelona no cuenta con cargos de elección directa ni en el nivel inframunicipal ni en el metropolitano. Los distritos cuentan con órganos de gobierno y representativos, compuestos por cargos electos municipales (pero no elegidos a nivel de distrito), los concejales, y representantes nombrados por los partidos políticos, los consejeros de distrito. Por su parte, la AMB cuenta con un Consejo Metropolitano, formado por los alcaldes y concejales de los municipios miembros, que entre sus funciones nombra el presidente del Área, y que hasta el momento ha sido siempre el propio alcalde de Barcelona.

En las ciudades francesas como **Marsella** los procesos de reorganización institucional urbana son propiciados y elaborados principalmente por los órganos de gobierno central. Así, los procesos tanto de descentralización y de cooperación intermunicipal y

metropolitización de las últimas décadas, se han producido a raíz de iniciativas políticas y legislativas *top-down*. Si bien las divisiones infra-municipales ya existen desde los años 40, la aprobación en 1982 de la conocida como ley PML (siglas de Paris, Marsella y Lyon), y en un contexto de reformas descentralizadoras, fija para las tres ciudades estructuras de gobierno sub-municipal de elección directa en los ya existentes distritos o *arrondissements*, que desde entonces disponen de un cierto grado de autonomía política, y que sobre todo son funcionales como espacios consultivos y de representación territorial. Profundizando en el proceso de fortalecimiento de la democracia local, a partir de 2002 se crean también los consejos de *quartiers* como órganos consultivos de barrio (Manfred y Schröter, 2004).

Concretamente, la primera división en distritos en Marsella es de 1946, cuando se crean los 16 *arrondissements* actuales. A diferencia de Paris y Lyon, 1965, se agrupan en ocho parejas de *secteurs*, aunque no se eliminan los *arrondissements*. Esta estructura se mantiene hasta la actualidad sólo con pequeñas modificaciones de sus límites. No es hasta la reforma de 1982 cuando se crean los órganos de gobierno sub-municipal electos de carácter consultivo, que en el caso de Marsella corresponden a los *secteur*, disponiendo de un alcalde por cada sector y de consejos de *arrondissements*.

Si bien los procesos de descentralización tienen su punto álgido en la década de los 80, el desarrollo de estructuras metropolitanas se inicia en la década de los 60 en un proceso conducido desde las instituciones estatales de varias etapas, que evoluciona de un contexto de alta competencia intermunicipal hasta la creación y consolidación, en la década de los 90, de comunidades urbanas de cooperación: *Communautés de Communes, Communautés de Agglomération, Communautés Urbaines* (Motte, 2003). No es hasta más recientemente, entre los años 2014 y 2016, que a partir de la aprobación de la ley MAPAM, se inician procesos de integración de las comunidades urbanas y se propicia la creación de gobiernos metropolitanos en varias ciudades francesas, entre ellas las tres más grandes (*Métropole du Grand Paris, Métropole Aix-Marseille-Provence y Métropole de Lyon*), aunque mantienen un grado bajo de institucionalización. En Marsella, el nuevo ente metropolitano, sustituye hasta seis comunidades urbanas: la *Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole* y cinco *Communautés d'Agglomération*.

La gobernanza multinivel en el contexto marsellés, desde la perspectiva de los mecanismos representativos, está caracterizado por la centralidad de los distritos. Tanto los órganos de gobierno inframunicipales, como el consejo municipal y 69 de los 240

miembros del consejo metropolitano son elegidos en el mismo proceso electoral, con sistema mixto[1] (van der Kolk, 2007) en el que, la circunscripción electoral es el distrito. Así pues, cada votante elige, en su distrito y a partir de una sola lista electoral, los representantes del consejo de distrito, el municipal y el metropolitano. Este sistema genera un modelo de gobernanza, y sobre todo unos procesos electorales, en los que los debates y la política de los distritos tienen una gran centralidad en todos los niveles de gobierno.

Se puede decir que el impulso a los gobiernos metropolitanos en **Milán** y el resto de ciudades italianas se inicia con la Ley 142 de 1990 que estableció 9 ciudades metropolitanas. Su constitución, que de obligatoria va a pasar a ser opcional, fue responsabilidad de las regiones que pospusieron su implementación (Gualino, 2003). Además, según Del Fabbro (2017), la elección directa de los alcaldes en Italia a partir de 1992 tampoco favorecer su constitución, a pesar de que se fueron desarrollando formas de cooperación intermunicipal, especialmente en el ámbito de la planificación territorial. En 2001 se modifica la Constitución italiana para introducir la figura de la *Città Metropolitana* a la vez que se daban nuevos incentivos para la fusión de municipios. A pesar de todos estos esfuerzos, no es hasta la ley 56 de 2014 cuando se da el paso definitivo para transformar 10 provincias en ciudades metropolitanas. El año siguiente se constituye la ciudad metropolitana de Milán (2015) con su alcalde o *Sindaco* (actualmente el alcalde de Milán), el *Consiglio Metropolitano* (compuesto de 24 miembros de los 2.026 consejeros municipales de los diferentes municipios de la metrópoli) y la *Conferenza Metropolitana* compuesta por los 133 alcaldes de la ciudad metropolitana. Milán está en el proceso de convertirse en la primera *città metropolitana* en Italia de tener un alcalde metropolitano de elección directa[2]. Actualmente, tanto el alcalde metropolitano como los miembros del consejo son de elección indirecta (el primero recae en el alcalde del municipio de Milán y los segundos son elegidos entre los consejeros de los municipios que forman el área metropolitana), pero se prevé la elección directa de un alcalde metropolitano a partir del 2021.

[1] En las grandes ciudades francesas, como París, Marsella, Lyon, etc. el sistema electoral es proporcional, d'Hondt, con listas cerradas y segunda vuelta. Si un partido gana con un 50% en la primera vuelta o mayoría simple en una segunda (entre los partidos que han obtenido el 10% de los votos), obtiene, como mínimo, un 50% + 1 de los concejales; el resto se reparte proporcionalmente entre todas fuerzas políticas que han superado el umbral electoral del 5%.

[2] Los artículos 20 y 21 del estatuto de la Ciudad Metropolitana de Milán prevé la elección directa del consejo y el alcalde metropolitanos.

