

# Gobernanza metropolitana en Europa: un ensayo de tipología

Bernard Jouve\*

## 1. Introducción

Este artículo tiene como objetivo analizar los diferentes modelos institucionales de acuerdo con los que se gobiernan las metrópolis del Oeste europeo. Está basado en la comparación entre siete países (Italia, España, Francia, Suiza, Alemania, Gran Bretaña y Holanda) y unas quince ciudades. Se hará también referencia al debate sobre la cuestión en Canadá y Estados Unidos.

La cuestión de la internacionalización de las ciudades ocupa desde hace muchos años las agendas política y científica. Se sabe ahora que globalización y metropolización constituyen dos aspectos de un mismo proceso, igual que se sabe con una cierta precisión cuál es el vínculo que une esas dos tendencias en la transformación de los Estados-nacionales y sobre todo en la discusión del Estado keynesiano y del modo de producción fordista (JESSOP, 2000; ROGERS HOLLINGSWORTH y BOYER, 1997). Los trabajos de los economistas regionales (SCOTT, 2001; STORPER, 1997), de los geógrafos (BENKO y LIPIETZ, 2000), de los politólogos (BRENNER, 1998) y de los sociólogos (BAGNASCO y LE GALÈS, 2000) permiten actualmente hacer un análisis bastante perfecto del «efecto» de la globalización y de las transformaciones de los Estados sobre los territorios, principalmente sobre las metrópolis.

Estos objetos socio-políticos y económicos son, de hecho, los espacios sometidos a los retos sociales más actuales (exclusión, nuevos movimientos sociales, transformación de la relación de trabajo, reestructuración física de los espacios...). Igualmente, son las metrópolis —y esencialmente sus elites políticas, económicas y sociales— las que han participado activamente en la

transformación de los Estados-nacionales, al menos en Europa, exigiendo más margen de maniobra, autonomía y obteniendo más frecuentemente ventajas gracias a la ejecución de políticas de descentralización<sup>1</sup>.

El «descerrajamiento del cerrojo del Estado» sobre las entidades locales (LE GALÈS, 1999) ha sido analizado como el origen de estrategias de desarrollo proactivas. Desde hace unos quince años, las élites metropolitanas intentan hacer de sus ciudades los puntos de anclaje territoriales de la globalización. La nueva geografía socioeconómica (BENKO y LIPIETZ, 2000; STORPER, 1997) insiste mucho sobre ese punto: no existe un modelo territorial único. A lo sumo, se sabe que la variable relacional, la capacidad para generar relaciones entre actores e instituciones locales, es un elemento discriminador. Cada territorio tiene una matriz particular de relaciones sociales, no existiendo pues un modelo de referencia único.

Es especialmente en el marco de esta valoración mas fuerte de lo local, del «efecto localidad» (BENOIT-GUILBOT, 1993) donde el lugar y el rol de los Estados están siendo revaluados por las ciencias sociales en estos últimos años. Se sabe que sobre la materia se enfrentan dos tesis: la tesis radical según la cual los Estados modernos conocen un proceso de vaciamiento (HARVEY, 1989; OHMAE, 1995) y la tesis más matizada según la cual la globalización se acompaña de un proceso de desterritorialidad/reterritorialidad de la política que ya no estará centrada únicamente sobre el Estado (CASTELLS, 1998). Este artículo se sitúa claramente en esta segunda perspectiva de análisis y se propone mostrar, empíricamente, qué es lo que se puede entender por desterritorialidad/reterritorialidad de la política. No se trata en este caso de un proceso estable e invariable. La recomposición del Estado toma formas muy diferen-

tes de un país a otro, incluso dentro de un mismo país. Evocar una transformación radical de los Estados a través de su pérdida de centralidad no tiene sentido. Existen situaciones, por ejemplo en Canadá y Holanda, donde los Estados son todavía los constructores socio-políticos dominantes que imprimen su marca sobre las relaciones centro-periferia y estructuran los cambios en su provecho.

Es en este contexto donde el recurso a la tipología, como método de clasificación y de comprensión, es pertinente. En lo que concierne al objeto de este artículo, cinco grandes tipos de modelos institucionales —o modos de gobernanza— pueden identificarse en las metrópolis del Oeste de Europa:

1. Las ciudades en donde la regulación política es aún ampliamente una obra del Estado.
2. Las ciudades que han conocido reformas territoriales con vista a dotarlas de nuevas instituciones metropolitanas.
3. Las metrópolis gobernadas por niveles de gobierno intermedios.
4. Aquellas que han desarrollado una gobernanza en red integrando varios niveles de gobierno.
5. Y, por último, aquellas que se caracterizan por estrategias de prevención y/o de conflictos abiertos entre los actores.

Me propongo, pues, presentar esas cinco configuraciones institucionales analizando las condiciones sociopolíticas, económicas e institucionales que las han hecho posibles.

## 2. Las «ciudades-Estados»

Este título no hace referencia a la situación de ciudades como Singapur, donde la ciudad se confunde geográficamente y políticamente con el Estado. Quiero más bien hacer referencia a las situaciones en las cuales el Estado conserva un lugar central en la regulación política, es decir, en la capacidad de actuar sobre el modo de coordinación entre varias actividades económicas y sociales y sobre las relaciones entre actores que participan en ellas, sobre el proceso de asignación de los recursos entre estas actividades y estos actores y, por último, sobre el modo de estructuración de los conflictos (LANGE y REGINI, 1989). Si se comparan los diferentes Estados europeos, esa capacidad se manifiesta esencialmente a través de dos modalidades, que no son exclusivas y pueden combinarse: las reformas establecen nuevas modalidades de regulación fuera de las instituciones clásicas y/o los procedimientos de planificación territorial. Gran Bretaña y Holanda constituyen casos particularmente representativos.

### 2.1. Las políticas urbanas en Gran Bretaña o el retorno del Estado

Hasta mediados de los años 90, Gran Bretaña ha sido considerada como uno de los países más «adelantados» en lo que concierne a la transformación de los modos operativos de elaboración y ejecución de políticas urbanas. La «Patria» del *Local Government* parece haber roto las amarras con una forma clásica de gestión política de los asuntos urbanos basada en la prestación de servicios colectivos. Las ciudades inglesas parecen dirigidas principalmente hacia la competencia internacional, procurando atraer los capitales móviles optando por políticas de eventos con una fuerte carga simbólica, como por ejemplo la candidatura de Manchester a los Juegos Olímpicos. Enfrentadas a una crisis económica mayor después de los años 70 y debiendo hacer frente a procesos de reconversión industrial con consecuencias sociales muchas veces dramáticas, las ciudades británicas estaban en el camino del post-fordismo con la aparición de nuevos sectores económicos en el terciario superior. Se erigían así en ciudades empresariales.

La referencia más o menos implícita al modelo de las ciudades americanas está también presente en un gran número de trabajos de los años 90 sobre políticas urbanas en Gran Bretaña. La literatura de principios de los años 90 coloca claramente como prioridad, a semejanza del «modelo americano», la conquista de autonomía de las ciudades con relación a los Estados. El desarrollo económico, como en los Estados Unidos, está siendo el sector de la política urbana central ampliamente abordado por una nueva generación de élites locales, políticas y económicas, respondiendo así a las previsiones de la población local, que desea antes que nada que los políticos respondan a la crisis económica y al aumento de las tasas de paro. En esta materia, como en los Estados Unidos, algunos autores han insistido en la estructuración progresiva durante los años 80 de la agenda política local de esta cuestión del desarrollo económico, más allá de cualquier consideración ideológica: numerosas ciudades inglesas gobernadas por el partido laborista habían adoptado esta lógica empresarial y parecían haberse convertido a las «delicias» de la competencia internacional. Globalmente, las ciudades británicas pusieron en marcha políticas tendentes a expresar en la composición urbana y la estructuración del sistema productivo local una renovación, rompiendo con un pasado industrial que había sido el origen de una gran crisis.

En esta transición, son los medios utilizados y los marcos operativos lo que cuenta ante todo, y los que se considera que expresan la transición de prácticas políticas que son muestra de una concepción clásica de gobierno hacia prácticas que representan la gobernanza urbana, situadas fuera de las instituciones clásicas que, por otra parte, fueron desmanteladas en 1986 por el Estado central (los *Metropolitan Counties*). La figura mítica de

este período es la del empresario schumpeteriano, actor económico destruyendo los equilibrios preexistentes en la economía urbana y, además, participando activamente en la vida de la ciudad por medio de los *Quangos*, valorando ante todo los recursos endógenos en la competencia internacional, rompiendo con una actitud de espera respecto a las políticas del Estado, instancia perdedora de su centralidad debido al hecho mismo del post-fordismo. La cooperación público/privada se convierte así en la fórmula mágica de los años 90 en el campo de las políticas urbanas en Gran Bretaña, porque se considera que aporta un valor fundamental mayor con respecto a los modos de acción más clásicos de intervención en el campo económico dirigidos por el Estado o las colectividades locales. Los *Quangos* como los *Urban Development Corporations* y los procedimientos como la *City Challenge*, la *City Pride Initiative*, los *Prospectus*, los fondos específicos puestos en marcha para financiar las políticas urbanas como el *Challenge Fund* y la lotería nacional, han tenido por objetivo, sin ninguna duda, apartar de la elaboración y puesta en marcha de las políticas urbanas a las entidades locales. Sin embargo, se trata ante todo de restablecer la situación de la política urbana por el Estado central. Aquí «gobernanza» rima con centralización de las políticas públicas y no, como en los Estados Unidos, con retirada del Estado de las políticas urbanas, como ocurrió bajo la administración Reagan.

Además, mencionar en el caso británico el control de los empresarios sobre los asuntos urbanos resulta abusivo, hasta tal punto que los estudios comparados recientes muestran claramente que, aunque excluidas de las fases de elaboración de los documentos de programación, las entidades locales han jugado un rol muy importante en la fase de ejecución. Estas mismas investigaciones insisten igualmente sobre el hecho de que los electos locales, incluso los laboristas, han jugado en la materia un rol ambiguo, aprovechándose de las reformas conservadoras para reformar las administraciones municipales, a las que consideraban muy burocráticas (IMRIE y THOMAS, 1999). La competencia entre las ciudades británicas en la captación de los presupuestos nacionales, la búsqueda alocada de cooperación fue ante todo organizada y dirigida por el Estado, que se apoyó para la ocasión sobre el empresariado y las elites locales reformadoras, especialmente en el interior del Partido Laborista (COCHRANE, 1988).