Las ciudades italianas tienen una larga tradición en cuanto a la descentralización en barrios y distritos, impulsadas especialmente por aquellas ciudades gobernadas por la izquierda y en el norte del país. Boloña fue la primera ciudad que estableció los consejos de distrito en 1962 y progresivamente se fue extendiendo por el resto de ciudades italianas durante los años 70. En 1976 el estado regula la descentralización por una ley estableciendo que todos aquellos municipios de más de 40.000 habitantes, si tienen consejos de distrito este debe ser la elección directa. En el caso de Milán, esto sucede desde 1977. En la actualidad, la ciudad de Milán la constituyen 9 distritos (*municipi*), cada uno de los cuales tiene un consejo municipal (entre 31 y 41 miembros electos, dependiente de la población) y un presidente de distrito. A partir de 2016, el presidente también es elegido directamente y no indirectamente a través del consejo. Tanto el consejo como el alcalde son elegidos en el mismo proceso electoral que el consejo y alcalde de la ciudad y a través de un sistema mixto[3]. Para facilitar la coordinación entre ellos y con el ayuntamiento centrales se establece una Conferencia de presidentes de distrito y un observatorio de la descentralización.

En Portugal, el proceso de integración europea a partir de su entrada en 1986 sentó las bases para un importante cambio socioeconómico que estuvo acompañado de una serie de profundas reformas para la modernización de la administración pública en consonancia con las reformas demandadas por las instituciones europeas, entre las que destaca la aceleración de un proceso de descentralización del estado, ya iniciado en los años 70, a través del desarrollo de nuevas formas de gobernanza local, metropolitana y regional (Nunes Silva y Syrett, 2006).

En el marco de estas reformas, el proceso de metropolitización y de institucionalización de las regiones metropolitanas está altamente condicionado por la iniciativa del gobierno central. Además, la falta de un nivel de gobierno regional convierte a los municipios en el principal actor por debajo de la administración central y el principal mecanismo de gobernanza intermunicipal es la cooperación. En particular, en **Lisboa**, si bien la primera experiencia de colaboración intermunicipal data del año 1964, el Área Metropolitana de

[3] La elección del presidente y consejeros de distrito se realiza en una misma papeleta. Los electores tienen tres votos: uno para el candidato a alcalde, un voto de lista de partido y un máximo de dos votos de preferencia para consejeros de diferente género. El alcalde es elegido entre el candidato que obtiene mayoría absoluta en la primera vuelta. Si ninguno de los candidatos la consigue pasan a una segunda vuelta los dos candidatos más votados. Para la elección de los consejeros se votan listas de partido con la posibilidad de hacer un máximo de dos votos de preferencia a algunos de los miembros de las listas electorales de estos partidos. Si se hacen dos votos de preferencia, debe ser paritario. La distribución de los concejales se hace mediante la fórmula d'Hondt con un umbral del 3%.

Lisboa (AML) se crea en 1991. A partir del 2002-03, nuevos intentos de descentralización del estado profundizan en los modelos de cooperación intermunicipal, y en 2008 se reforma la personalidad jurídica de todas las áreas metropolitanas portuguesas. La última modificación de las áreas metropolitanas es del 2012-2013 que profundiza en sus funciones y competencias, debemos situarlo en un contexto más amplio de reformas de la administración local en el marco de las políticas de austeridad, que incluye la racionalización de los distritos o *freguesias* y la dotación de más autonomía funcional, competencias y recursos.

Los distritos se basan en las agrupaciones históricas en torno a las parroquias, las *freguesias* o *feligresías*, y son reconocidas como parte de la administración local a partir del siglo XIX ya nivel constitucional a partir de la Revolución de abril de 1974. Estas cuentan con órganos de gobierno propios, escogidos por sus vecinos y vecinas, y durante las últimas décadas han ido ampliando sus funciones, especialmente en el ámbito del bienestar social (Patrício, 2010). Lisboa se divide actualmente en 24 freguesias, aunque anteriormente a la reforma del 2012 existían hasta 53. En cada distrito son elegidos, a partir de un sistema electoral proporcional, con listas cerradas y circunscripción única, entre 13 y 19 representantes de la *Assembleia de Freguesia*. De entre sus miembros se eligen los representantes en la *Junta de Freguesia*, presidida por el candidato de la lista más votada. Los 24 presidentes/as de las *Juntas de Freguesia* forman parte de la *Assembleia Municipal*, junto con 51 otros miembros electos, que son elegidos en el mismo proceso electoral, pero con diferentes papeletas. La alcaldía o presidencia del municipio corresponde al candidato de la lista más votada. Por su parte, los órganos de gobierno de la AML, el *Conselho Metropolitano* y la *Comissão Ejecutiva*, son elegidos indirectamente. Los alcaldes de los municipios son los miembros del *Conselho*, que a la vez elige a su presidente, y la *Comissão*, que a propuesta del *Conselho* es elegida por los plenos de cada municipio. En este caso, si bien la legitimidad y el peso político en el modelo de gobernanza recae principalmente en los municipios, ya que son los alcaldes y llenos que forman los órganos de gobierno metropolitanos, es importante destacar que casi la mitad de los miembros de la asamblea de Lisboa está formada por miembros electos de los distritos, dotando de cierta relevancia la política de estos en el nivel metropolitano.

2.2. El modelo anglosajón

En el modelo anglosajón, propio del Reino Unido e Irlanda y de países de su influencia como EEUU, Canadá o Australia, los gobiernos locales son débiles tanto política como legalmente. En este sentido, tienen un nivel bajo de reconocimiento y protección formal y un rol político débil ya que no son actores con un peso central de representación territorial y comunitaria. Sin embargo, son importantes funcionalmente, como prestadores de servicios públicos con un grado considerable de autonomía y recursos en concordancia.

Londres es el caso paradigmático de ciudad metropolitana con dos niveles de gobierno, por un lado los distritos o *boroughs*, que se corresponden a los antiguos municipios, y por otro el gobierno metropolitano (*Greater London*). A pesar del elevado grado de institucionalización del *Greater London* se mantiene un elevado grado de descentralización política en los distritos en un contexto marcadamente pluricéntrico (aunque la *City of London* mantiene un estatus espacial). Esto se explica sobre todo porque nunca hubo un proceso de anexión del núcleo central respecto a sus municipios vecinos, tal y como ha sucedido en muchas grandes ciudades, y los retos del crecimiento poblacional durante el proceso de industrialización se fueron solventando a través de agencias intermunicipales para temas específicos, así como por la intervención del gobierno central, hasta que en 1888 se crea el *London County Council* (LCC), administración de segundo nivel de elección directo (Goldsmith, 2005). El proceso de creación de un gobierno metropolitano se da en 1965 con la sustitución del LCC por *Greater London Council* (GLC) dado el continuado crecimiento de la ciudad y la necesidad de impulsar una planificación racional de su conjunto. El GLC es eliminado en 1986 por el gobierno de Margaret Thatcher, volviendo a una situación similar en el s.XIX en términos de gobernanza urbana: fuerte autonomía de los *boroughs*, creación de agencias sectoriales e intervención directa del gobierno central. Es en 2000 cuando se crea la actual *Greater London Authority* (GLA) en gran parte recuperando las funciones de la GLC pero con la importante innovación de la elección directa del alcalde metropolitano. Unos procesos similares vivieron el resto de las ciudades inglesas como Manchester, Birmingham o Liverpool, con la creación de los *Counties*, su abolición, y la creación de estructuras de coordinación inter-municipal que han acabado siendo los embriones de los actuales gobiernos metropolitanos a partir de la *Local Democracy, Economic Development and Construction Act* (2009) y el establecimiento de las *Combined Authorities*, la primera de las cuales fue la de *Greater Manchester Combined Authority* en 2011.

Desde el año 2000 existe la figura electa del Alcalde de Londres[4], políticamente muy relevante, que es la autoridad máxima en el área metropolitana. El alcalde debe rendir cuentas a la *London Assembly*, formada por 25 miembros elegidos directamente por la ciudadanía como representantes de toda la ciudad, los *London members*, y los *Constituency members*, representantes de los distritos. En ambos casos el sistema de elección es la representación proporcional mixta. Las instituciones metropolitanas conviven con los distritos, más la *City of London* que dispone de un estatus especial. Son los antiguos municipios de la región metropolitana y conservan gran parte de las competencias y funciones anteriores, así como los órganos de gobierno: *councils* y *mayors*. En todos los casos, el consejo es elegido mediante el voto en bloque[5] y sólo en cuatro distritos del alcalde es de elección directa.

En el caso de **Montreal** la relación entre los procesos de descentralización y metropolitización se producen en un contexto de tensión y conflicto. La descentralización es, en parte, una respuesta al proceso de metropolitización iniciado con la entrada en el s. XXI (Tomás, 2012): el gobierno provincial de Quebec (responsable de los asuntos locales) aprobó en 2000 una importante reforma territorial para racionalizar y modernizar la administración municipal, potenciar la región metropolitana y luchar contra la suburbanización y las desigualdades fiscales internas dentro de la región de Montreal. El resultado de la reforma debía configurar una gobernanza urbana con tres niveles: la *Communauté métropolitaine* de Montreal con tres grandes sub-centros (Montreal, Laval y Longueuil), la nueva ciudad de Montreal (que anexiona todos los antiguos municipios dentro de la isla) y los nuevos 27 distritos de la ciudad, cada uno con un gobierno propio. Aunque la reforma fue aprobada por el gobierno provincial en su momento, los cambios de gobierno, tanto en la ciudad de Montreal (2001) como en el gobierno de Quebec (2003), iniciaron una serie de contrarreformas en pro de la democracia y autonomía local, imponiéndose los argumentos de aquellos municipios más ricos, de habla anglófona y/o suburbanos. Así, con los nuevos cambios, los distritos en la ciudad de Quebec ganaron autonomía política y financiera y se celebró un nuevo referéndum en los antiguos municipios de la Isla de Montreal que tuvo como resultado la desanexión de 15 de ellos. Esto llevó la necesidad, sin embargo, de crear un nuevo órgano de cooperación entre los

[4] Hasta el momento y desde el año 2016 sólo en Manchester y Liverpool también hay elección directa del alcalde metropolitano.

[5] Sistema no-proporcional por medio del cual se eligen más de un representado de una única circunscripción. Los electores seleccionan un número fijo de candidatos de una papeleta y son elegidos los candidatos que obtienen mayor número de votos (en inglés: *multiple non-Transferable vote* o *MNTV*).

todos los territorios de la isla (*Conseil d'Agglomération*). A nivel metropolitano, se conserva la *Communauté métropolitaine* de Montreal, encargada de distintos servicios urbanos, pero mucho más débil políticamente de lo que se pretendía en un primer momento.

Como resultado, los votantes de Montreal eligen representantes de hasta cuatro órganos[6] de gobierno en los comicios locales: alcaldía y consejo municipal, alcaldía y consejo de distrito. En este caso el sistema electoral es mayoritario, y en los distritos en que deben elegir consejeros de ciudad y de distrito la fórmula es la representación proporcional mixta[7], pero la circunscripción electoral es más pequeña que el distrito: hay hasta 58 para 19 distritos. En el ámbito metropolitano, no hay cargos de elección directa. En todos los órganos de gobierno, sus miembros o bien son los alcaldes o consejeros de las principales ciudades (con un especial peso para Montreal) o bien representantes de los municipios pequeños agregados en regiones. Sin embargo, la gobernanza en este caso se ve especialmente condicionada por una cultura política a nivel local muy personalista y desligada de partidos políticos de nivel estatal o federal que afecta, entre otros, a las relaciones entre los niveles de gobierno y el traslado de demandas, y en la coordinación de las políticas locales y urbanas en la región metropolitana.

2.3. El modelo centroeuropeo i el modelo nórdico

Los países norte y centroeuropeos mantienen similitudes en cuanto al nivel competencial y el reconocimiento y protección formales. El modelo de estos países es, en términos generales, el que sitúa a los gobiernos locales en una posición de más fuerza respecto a los otros modelos; los municipios son niveles de gobierno fuertes, uno de los principales, si no el principal, agente prestador de servicios públicos, con muchas competencias y recursos, y un sólido reconocimiento legal. En este caso, los países con este modelo son los nórdicos y estados como Alemania, Países Bajos y Austria. Sin embargo, hay autores que diferencian entre el modelo nórdico del centroeuropeo, ya que este último a pesar de disfrutar de un elevado nivel de descentralización administrativa no alcanza los niveles

[6] En todos los distritos los electores votan al alcalde de Montreal y al alcalde del distrito, menos los de Ville-Marie que sólo votan al alcalde de la ciudad. Todos los distritos votan consejeros de ciudad, pero sólo a 13 de los 19 se votan consejeros de distrito. Los alcaldes y consejeros de ciudad son tanto los consejos de distrito como en el Consejo Municipal, en cambio los consejeros de distrito sólo son representantes a los consejos de distrito.

[7] Fórmula electoral bajo la que el votante dispone de dos votos: uno para elegir un único representante de distrito, y otro para una lista de partido que se reparte proporcionalmente (en inglés: *Mixed-member proportional representation* o *MMP*)

funcionales y competenciales de los primeros, que son el principal nivel de gobierno a la hora de proveer los servicios públicos del generoso estado del bienestar socialdemócrata (Sellers y Lidström, 2007).