No se trata pues de instrumentalización del Estado central por los intereses privados, sino de una relación más sutil entre el Estado y los intereses privados. Las transformaciones en los modos de operar de las políticas urbanas bajo los gobiernos conservadores constituyen una de las consecuencias de una política más general del Estado, enfocada a cambiar completamente la organización del empresariado inglés, los canales de mediación con el poder público (PECK, 1995). En el momento de su llegada al poder en 1979, M. THATCHER presentó un proyecto de reestructuración del conjunto de relaciones entre el empresariado

inglés representado por una central nacional —la *Confederation of Business Industry*— y el Estado. Al acceder a los asuntos públicos a finales de los años 70, los conservadores consideraban que las instancias tradicionales del empresariado son corresponsables, con los sindicatos y las entidades locales, de la crisis económica que sufría el país. Lo que se critica sobre todo es un conjunto de políticas corporativas que han conducido al bloqueo y a la defensa de los intereses creados de los diferentes protagonistas. Contrariamente a lo que se pueda pensar, al principio los capitanes de la industria no fueron un apoyo político para M. Thatcher porque la política económica que ella puso en marcha iba en contra de sus intereses. Se encontró, en efecto, legitimada política y simbólicamente sobre todo por los programas que se aplicaron a las políticas urbanas, que tenían como objetivo esencial el desarrollo económico, con la imagen del empresario privado actuando en nombre propio y ya no como representante de un grupo social más amplio. Esta nueva elite privada se afirmó a través de los *Quangos* que se crearon en el nivel local gracias al Estado central. Los *Quangos* actuaron como foros en los cuales fue poco a poco forjándose la ideología dominante en materia de desarrollo local, especialmente en la ecuación política que se estableció entre el interés personal de los empresarios privados y el interés de la comunidad local en su conjunto.

La importancia del Estado británico en las políticas urbanas, en la estructuración del cambio político, en la selección de los actores legítimos que pueden actuar en la elaboración y ejecución de programas locales está probada por la inflexión de las políticas nacionales referidas a la ciudad a partir de la puesta en práctica del procedimiento *Single Regeneration Budget* en 1994 (GINSBURG, 1999; HAUGHTON y WHILE, 1999). A partir del gobierno de J. Major, la política urbana conoce una inflexión significativa en sus principios operativos. Si se sigue admitiendo que es en el nivel local donde los planes de acción deben ser elaborados, los intereses de la «comunidad» no se confunden más con los de los actores privados. Los procedimientos nacionales puestos en marcha por el gobierno de J. Major y reforzados por el gobierno de T. Blair han dado así la oportunidad de expresarse a otros grupos sociales, principalmente a los grupos étnicos.

## 2.2. Holanda o el peso de las negociaciones colectivas nacionales sobre las políticas urbanas

Es igualmente en el marco nacional, en la evolución de la economía política y de los acuerdos establecidos entre grupos sociales a nivel del Estado donde situaremos el análisis de las políticas urbanas en Holanda. Durante un período de 30 años, la política urbana se ha caracterizado por una transición muy nítida de la política de las ciudades nuevas, enfocada a canalizar la urbanización de la periferia, a la política de las ciudades compac-

tas, cuyo objetivo era densificar los centros de los municipios. En los dos casos igualmente, como ha mostrado P. TERHORST (TERHORST, 2002), estas políticas urbanas se han producido por el debilitamiento de la política económica nacional, habiendo necesitado establecer compromisos entre interlocutores sociales (patronales y sindicatos) bajo el auspicio del Estado holandés. Si hay un Estado europeo a propósito del cual la tesis del vaciamiento del Estado no se sostiene, es el Estado holandés. En gran parte porque la historia de la construcción nacional descansa sobre una «socialización del Estado» y no, como en el caso de otros Estados europeos, especialmente Francia, sobre una «nacionalización de la sociedad». El Estado se ha construido sobre un conjunto de relaciones sociales ya preexistentes e implican, hasta los años 60, un tipo de regulación social particular: la pilarización. La pilarización remite a un modo de organización de la sociedad en la cual las dos comunidades religiosas dominantes (católicos y protestantes) disponen de un modo de organización vertical y se van dotando por el Estado de recursos que les permiten responder a las necesidades individuales y colectivas de sus miembros (escuelas, hospitales,...). Los servicios públicos están coproducidos por estos grupos sociales que intervienen cerca del Estado, tanto en la fase de elaboración de las políticas públicas como en la fase de ejecución. Si este modo de organización de la sociedad ha estado profundamente oculto en los años de emancipación individual y colectiva que ha conocido Holanda —como todos los Estados europeos— durante los años 60 y 70, sin embargo, ha estructurado ampliamente el Estado y especialmente sus relaciones con las entidades locales. Actualmente las haciendas públicas de los municipios dependen en un 84% de las transferencias presupuestarias del Estado, de las cuales el 46% son subvenciones finalistas sobre las cuales las entidades locales no tienen ningún margen de maniobra. El espacio y la instancia de integración en Holanda ha sido y sigue siendo el Estado.

En este contexto, las políticas urbanas, especialmente la planificación, son productos consecuencia de decisiones tomadas esencialmente en el nivel nacional. Pero precisamente, el Estado holandés posee un modo de regulación neocorporativista en el cual los interlocutores sociales (patronales y sindicatos) juegan un rol esencial tanto en el nivel de la elaboración como en el de ejecución de las políticas públicas. Es por medio de una serie de acuerdos nacionales entre estos interlocutores sociales —impuestos por ellos mismos al Estado en algunos periodos de tensiones muy importantes— como Holanda ha superado, no sin problemas, los últimos treinta años y su complejo de reestructuraciones urbanas.