En Alemania los gobiernos locales han tendido a la regionalización y la institucionalización de entidades urbanas supramunicipales, arraigadas en una tradición gubernamentalista y de planificación territorial (Fürts, 2005). En la actualidad identificamos hasta siete regiones metropolitanas con un nivel diverso de institucionalización según las características propias de cada territorio, de entre estas las más relevantes son Hannover y Stuttgart, ambas con una larga tradición de órganos de gobierno de elección directa (2001 y 1994, respectivamente), aunque con diferencias respecto a los modelos de gobernanza metropolitana, Stuttgart más cercano al nuevo regionalismo y Hannover a la tradición reformista.

Así pues, **Hannover** se presenta como un modelo altamente institucionalizado de región metropolitana y es el único de los casos observados que mantiene los tres niveles de gobierno (metropolitano, municipal y inframunicipal) con un alto grado de autonomía política y representantes directamente elegidos en todos los órganos de gobierno. La *Region Hanover* se crea en 2001 en sustitución de un ente de planificación territorial (*Großraum Hanover*), y a partir de la anexión de la ciudad-estado en su región circundante (*Landkreis Hanover*). Es el ente metropolitano más institucionalizar y con más competencias y autonomía política de toda Alemania y desde 2013 su alcalde es elegido directamente por la ciudadanía (Fürts, 2005; Hildenbrandia Scheid, 2015). La región metropolitana fue promovida por *Großraum Hanover* con el objetivo de reducir las divergencias fiscales internas, mejorar la provisión de infraestructura a nivel regional, aplicar políticas medioambientales más efectivas y fortalecer la representación de la ciudad-región internacionalmente (Fürts, 2005).

En cuanto a los distritos de la ciudad, el proceso de descentralización es anterior a la reciente ola de regionalización. En el caso particular de Hannover, se establecieron los 13 distritos en 1981 a partir de una reforma del código municipal de la Baja Sajonia. Cada distrito dispone de un consejo, de elección directa, y un alcalde, elegido por el primero. Las principales funciones y competencias de estos órganos se han ido ampliando a lo largo de los años y actualmente tienen una estructura financiera estable.

El modelo de gobernanza en Hannover, debido entre otros al alto grado de institucionalización, se caracteriza por disponer de representantes electos en los tres

niveles de gobierno y, por tanto, manteniendo una fuerte autonomía política entre ellos, incluso a través de mandatos diferenciados. En la región metropolitana, desde su creación en 2001, el presidente es elegido cada 7 años con un sistema mayoritario de dos vueltas, y la asamblea regional cada 5 años, con una fórmula electoral proporcional, de Hare y listas abiertas[8]. Este modelo mixto, también se da en las elecciones municipales, aunque los mandatos son diferentes: el alcalde lo es por un período de 8 años y los consejeros municipales por uno de 5 años. Respecto el nivel inframunicipal, los miembros de los consejos son elegidos para el mismo mandato de 5 años que el consejo municipal con la misma fórmula electoral. Sin embargo, los alcaldes de distrito no son un cargo de elección directa, sino que son elegidos por los consejos de distrito de entre sus miembros.

Los casos de **Berlín, Hamburgo, Bremen y Viena** representan casos singulares dentro de este modelo por su carácter de ciudad-estado dentro de sus respectivos estados federales. En cuanto el primer caso, los distritos actuales son resultado de una primera fase de anexión de sus municipios cercanos (*Greater Berlin Act*) y una reorganización en su número y límites en el 2001, año en que se redujeron de 23 a los 12 actuales. Dado el particular recorrido histórico de Berlín, el poder de los distritos ha ido fluctuando: tenían una importante autonomía las primeras décadas después de la anexión, durante la reconstrucción después de la II Guerra Mundial pierden poder frente al Senado y a partir de los años 90 se da un proceso de descentralización de competencias, financiación y politización de los mismos (Manfred y Schröter, 2004). Los distritos tienen un importante grado de autonomía política con gobiernos elegidos directamente por sus ciudadanos y sus límites son fruto de un proceso histórico de anexiones de municipios vecinos durante los siglos XIX y XX. Así pues, en casos como los de Berlín o Viena, el gobierno del estado federado actúa también como gobierno metropolitano.

En cambio, en casos como los de Hamburgo, la ciudad-estado se convierte en un actor metropolitano dentro de una región más amplia; la *Metropolregion Hamburg* se extiende por hasta cuatro *Länder*, incluyendo 17 regiones y cerca de 1.000 municipios, en un proceso que se inicia en la década de los 50 hasta los 90 cuando toma su extensión actual. En este contexto, aunque la ciudad-estado concentra el 35% de la población metropolitana, debido a esta complejidad institucional, el mecanismo de gobernanza es a través de la cooperación voluntaria entre *Länder* (Hildenbrandia Scheid, 2015). La

[8] *Panachage* o voto de mezcla; los electores tienen 3 votos que pueden combinar entre acumular en un único candidato y lista o combinar entre listas y o candidatos individuales.

descentralización interna de Hamburgo en 7 distritos también se inicia en los años 50, en un proceso igualmente conducido por el gobierno del estado federado. La última reforma, en 2004, estableció la elección directa de los miembros de las asambleas de distrito.

En el caso de los Países Bajos, **Rotterdam** tiene reputación de ser la ciudad líder en la renovación institucional: es la primera en crear entidades inframunicipales a partir de 1973 y es también la primera de iniciar reformas regionales en la década de los 90 (Schaap, 2005). Después del intento fallido de dividir la ciudad de Rotterdam en diferentes municipios e integrarlos en una nueva ciudad-región, a partir de 2015 se crean por parte del gobierno central las regiones metropolitanas, como Ámsterdam y Rotterdam-La Haya, en sustitución de otras fórmulas de ciudad-región existentes desde los años 80 y bajo un modelo similar más cercano al nuevo regionalismo, basado en un nivel bajo de institucionalización y sobre la cooperación intermunicipal. Desde entonces Rotterdam-La Haya forman una única región policéntrica, la *Metropoolregio Rotterdam Den Haag*, una asociación voluntaria de 23 municipios, gobernada por un órgano de gestión donde están representados los municipios y que es co-presidida por los alcaldes de la Haya y de Rotterdam.

En cuanto las entidades inframunicipales, la primera elección directa de los distritos fue en 1973 (van Ostaaijen, et al., 2012) y los distritos fueron ganando competencias y autonomía hasta los años 90 cuando sufren varias reformas. El momento más crítico para su supervivencia se produce en 1995 cuando hay intentos de eliminarlos tras perderse un referéndum para su fortalecimiento en el marco de la ciudad-región. A partir de ese momento, se cambian las funciones de los distritos y éstos pasan de ser casi municipios autónomos en órganos de participación ciudadana y representación territorial (van Ostaaijen, et al. 2012). Sin embargo, dentro de la lógica innovadora de la ciudad (Schaap, 2005), Rotterdam está experimentando con la participación ciudadana a nivel inframunicipal y con la última reforma del 2018 se instituyen simultáneamente tres tipos de entidades de participación y representación inframunicipales: *gebiedscommissies*, *wijkraden* y *wijkcomités*.

En Rotterdam, la distancia entre los órganos de gobierno inframunicipales y los metropolitanos es mayor, de hecho, y con muy pocas posibilidades de generar ningún tipo de vínculo o coordinación institucional o política entre los dos niveles, sino es a través del municipio. Empezando por un área metropolitana sin representantes de elección directa; los 28 miembros representantes en los órganos de gobierno y de gestión del

Metropoolregio son: representados los 23 municipios, los alcaldes de Rotterdam y la Haya, que además ostentan la presencia compartida, y los responsables de movilidad y transporte de los mismos municipios. En cambio, los órganos de los distritos, como ya se ha visto anteriormente, son órganos de participación ciudadana y representación territorial, que en algunos casos son cargos electos directos y en otros son por elección aleatoria.

Por último, las **ciudades nórdicas** se tienen que enmarcar en el contexto institucional más propicio para los gobiernos locales, entendidos como los principales prestadores de servicios públicos. Tentativamente, este rol central de la administración local y la concentración de competencias y recursos, parece generar un contexto con pocos incentivos para la creación y desarrollo de nuevas entidades, tanto a nivel inframunicipal como supramunicipal. Así, entre las grandes ciudades de los países nórdicos no se encuentran ejemplos relevantes de descentralización inframunicipal que impliquen sesión de competencias o de representación política y los casos de metropolitización son, generalmente, de baja intensidad, sobre todo mediante la cooperación intermunicipal voluntaria o la delegación de las políticas metropolitanas a niveles gubernamentales regionales (provincias o regiones).

3. Comparación entre los diferentes modelos

Para hacer una comparación más sistemática de los diferentes casos tratados en el apartado anterior, se han clasificado según sus formas de gobierno metropolitano como el grado de descentralización a partir de categorías establecidas por diferentes autores. Siguiendo a Tomás (2016; 2015), se pueden identificar los siguientes modelos de gobernanza metropolitana en función de sus niveles y formas de institucionalización:

- *Gobiernos metropolitanos*: estructuras gubernamentales fuertemente institucionalizadas creadas especialmente para el desarrollo de políticas de ámbito metropolitano. Pueden ser de un nivel a partir de la fusión de los municipios y la creación de una "ciudad metropolitana" (a) o bien de dos niveles, con un gobierno metropolitano en convivencia con los municipios (b).
- *Agencias metropolitanas*: órganos gubernamentales con un grado medio de institucionalización que tienen por objetivo la prestación o planificación de servicios específicos (transportes, recogida/tratamiento de residuos, planificación, etc.).

- *Coordinación vertical*: existencia otro tipo de entidad político-administrativa supramunicipal (región, provincia, etc.) que funcionalmente desarrolla las políticas de ámbito metropolitano.
- *Cooperación voluntaria*: modelo de baja institucionalización de cooperación intermunicipal, a través de mancomunidades o asociaciones de municipios, o de instrumentos de planificación estratégica.

A partir del estudio de la evolución de los procesos de institucionalización metropolitanos, algunos autores señalan una trayectoria habitual en su conformación que se iniciaría con la cooperación voluntaria, sigue con la creación de agencias metropolitanas y finalmente la creación de gobiernos metropolitanos (Geroházi y Tosics, 2018). Sin embargo, existen muchas variaciones en este patrón tal y como hemos visto en el apartado anterior, como por ejemplo que la cooperación voluntaria no acabe convirtiéndose en gobiernos metropolitanos, la importancia de los estados o la región con la cooperación "voluntaria" o los vaivenes en esta trayectoria por la supresión de los gobiernos metropolitanos establecidos en su momento. En cualquier caso, estos cuatro modelos nos ayudan enormemente a reducir la complejidad de la gobernanza metropolitana y poder establecer algunas relaciones y comparaciones.

En cuanto la descentralización inframunicipal, éste es un ámbito que si bien las ciencias sociales han observado desde diversas perspectivas (gestión y provisión de servicios, democracia local, etc.), desde la política comparada no ha recibido demasiada atención. En este caso se han utilizado las tipologías elaboradas por Meloche (2014) y sobre todo por Lohmus (2008) y que tienen en cuenta indicadores de autonomía legal (reconocimiento supramunicipal de la existencia de distritos), política (si sus representantes son elegidos por la ciudadanía o no), autonomía presupuestaria (capacidad de fijar prioridades propias) y descentralización financiera (capacidad de fijar / recaudar impuestos propios) en cada una de las ciudades que estos autores estudian. La combinación de los resultados en los diferentes indicadores en cada ciudad ha llevado a Lohmus (2008) a establecer hasta 6 categorías. Las dos primeras se pueden considerar que tienen un grado de descentralización bajo, las dos segundas medio y las dos últimas alto.

Tabla 2. Modelos de descentralización inframunicipal

Clasificación Meloche (2012)	Clasificación Lohmus (2008)	Características	Ejemplos	
Débil	Administrativo	La creación de entidades inframunicipales es competencia de los municipios, las cuales tienen una muy baja capacidad ejecutiva y son principalmente espacios de consulta y participación ciudadana.	Tallin, Riga, Vilna, Sofía	Los Ángeles
	Nórdico	Las entidades inframunicipales son creadas, modificadas o suprimidas por los consejos de ciudad. Son entidades políticamente débiles, con órganos de gobierno de elección indirecta, pero tratándose de municipios con muchas competencias, delegan la gestión y los recursos al nivel inframunicipal, generalmente políticas relacionadas con servicios a las personas.	Estocolmo, Copenhague	
Medio	Modelo centroeuropeo blando (“Soft”)	La creación o eliminación de las entidades inframunicipales es competencia municipal y proveen servicios a discreción del municipio, pero a diferencia de la anterior tienen una autonomía política elevada con órganos de gobierno electos.	Liubliana, Ámsterdam	Sao Paulo, Bogotá, Buenos Aires
	Modelo centroeuropeo duro (“strong”)	Autonomía política alta y un reconocimiento legal también elevado	Varsovia, Bucarest, Zagreb	
Fuerte	Modelo *quasi two-tier*	Un elevado grado de autonomía política, reconocimiento legal y competencial, y recursos fiscales propios.	Praga, Budapest, Bratislava, Skopie	Montreal
	Ciudad federal	Es un modelo similar al anterior pero con la peculiaridad de que el municipio coincide con un estado de un país federal (como Alemania o Austria), y por tanto tienen capacidad legislativa.	Viena, Berlín	