En efecto, en los años 60 el mercado nacional de trabajo conoció —período de crecimiento económico necesario obliga— un recalentamiento que condujo, debido principalmente al subempleo de las mujeres, a una elevación de los salarios. Los sindicatos ejercieron entonces presión sobre el Estado para un desa-

rollo del Estado del bienestar que obligase a ajustar el aumento de los salarios sociales a las subidas medias de los sueldos en el sector privado. Se puso en marcha una espiral inflacionista que, combinada con un aumento sin precedentes del nivel de vida, tuvo como consecuencia el permitir a una gran parte de la población acceder a la vivienda en propiedad en los extrarradios. Es en este contexto donde la política de las ciudades nuevas se puso en marcha a nivel del Estado, a fin de canalizar la suburbanización y de satisfacer igualmente las reivindicaciones de grupos sociales concretos —como los agricultores— y de movimientos urbanos —como los ecologistas— opuestos a la *mitage* urbana. La política de las ciudades nuevas no es de hecho más que una consecuencia de los acuerdos celebrados entre patronales y sindicatos, que imponían un desarrollo sin precedentes del Estado del bienestar. Al dar éste los medios financieros a la clase media para suburbanizarse, ciudades como Amsterdam, Rotterdam y La Haya experimentan un declive demográfico que se transforma en los años 70 y 80 en declive económico. La situación de estos municipios era aún más grave, ya que eran los que tenían parques de viviendas más importantes. En Amsterdam, el 90% de las viviendas construidas entre 1945 y 1985 eran viviendas públicas. Las exportaciones de gas natural no solucionaban nada, o más exactamente, hacían crecer aún más el déficit de la balanza comercial, conduciendo a una sobrevaloración del florín respecto a otras monedas europeas. El Estado se encontró en una situación difícil: como resultado de la política económica llevada a cabo durante los años que precedieron a la primera crisis del petróleo, el centro de las ciudades se empobreció, debido a la marcha al extrarradio de las clases medias y altas. Teniendo en cuenta el sistema fiscal, el Estado intervino masivamente por medio de las transferencias presupuestarias para evitar que la polarización socio-espacial no fuera más profunda y les condujese al modelo de las ciudades de Estados Unidos (el centro de las ciudades ocupado por oficinas y por las comunidades más desfavorecidas, frente a los extrarradios en los cuales se localizan las clases medias y altas).

A principios de los años 90, hubo una reorientación muy nítida de la política económica que condujo a una transformación de la política urbana en el nivel nacional. Rompiendo con la política de intercambio entre el Estado y los interlocutores sociales, el tercer gobierno Lubbers impuso un nuevo marco de actuación que se fijó como objetivo salir de la espiral inflacionista (14%) congelando los salarios, disminuyendo las cargas sociales y practicando una política monetarista (el florín se indexó con el marco alemán). A cambio, los sindicatos obtienen una reducción de la jornada de trabajo y la puesta en marcha de condiciones interesantes para los trabajadores a tiempo parcial (en la mayor parte mujeres). El otro objetivo fue sanear la hacienda pública y sobre todo reducir el déficit presupuestario crónico.

Es en este marco en el que se integra la política de las ciudades compactas. Se actúa globalmente para densificar el centro de las ciudades y luchar contra la suburbanización, lo que lleva al Estado a intervenir mucho más en los presupuestos de las ciudades centrales por medio de las subvenciones. Las ciudades holandesas, que hasta entonces eran la base del Estado de bienestar, comenzaron a convertirse en ciudades empresariales generadoras de desarrollo económico y de impuestos inmobiliarios que permitían así al Estado reducir su déficit presupuestario. Para hacerlo, el Estado corrige muy ligeramente la fiscalidad local, concediendo una ligera autonomía presupuestaria a los municipios y flexibilizando la relación entre las subvenciones generales y las subvenciones finalistas. La salida de la crisis económica que ha experimentado Holanda en los años 90 se ha producido a través de estas medidas macroeconómicas y jugando con las relaciones presupuestarias entre el Estado y las ciudades. La política de las ciudades compactas debe ser vista como un elemento constitutivo de una estrategia de conjunto. Las ciudades no son más que una variable, entre otras, sobre la cual el Estado ha construido su estrategia. Mencionar la tesis del vaciamiento del Estado en el caso holandés no tiene apenas sentido.

### 2.3. Un pilotaje problemático

Las ciudades donde el pilotaje político corresponde todavía ampliamente al Estado están enfrentadas a dos problemas: la ineficacia de las políticas nacionales en su conjunto, o al menos un marco de acción pública muy rígido. Las ciudades holandesas se han enfrentado claramente, en los años 80, a una crisis económica y urbana que fue el resultado de la falta de adaptación de la política económica dirigida por el Estado a la nueva situación generada por las dos crisis petrolíferas de los años 70. Más exactamente, el compromiso de los años 70 entre patronales y sindicatos imponía tales restricciones al funcionamiento del Estado que las ciudades se tuvieron que enfrentar a una suburbanización y a una polarización socio-espacial que no conocían. Imponiendo estas obligaciones al conjunto de las ciudades —por medio del régimen fiscal— es el conjunto de las ciudades holandesas el que ha sido afectado por la misma dinámica. En este caso, la igualdad de tratamiento puede ser sinónimo de crisis generalizada.