Fuente: Elaboración propia a partir de Meloche (2012) i Lohmus (2008)

A continuación, se han utilizado las categorías anteriores (tanto los modelos de gobernanza urbana como en cuanto al grado de descentralización municipal) en las diferentes ciudades incluidas en el apartado anterior. Como resultado obtenemos el siguiente cuadro comparativo (tabla 3):

Tabla 3. Modelos de gobernanza metropolitana, gobierno local y descentralización

Ciudad central	Población ciudad	Población metrópolis	Modelo gobierno local	Modelo gobernanza metropolitana	Modelo descentralización	Elección distritos	N. distritos
Barcelona	1,6M	3,2M	Napoleónico	Gobierno metropolitano (b)	Medio	indirecta	10
Madrid	3,2M	6,4M	Napoleónico	Coordinación vertical	Medio	indirecta	21
París	2,2M	7,1M	Napoleónico	Gobierno metropolitano (b)	Medio	directa	20
Marsella	0,8M	1,9M	Napoleónico	Gobierno metropolitano (b)	Medio	directa	8***
Milán	1,3M	3,2M	Napoleónico	Gobierno metropolitano (b)	Medio	directa	9
Lisboa	0,5M	2,9M	Napoleónico	Gobierno metropolitano (b)	Medio	directa	24
Montreal	1,7M	4,0M	Anglosajón	Gobierno metropolitano (b)	Alto	directa	19
Londres	**	8,8M	Anglosajón	Gobierno metropolitano (a)	Alto	directa	33
Hamburgo	1,8M	5,1M	Norte y centroeuropeo	Cooperación voluntaria	Alto	directa	7
Hannover	0,5M	1,1M	Norte y centroeuropeo	Gobierno metropolitano (b)	Medio	directa	13
Ámsterdam	0,8M	2,7M	Norte y centroeuropeo	Cooperación voluntaria	Medio	directa	8
Rotterdam	0,6M	2,3M	Norte y centroeuropeo	Cooperación voluntaria	Medio	directa	14
Copenhague*	0,6M	1,8/4,0M	Norte y centroeuropeo	Cooperación voluntaria	Bajo	indirecta	10
Helsinki	0,6M	1,6M	Norte y centroeuropeo	Cooperación voluntaria	Bajo	indirecta	34
Estocolmo	0,9M	2,3M	Norte y centroeuropeo	Coordinación vertical	Bajo	indirecta	14

*Region Hovedstaden/Greater Copenhagen

**Ciudades metropolitanas, la población del municipio y la ciudad metropolitana es la misma unidad estadística o bien la primera corresponde a un distrito de un tamaño no representativa (Ciudad de Londres, 9.401 habitantes)

***16 *arrondissements* integrados en 8 *secteurs*

Fuente: elaboración propia a partir de Tomàs (2016), Meloche (2014), Nickson (2011), Lohmus (2008), Heinelt y Hlepas (2006), Hesse y Sharpe (1991). Los datos demográficos de los municipios provienen de Eurostat e institutos de estadística de los diferentes países (2015 y 2016)

Si analizamos las ciudades incluidas en el cuadro anterior según los modelos de gobierno local, podemos destacar lo siguiente. En primer lugar, la homogeneidad del modelo nórdico respecto la relación entre gobernanza metropolitana y descentralización inframunicipal. Tanto en Copenhague, Helsinki como en Estocolmo, el nivel de descentralización es relativamente bajo, lo que conlleva también una elección indirecta de los consejeros de distrito. La fortaleza de los gobiernos locales, después de su redimensionamiento a partir de anexiones y con un importante rol como prestadores de servicios de bienestar, implica que la forma predominante de gobernanza metropolitana sea la cooperación voluntaria, los casos de Helsinki y Copenhague, o bien que sean los niveles de gobierno regional ya existentes los que desarrollan la política metropolitana, como Estocolmo o el caso de Malmö-Lund en la región de Escania en el seno del *Greater Copenhagen*.

En cuanto el modelo anglosajón, a partir de los casos de Londres y Montreal, vemos un nivel de descentralización alto por la pervivencia de los antiguos municipios de ambas metrópolis con una gran autonomía organizativa, política y presupuestaria. Aunque existe gobierno metropolitano en las dos ciudades, en el caso de Montreal, su legitimidad es más baja, tanto por su propio proceso de construcción que se ha descrito anteriormente, como por la falta de elección directo alcalde o consejo metropolitano. En el caso de Londres, a pesar de la importancia que tienen tanto las agencias sectoriales como los propios municipios, la elección directa del alcalde metropolitano ha supuesto una progresiva institucionalización de este nivel de gobierno. Otras ciudades inglesas como Manchester han desarrollado menos la descentralización política (no tienen elección directa en los consejeros de distrito) y han potenciado la institucionalización del nivel metropolitano, haciendo patente la mayor flexibilidad de los gobiernos locales ingleses según sus propias dinámicas institucionales y las directrices estatales.

Dentro del modelo centroeuropeo, podemos diferenciar como subgrupo el comportamiento de las ciudades de los Países Bajos, donde predomina el *nuevo regionalismo* en cuanto a las formas de gobernanza metropolitana, es decir una institucionalización más bien baja de las formas de gobierno a nivel metropolitano, y un nivel de descentralización medio similar al de las ciudades incluidas en el modelo napoleónico, si bien todas ellas incorporan la elección directo en el nivel inframunicipal. Serían los casos de las dos ciudades más importantes, Ámsterdam y Rotterdam. Las ciudades alemanas presentan una mayor diversidad interna por el hecho de formar parte

de una federación y por la existencia de ciudades-estado como Berlín, Bremen y Hamburgo. Las ciudades de Hannover y también Stuttgart tienen los gobiernos metropolitanos más consolidados, pero en Hannover se escogen directamente los consejeros de distrito y en Stuttgart no. En cambio, en Hamburgo podemos observar formas de cooperación intermunicipal metropolitana y descentralización con elección directa a nivel de distrito. Es decir, el caso alemán no es un modelo homogéneo internamente y clasificarlo dentro del modelo centro-europeo nos aporta poca claridad.

Finalmente, en el modelo napoleónico sí que encontramos una mayor correspondencia entre las categorías estudiadas: en la mayoría de ciudades predomina un gobierno metropolitano de creación más reciente y en vías de consolidación y todas ellas tienen un grado medio de descentralización municipal. Este nivel medio significa que hay un mayor desarrollo de la autonomía política de los distritos en detrimento de su financiera, rasgo muy característico del modelo napoleónico a nivel municipal. La principal diferencia que emerge entre los casos de Italia, Portugal, Francia y España en cuanto a su descentralización inframunicipal, es la elección directa del nivel de distrito, siendo el caso de Italia con una más larga tradición y el caso español donde esto es inexistente. En cuanto la potenciación del gobierno metropolitano, sin minusvalorar las formas importantes de cooperación intermunicipal en estos países, en todos los casos excepto el de Barcelona, la implicación del Estado ha sido clave en extender los gobiernos metropolitanos, dada la relevancia de la autonomía local en estos países y sus potenciales resistencias al fortalecimiento de los gobiernos metropolitanos.

4. Conclusiones

Tal y como se ha constatado en el artículo, a pesar de la aparente tensión entre los procesos de descentralización inframunicipal y los de metropolitización, en muchas ciudades-región se dan simultáneamente ambos procesos, y en muchas ocasiones éstos están estrechamente relacionados. En el caso de Montreal la reforma institucional que introdujo un gobierno metropolitano, conllevó la anexión (y posterior desanexión) de los municipios cercanos, y también propició la creación de distritos, con elección directa de sus órganos de gobierno. En el caso de Lisboa, la reciente reforma territorial profundiza tanto la metropolitización a la vez que se continúa fortaleciendo las competencias y recursos de los distritos inframunicipales. La tradición descentralizadora y la fuerte autonomía política municipal de las ciudades italianas ha hecho que el impulso de los

gobiernos metropolitanos, más allá de las formas de cooperación voluntaria, venga de la conversión de algunas provincias.

La regulación del crecimiento de las áreas urbanas, las necesidades prácticas de coordinación y prestación de servicios, así como el desarrollo de políticas económicas a esta escala, empuja a múltiples actores políticos, sociales y económicos a consolidar el ámbito de gobierno metropolitano y regional. Sin embargo, es evidente que no hay una única forma de desarrollar la gobernanza metropolitana y que podemos establecer similitudes según las tradiciones institucionales de los diferentes países. Cuando no hay otros niveles supramunicipales que encajan con la ciudad región, las ciudades nórdicas y neerlandesas promueven instrumentos más flexibles de cooperación y algunas ciudades inglesas, como Londres o Manchester, con un gran peso de las agencias metropolitanas, incorporan la elección directa del alcalde metropolitano como una forma de mejorar la legitimidad de entrada de estas instituciones. Stuttgart es la ciudad con una más larga tradición de instituciones metropolitanas escogidas democráticamente y Hanover lo acompaña con el modelo de gobierno metropolitano más institucionalizado de Alemania. Entre los países con un modelo de gobierno local napoleónico, empezamos a encontrar algunas experiencias de este tipo de forma muy reciente, dada la fortaleza de la autonomía municipal y la existencia de niveles de gobiernos intermedios como las regiones, las provincias o los departamentos. La integración o supresión de algunas provincias ha sido una de las vías para crear los gobiernos metropolitanos, a pesar de las dificultades que supone romper con la planta territorial uniforme de legado napoleónico.

En cuanto a la descentralización inframunicipal, la propia historia urbana de las diferentes ciudades a partir de los procesos de crecimiento y de anexión, primero, y por procesos de racionalización y desconcentración de la administración municipal, después, a menudo ha marcado sus límites y funciones. La experimentación de formas de innovación democrática frente la desafección de los sistemas liberales-representativos por parte de la ciudadanía, ha tenido como protagonista la escala municipal y sobre todo inframunicipal cuando se trata de grandes ciudades. Independientemente de que hay haya elección o no de los representantes de distrito, o del nivel de competencias o recursos organizativos, el nivel inframunicipal (distrito o barrio) se ha consolidado como el principal espacio sobre el que desarrollar experiencias de democracia participativa. En el caso de Rotterdam, por ejemplo, incluso la pérdida de autonomía de gestión ha supuesto una profundización del rol representativo de los distritos y de los mecanismos de participación ciudadana

territorial. Muchas veces la profundización de las experiencias participativas en los distritos y barrios ha ido acompañado de la valorización e institucionalización de estos como a nivel propicio para desarrollar el nexo entre democracia, proximidad, identidad y territorio.

Esto nos lleva ante el reto fundamental de cómo interrelacionar estos espacios naturales de participación con escalas superiores de gobierno para evitar el parroquialismo, el aumento de las desigualdades socio-espaciales y la eficacia de muchas políticas públicas. También en cómo asegurar la pluralidad y la gobernabilidad del conjunto de la región cuando la fragmentación política e institucional del territorio es tan elevada. Existen diferentes factores que pueden influir en esta relación en cada país y ciudad como la cultura política (más o menos consensualista), el sistema de partidos (más o menos pluralista), el sistema electoral vigente (que condiciona las anteriores) y/o la influencia de actores privados/ omunitarios y su escala de actuación. De manera preliminar también se presenta como un factor muy relevante el modelo constitucional: desde la gran dependencia y condicionamiento de ambos procesos al nivel de gobierno central en los estados unitarios y de tradición napoleónica, la diversidad de modelos de gobernanza metropolitana en contextos federales, la flexibilidad y adaptación de nuevos modelos de gobernanza en los países de tradición anglosajona, y la baja institucionalización en entornos de una fuerte autonomía de los gobiernos locales como en los Países Bajos y los nórdicos.

En este artículo también se ha realizado una primera aproximación a los sistemas de representación y la relación los dos niveles de gobierno, especialmente la inclusión de los distritos a nivel metropolitano. Una primera constatación es que cuando más descentralizados están los distritos, es decir, cuando casi son municipios, su peso en las estructuras de gobernanza metropolitana puede ser mayor. Un ejemplo serían los casos de Londres o las ciudad-estado de Berlín, Viena, etc., cada uno con sus particularidades. Cuando no hay un grado de descentralización tan elevado y las formas de gobernanza se basan en la cooperación entre los municipios, los distritos no tienen ningún rol relevante, como por ejemplo en el caso de las ciudades neerlandesas. En cambio, cuando hay una mayor institucionalización de los gobiernos metropolitanos con la existencia de un pleno metropolitano, los representantes de los distritos pueden tener un papel relevante como es el caso de Marsella o Londres.

Así pues, es cuando hay una elección directa por parte de la ciudadanía en los diferentes niveles de gobierno que es posible diseñar sistemas electorales adecuados para facilitar la representatividad, la proximidad y la gobernabilidad del conjunto de la ciudad-región combinando circunscripciones, fórmulas electorales y distribuciones de escaños. En muchas de las ciudades estudiadas es habitual utilizar diferentes sistemas electorales según el órgano (alcaldía, pleno municipal, lleno de distrito, lleno metropolitano, etc.). Cuando en una misma elección hay varios niveles de circunscripción (distrito, ciudad, metrópoli), cada uno de los niveles se puede aplicar una fórmula diferente, por ejemplo, un sistema mayoritario uninominal a nivel de distrito o barrio y uno proporcional plurinominal a nivel de ciudad o de metrópoli. Sin duda, la investigación sobre sistemas electorales en contextos de gobernanza multinivel es un ámbito clave para avanzar hacia el gobierno de metrópolis más cercanas y democráticas.