En el caso de las ciudades británicas, es la inadaptación del marco nacional a algunas ciudades lo que ha sido problemático. Las investigaciones sobre estas ciudades muestran, en efecto, una tendencia bastante nítida a la diferenciación territorial, en función de la capacidad de los actores locales de integrar las nuevas normas de acción pública, y de la capacidad de los actores económicos locales para asumir la responsabilidad de su nueva función. Por ejemplo, el balance elaborado por los investigadores

británicos sobre el ejemplo de la ejecución en Cardiff de los *Urban Development Corporations* es muy modesto (IMRIE *et al.*, 1995). Contrariamente a lo que pretendía el gobierno central, la maquinaria política local no estaba abierta a los nuevos intereses privados en el nivel local. Las nuevas instituciones, como los *Urban Development Corporations*, tenían por objetivo atraer capitales exteriores a la economía local y hacer surgir de la esfera productiva local nuevos actores que utilizaran estos capitales. Ahora bien, en el caso de Cardiff esta lógica de desarrollo tropezaba con la reticencia del capitalismo local, poco interesado en cuestionar su posición. Se nota así la aparición en Cardiff de una oposición a una lógica de desarrollo internacional entre los jefes de las empresas locales. La estructura de poder en Cardiff no podía más que rechazar semejante reforma. La trayectoria económica de una ciudad y la historia de la composición de su capitalismo tiene una incidencia directa sobre la gobernanza local, frenando, en el caso de Cardiff, la aparición de nuevos empresarios. Toda política de pilotaje de las ciudades por el Estado choca con estas diferencias territoriales entre ciudades, que tienen efectos muy nítidos en la fase de ejecución.

## 3. Los nuevos gargantúas

La creación de instituciones metropolitanas constituye un mecanismo de gobierno de las metrópolis que tiene ya una cierta densidad histórica. Se puede colocar en esta categoría de acción las fusiones de municipios que han tenido lugar en los Estados occidentales a principios del siglo XX, en un contexto de crecimiento urbano importante. En los años 60-70, caracterizados por la extensión urbana, se observa un rebrote de las reformas institucionales en todos los Estados desarrollados y después, de nuevo, en los años 90 (JOUVE y LEFÈVRE, 1999). En los tres períodos hay ciertas racionalidades siempre presentes, que aparecen nuevamente. La voluntad de controlar la urbanización periférica, de generar economías de escala en la gestión de los equipamientos y los servicios colectivos aparecen en efecto de manera recurrente. La misma constatación se produce sobre la cuestión del reparto de las cargas financieras centrales y de la gestión de los efectos de *spillover*. Por el contrario, tanto en América del Norte como en el Oeste de Europa, la principal novedad reside en el vínculo que se establece entre la reforma institucional a escala metropolitana y la competitividad de las ciudades en un contexto de globalización. Analizada como una limitación estructural a la competitividad (CHESHIRE y GORDON 1996), la fragmentación institucional entre municipios, municipalidades o distritos municipales ha sido «tratada» en algunas circunstancias mediante la creación de nuevas instituciones «de cobijo». A diferencia de algunas ciudades norteamericanas (Toronto, Mon-

treal, Houston...), en Europa no se ha actuado mediante la fusión radical y la desaparición de ciertas entidades locales (COLLIN *et al.*, 2002), sino más bien mediante la puesta en marcha de nuevos niveles de gobierno que se superponen a las entidades locales de base. En todos los casos, estas reformas tienen lugar dentro de una transformación de las relaciones entre el Estado y ciertas metrópolis. En comparación con los años 60, las reformas institucionales son pocas y están hechas a la medida para aplicarse en ciertas ciudades. Proceden de un tratamiento jurídico de excepción.

### 3.1. Londres: «Como les decía antes de ser interrumpido»

Con esta frase comenzó Ken Livingstone su discurso después de ser elegido alcalde de Londres en el 2000. Se entiende mejor la frase cuando se sabe que ese mismo Ken Livingstone representaba en los años 80 la izquierda radical opuesta al gobierno conservador de Margaret Thatcher; su virulencia le valió el apodo de «Ken el Rojo». La historia del Gran Londres es en eso ilustrativa de las relaciones ambiguas existentes entre el gobierno central y la capital, en el mismo sentido que París en el contexto francés. En efecto, en los Estados unitarios, los gobiernos centrales tienen siempre reticencias para dotar a las capitales de instituciones metropolitanas poderosas por evidentes razones políticas y económicas. El recorrido político de Jacques Chirac utilizando la alcaldía de París para acceder al poder del Estado es ejemplar en ese sentido. En el caso de Londres, perfectamente analizado por M. KLEINMAN (KLEINMAN, 2002), fue en 1986 cuando Margaret Thatcher decidió suprimir las instituciones metropolitanas de Gran Bretaña, entre ellas el *Greater London Council*, acusadas de ser estructuras burocráticas e inadaptadas a la nueva política urbana empresarial deseada por el Partido Conservador. Las motivaciones partidistas no estaban ausentes de la cuestión: los Condados Metropolitanos estaban en esa época dirigidos por el Partido Laborista, y el de Londres había sido conducido por Ken Livingstone hacia una oposición feroz a la política de Margaret Thatcher.