Referencias

Bäck, H., Gjelstrup, G., Helgesen, M., Johansson, F., & Klausen, J., 2005. Urban political decentralisation. Wiesbaden: Springer VS.

Bahl, R.W., Linn, J.F., y Wetzel, D.L, eds., 2013. Financing metropolitan governments in developing countries. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy

Barber, B., 1984. *Strong democracy. Participatiry politics for a new age.* Berkeley: University of California Press.

Borja, J., 1987. "La descentralización en Europa", en J. Borja y otros, Organización y descentralización municipal. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Brenner, N., 2004. *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood.* Oxford: Oxford University Press.

CEMR, 2016. Local and Regional Governments in Europe. Bruselas: CCRE-CEMR

Dahl, R.A., 1967. "The city in the future of democracy". The American Political Science Review 61: 953-970.

Dahl, R.A., y Tufte, E.R., 1973. "Size and democracy". American Political Science Review 68: 1301-1303.

De Vries, M. S., 2000. "The rise and fall of decentralization: a comparative analysis of arguments and practices in European countries". European Journal of Political Research 38: 193-224.

Del Fabbro, M., 2018. "The institutional history of Milan metropolitan area". Territory, Politics, Governance 6: 342-361.

Dente, B., & Regonini, G., 2016. "Urban policy and political legitimation: the case of Italian neighborhood councils. International Political Science Review. https://doi.org/10.1177/019251218000100206

Fürts, D., 2005. "Metropolitan governance in Germany" en, H. Heinelt, y D. Kübler, Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place. Nueva York: Routledge.

Haus, M., Heinelt, H., y Stewart, M., 2005. Urban governance and democracy. Nueva York: Routledge.

Heinelt, H., y Hlepas, N.-K., 2006. "Typologies of local government systems", en H. Bäck, H. Heinelt, y A. Magnier, The European mayor. Political leaders in the changing context of local democracy. Wiesbaden: VS Verlag.

Heinelt, H., y Kübler, D., 2005. Metropolitan governance. Capacity, democracy and the dynamics of place. Nova York: Routledge.

Hesse, J. J., y Sharpe, L. J., 1991. "Local government in international perspective: some comparative observations", en J. J. Hesse, y L. J. Sharpe, ed., Local government and urban affairs in international perspective. Analyses of twenty western industrialized countries. Baden-Baden: Nomos.

Hildenbrand Scheid, A., 2015. Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España. Sevilla: Universidad de Sevilla.

Kelleher, C., y Lowery, D., 2003. "Political participation and metropolitan institutional contexts". Urban Affairs Review 39: 720-757.

Le Galès, P., 1998. "Regulations and governance in European cities". International Journal of Urban and Regional Research, 482-506.

Lefèvre, C., 1998. "Metropolitan government and governance in western countries: a critical review". International Journal of Urban and Regional Research 21: 9-25.

Lefèvre, C., 1998. “The democratic governance of metropolitan areas: international experiences and lessons for Latin American cities”, en E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, y J. M. Fernández Güell, Governing the Metropolis. Washington: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
Lefèvre, C., 2010. “The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world”. Análise Social XLV: 623-637.
Lohmus, M., 2008. “Local autonomy and territorial decentralization in capital cities”. Halduskultuur 9: 60-83.
Lowndes, V., y Sullivan, H., 2008. “How low can you go? Rationales and challenges for neighborhoods governance”. Public Administration 86: 53-74.
Meloche, J.-P., 2014. “Gouvernance urbaine et décentralisation inframunicipale dans les grandes villes d'Amérique”. Cahiers de géographie du Québec 58: 173-192.
Motte, A., 2003. “Marseilles-Aix metropolitan region (1981-2000)”, en W. Salet, A. Thornley, y A. Kreukels, ed., Metropolitan Governance and Spatial Planning. Londres: Spon Press.
Nwton, K., 1982. “Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness, and democracy in local government”. Political Studies 30: 190-206.
Nickson, A., 2011. Where is local government going in Latin America? A comparative perspective. Visby: ICLD.
Norris, P., 2012. Making democratic governance work. How regimes shape prosperity, and peace. Cambridge: Cambridge University Press.
Nunes Silva, C., y Syrett, S., 2006. “Governing Lisbon: evolving forms of city governance”. International Journal of Urban and Regional Research: 98-119.
Rodríguez-Pose, A., 2008. “The rise of the "city-region" concept and its development policy implications”. European Planning Studies 16: 1025-1046.
Schaap, L., 2005. “Reform and democracy in the Rotterdam region”, en A H. Heinelt, y D. Kübler, Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place. Nueva York: Routledge.
Sellers, J., y Lidström, A., 2007. “Decentralization, local government, and the welfare state. Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions 20: 609-632.
Sharpe, L., 1995. The government of world cities: the future of the metro world. Nueva York: Wiley.
Swianiewicz, P., 2013. “An empirical typology of local government systems in Eastern Europe”. Local Government Studies 2: 292-311.
Tomàs, M., 2012. “Exploring the metropolitan trap: the case of Montreal”. International Journal of Urban and Regional Research 63: 554-567.
Tomàs, M., 2015. La gobernanza metropolitana en Europa: modelos y retos. Barcelona: AMB.
Tomàs, M., 2016. “Tendencias metropolitanas en el mundo”. Observatorio Metropolis 1: 3-9.
Geroházi, É., y Tosics, I., 2018. Addressing the metropolitan challenge in Barcelona metropolitan area. Lessons from five European metropolitan areas. Amsterdam, Copenhagen, Greater Manchester, Stuttgart and Zürich (Recomendaciones) (p. 28). Budapest: Metropolitan Research Institute.
Van Assche, D., y Dierickx, G., 2007. “The decentralization of city government and the restoration of political trust”. Local Government Studies 33: 25-47.
van der Kolk, H., 2007. “Local electoral systems in Western Europe”. Local Government Studies 33: 159-180.

van Ostaaijen, J., Gianoli, A., y Coulson, A., 2012. “The added value of intra-municipal decentralization: comparing Bologna, Rotterdam, and Birmingham”, en A L. Schaap, y H. Daemen, Renewal in European Local Democracies. Wiesbaden: Springer Fachmedien.