De 1986 a 2000, la capital estaba fragmentada políticamente en 32 distritos municipales más la *City*. La forma de coordinación descansaba sobre las agencias sectoriales (transporte, energía,...). Este período se distingue por la multiplicación de los *quangos*, de los comités, por la competencia de las ciudades británicas requeridas por el gobierno central para establecer proyectos de partenariado que incorporasen a los actores privados en las políticas urbanas por medio de las licitaciones (*Single Regeneration Budget, City Challenge...*). En Londres, los 32 municipios y la *City* producían sus propios instrumentos urbanísticos, llegando a la exacerbación de las rivalidades y a la redundancia de las operaciones. La ausencia de instituciones metropolitanas es-

ta, sin embargo, moderada por la creación del *Government Office for London*, dirigido por un funcionario nombrado por el gobierno. Es sobre todo gracias a esta estructura controlada por el Estado como Londres, a pesar de la fragmentación local tan fuerte, se pudo beneficiar de los fondos estructurales europeos. Esta centralización muy importante del poder de decisión así como el funcionamiento muy opaco de los *quangos* generó no obstante un importante déficit democrático. A su llegada al poder en 1997, el *New Labour* (Nuevo Laborismo) de Tony Blair reformó la organización territorial en Escocia y en Gales, a las que dotó de un Parlamento regional, y en Londres recuperó una institución metropolitana: la *Greater London Authority*, de la cual dependen los 33 *boroughs*.

Sin embargo, no se vuelve a la situación anterior a 1986. La estructura es mucho más ligera, dispone de menos margen de maniobra que el GLC, y está sometida a un control muy estricto de sus recursos presupuestarios por parte del Estado central que afecta a la totalidad de sus recursos. La principal novedad proviene de la organización política interna: la GLA está dirigida por un Parlamento y un ejecutivo elegido por sufragio universal directo. La legitimidad conferida por esa forma de elección pesa fuertemente en la estructuración de las relaciones con el Estado central, que no son fáciles por el hecho de que Tony Blair y Ken Livingstone mantienen unas relaciones personales muy conflictivas; Ken Livingstone se salió del Partido Laborista y ganó las elecciones al candidato del Partido Laborista apoyado por Tony Blair.

### 3.2. Stuttgart o las virtudes del pragmatismo en política

En Stuttgart, el *Land* de Bade-Württemberg creó en 1994 la *Verband Region Stuttgart* para responder a las diferentes posiciones económicas y políticas (BENZ y FRENZEL, 1999; HOFFMANN-MARTINOT, 1994; WOLFRAM, 2002). La cuestión institucional ocupaba desde hace mucho tiempo la agenda política local y regional. Desde los años 60, según un esquema clásico, el municipio central y los municipios periféricos se oponían en las cuestiones de reparto de las cargas financieras del centro, rechazando los municipios periféricos participar financieramente en la ejecución y explotación de equipamientos y de servicios de interés metropolitano (transportes públicos, servicios hospitalarios,...) y dejando al municipio central asumir enteramente los costes financieros. Este problema de fiscalidad se transforma a principios de los años 90 como consecuencia de la crisis económica que afectó muy duramente a la economía metropolitana en esa época. La Cámara de Comercio e Industria, poco movilizada en los asuntos de fiscalidad local, vinculó entonces la problemática de la reforma del gobierno local a la del desarrollo económico. Mientras que la patronal se adaptó a la fragmentación institucional y a la ausencia de estructura de aglomeración, la crisis

económica pone de manifiesto los límites de tal organización territorial: la ausencia de instancias de programación de una política de desarrollo económico. Entonces se requirió a los electos locales que aportasen una solución a esta situación.

El «tratamiento» para el sistema político local de esta «demanda social» ha sido posible por la constitución de un gobierno de coalición a nivel del *Land* reuniendo a los demócrata-cristianos de la CDU y a los socialdemócratas del SPD. La CDU, que dominaba políticamente Bade-Würtemberg y la ciudad de Stuttgart desde hacía tiempo y que estaba, pues, poco inclinada a cambiar las estructuras territoriales, se ve forzada por el SPD a incluir en el pacto de coalición la creación de una institución de aglomeración elegida por sufragio universal directo y proporcional. Para la SPD, se trata de crear un espacio político metropolitano que, debido a la prohibición de acumular mandatos en Alemania, pueda reequilibrar las relaciones con la CDU, creando las condiciones para la llegada de una nueva élite política. Por eso, se trata de una estructura ligera que no dispone de la potestad de recaudar impuestos: sus recursos presupuestarios provienen de transferencias de otros niveles de gobierno (municipios, *Kreise* y *Land*).

Por último, la nueva institución creada en 1994, la *Verband Region Stuttgart*, debe en gran parte su creación al federalismo alemán. La cuestión de las instituciones de aglomeración no es, en efecto, una competencia del Estado federal sino de los *Länder*. La ley del *Land* de Bade-Würtemberg instituyendo la *Verband Region Stuttgart* está en cierto modo perfectamente adaptada a la contingencia de las relaciones políticas que estructuraban Stuttgart en 1994. No se trataba de una ley-marco que se aplicara al conjunto de las ciudades alemanas. El federalismo alemán crea innegablemente las condiciones jurídicas y políticas para un sistema que tuviera en cuenta la situación específica de cada ciudad, y el carácter profundamente contingente de las relaciones políticas que se desarrollan en ellas. Esto es lo que ha hecho posible en gran parte la reforma.

### 3.3. Las preguntas sin respuesta

La solución institucional utilizada en el caso de Stuttgart y Londres para resolver la cuestión de la fragmentación política de las metrópolis es bastante diferente en su contenido y su finalidad incluso con relación al «tratamiento» que se había aplicado a las ciudades europeas en los años 70 (LEFÈVRE, 1998). Los Estados unitarios o federales han intervenido con mucha más precaución a fin de evitar enfrentarse a los actores locales imponiendo soluciones no negociables. En este sentido, la solución institucional da un valor muy grande al peso de los actores locales en los procesos de negociación y los Estados han tenido cuidado de movilizar a la vez a las entidades locales de base y a la

sociedad civil, sobre todo a los actores económicos y sus estructuras representativas (patronales, Cámaras de Comercio y de Industria,...). Los Estados que han intentado reformar las instituciones metropolitanas sin contar con el acuerdo de los actores locales se han visto obligados a enterrar sus proyectos de reforma. Éste es sobre todo el caso de Holanda, con el fracaso de la creación de las Ciudades-Provincia como consecuencia de los referéndum locales en Amsterdam y Rotterdam, o el proyecto de las Ciudades Metropolitanas en Italia, que choca con la resistencia de los niveles municipales, provinciales y regionales que no desean ver nacer instituciones metropolitanas poderosas que se les impongan.

El Estado es pues, sin duda, modesto; sin embargo, ha tenido cuidado en crear instituciones bajo su estricto control. Por esta razón, hay que guardarse de sobreinterpretar estas dinámicas institucionales metropolitanas como la señal de una victoria de las ciudades —y por lo tanto de las elites metropolitanas— sobre los Estados. En primer lugar, no se observa a escala europea una tendencia general a favor de las reformas institucionales que afecte el nivel metropolitano. Londres y Stuttgart constituyen dos casos aislados. En Francia se observa sin duda una renovación de la intermunicipalidad, pero no se puede afirmar que las nuevas instituciones se impongan a las otras entidades locales, esencialmente a los municipios. Por otra parte, en Londres y Stuttgart las nuevas instituciones han podido ganar legitimidad gracias a la elección por sufragio universal directo, disponiendo sin embargo de recursos muy limitados, principalmente los presupuestarios, y de ninguna capacidad normativa para imponerse a las otras entidades locales de rango inferior o superior. Se está pues ante una paradoja: aunque tienen legitimidad política para hacerlo, no pueden percibir impuestos y están sometidas, pues, a las limitaciones impuestas por los otros niveles de gobierno. Suponen entonces un cambio de paradigma en la finalidad de las instituciones metropolitanas, que no ya es el de iniciar y controlar las políticas generales, sino más bien el de orientarlas. La cuestión consiste, pues, en saber si estas formas institucionales híbridas están adaptadas a la naturaleza de los retos que se plantean en el nivel de las metrópolis.

## 4. Metropolización y meso-nivel de gobierno

La creación de nuevas instituciones metropolitanas constituye una solución arriesgada políticamente, en la medida en la que no puede cuestionar la economía de los intercambios políticos entre actores locales y centrales, y sobre todo la estabilidad de los mecanismos y compromisos preexistentes. La necesidad

funcional de generar un espacio metropolitano permitiendo a la vez resolver las cuestiones de planificación urbana, realizar economías de escala y poner en marcha políticas territoriales competitivas a escala internacional puede, en ciertos casos, satisfacerse con los sistemas institucionales existentes. Esto es lo que se observa, por ejemplo, en Madrid y en Zurich donde, de hecho, es el nivel institucional y político regional el que asume la función de la institución metropolitana. Para que se entienda mejor, este nivel regional lo llamaremos meso-nivel de gobierno, entre lo local y el Estado (SHARPE, 1993). Es necesario constatar que, en ciertos casos, ese meso-nivel se «metropoliza». Dos grandes factores explican esta configuración institucional particular: el marco institucional y la estructuración bajo ese meso-nivel de la mediación pública/privada a través de mecanismos corporativos. Añadimos igualmente a estas dos lógicas políticas e institucionales una dimensión más geográfica: en los dos casos, el territorio metropolitano funcional —el espacio de los flujos de desplazamiento de las empresas y de las familias— corresponde globalmente al territorio de la institución regional, y se encuentra en presencia de una estructura urbana monocéntrica (Madrid) o policéntrica (Zurich).

#### 4.1. El marco institucional como recurso

Cuando el meso-nivel de gobierno se metropoliza, es decir, cuando actúa por sus políticas como la instancia política que aborda las cuestiones de cohesión social y de competitividad de una metrópoli, lo hace apoyándose sobre los recursos presupuestarios y normativos conferidos por el sistema institucional federal. En efecto, dándole al meso-nivel de gobierno la posibilidad de imponerse jurídicamente a las entidades de base, el sistema federal proporciona a las élites políticas y administrativas «intermedias» medios de acción más importantes. Esto es especialmente lo que D. KÜBLER ha observado en Zurich con ocasión de la ejecución de grandes proyectos de infraestructura de transporte concernientes al área metropolitana (KÜBLER, 2002). Durante mucho tiempo, se opusieron los partidos políticos del municipio de Zurich a la construcción de una amplia red de transporte ferroviario regional. En los años 60 se perfiló una oposición clásica entre una coalición de crecimiento urbano, que apoyaba este proyecto de infraestructuras en nombre de la racionalización de las políticas urbanas, y enfrente una coalición anti-crecimiento, formada por personas situadas políticamente a la izquierda en el tablero político y que representaban al municipio central. Durante los años 70, se reprodujo esta tensión oponiéndose, por una parte, la izquierda del municipio de Zurich, que veía en la red regional un vector de segregación socio-espacial y, por otra parte, los partidos políticos de derecha, que disponían de mayoría en el nivel cantonal y no querían apoyar proyectos de inversión de envergadura más que en el territorio cantonal. Hay que

esperar a los años 80 para que la situación evolucione claramente a favor de la posición del Cantón que, por medio de una coalición con los Ferrocarriles Federales (CFF) que explotan la red, llega a imponer la solución al municipio de Zurich. Entre tanto, es verdad que, como en numerosas metrópolis europeas, la izquierda urbana ha revisado muy seriamente su línea ideológica a causa de la crisis económica. Los nuevos líderes del Partido Socialista de Zurich aceptan pues la iniciación de un ferrocarril metropolitano regional (RER), en el cual los costes de inversión son financiados al 80% por el nivel cantonal y al 20% por los municipios implicados.

El caso de Madrid, perfectamente analizado por J. M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ (RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, 2002), ilustra igualmente esta tendencia a la puesta en marcha del meso-nivel de gobierno en el pilotaje político de una metrópoli, incluso si esta afirmación se establece en un contexto partidista menos conflictivo en principio que el de Zurich. La Alcaldía de Madrid y la Comunidad Autónoma de Madrid están gobernadas por el Partido Popular pero las personalidades y la orientación ideológica de los dos dirigentes que están al frente de estas dos instituciones son distintas: el Alcalde de Madrid encarna el conservadurismo religioso y el Presidente de la Comunidad Autónoma un centro-derecha pragmático y tolerante. La cuestión en Madrid es sobre todo de orden institucional, porque está previsto que el Ayuntamiento de Madrid en tanto que capital del Estado debe estar dotada de un régimen especial, en el artículo 6 de la Ley Orgánica que aprueba el Estatuto de la Comunidad de Madrid de 1983. Pero, 19 años después de la aprobación de este artículo deseado por los electos madrileños, Madrid continúa colocada en una situación de dominación por parte de la Comunidad Autónoma y del Estado español: la primera no desea ver emerger una institución competidora interna en su territorio, y el segundo no ha querido hasta ahora un tratamiento jurídico especial para las grandes ciudades españolas. Como prueba, no se ha puesto jamás en cuestión la disolución por las Comunidades Autónomas españolas de las instituciones metropolitanas de Bilbao, Barcelona o Valencia.

#### 4.2. Un régimen regional corporativo

Si en los Estados federales el meso-nivel de gobierno se impone, en algunos casos, tan fácilmente en las metrópolis, hasta volverse una instancia metropolitana, es también porque los canales de mediación entre las esferas pública y privada están centradas en ese nivel territorial. Dotadas de recursos jurídicos y financieros para llevar a cabo las políticas metropolitanas, el Cantón de Zurich y la Comunidad Autónoma de Madrid disponen igualmente de una legitimidad funcional importante en la medida en que estas políticas se benefician del apoyo de las

instancias representativas en el nivel regional de los actores privados. En los dos casos, estas negociaciones se establecen en el marco de relaciones muy formales, confirmando un modo de acción típicamente corporativo en Madrid, más pluralista en Zurich.

El caso de Madrid ilustra perfectamente esta tendencia. Recordemos que en el origen de la evolución constitucional española a mediados de los años 70, la cuestión de la competencia territorial y de la globalización estaba totalmente ausente de los debates políticos. No se trataba tanto de saber cuál era la estructura institucional más eficaz, desde el punto de vista de los resultados económicos, como de llevar a cabo la transición democrática desde el franquismo. La solución de las Comunidades Autónomas se impone porque permitía a la vez que mantener un marco nacional, implementar una descentralización importante del poder político hasta entonces muy centralizado. Sólo en los años 80 se produce la transición en el tipo de economía política. Una vez existente un nivel regional poderoso identificado y dotado de instrumentos financieros, jurídicos y administrativos importantes, se podía estructurar un modo de articulación de tipo corporativo entre las élites políticas regionales y los representantes de las patronales y los sindicatos. Lo mismo observamos en Zurich, donde las relaciones entre el cantón y las dos grandes organizaciones que representan al mundo patronal (la Cámara de Comercio y de Industria y la Asociación de Artes y Oficios de Zurich) son mucho más antiguas (segunda mitad del siglo XIX).

En los dos casos, el peso político del meso-nivel de gobierno frente a los municipios y a las organizaciones intermunicipales proviene en gran parte de este modo de gobernanza entre actores públicos y privados. Esto es mucho más cierto en el caso de Madrid, donde el modo de regulación corporativa conduce a las instituciones privadas a actuar incluso en la fase de ejecución de las políticas de la Comunidad Autónoma. Está igualmente claro que, para volver a poner el ejemplo desarrollado más arriba, el apoyo que da la Cámara de Comercio y de Industria y la Asociación de Artes y Oficios de Zurich al proyecto cantonal de RER ha pesado fuertemente en el resultado de las negociaciones entre el Cantón y los municipios que no querían semejante proyecto.

### 4.3. Las preguntas no resueltas

Desde el estricto punto de vista de la eficacia del mecanismo, la puesta en marcha de las cuestiones metropolitanas por un meso-nivel de gobierno presenta algunas ventajas, siendo la principal la reducción muy importante de la fragmentación institucional. Colocadas en una relación de dominio, las entidades locales de base no hacen otra cosa que adaptarse a las políticas dirigidas por el meso-nivel de gobierno. Entre las ventajas, se en-

cuentra igualmente la ausencia de reformas institucionales, que presentan siempre riesgos políticos.

Sin embargo, esta solución no agota la realidad de las dinámicas políticas que experimentan las áreas metropolitanas y puede revelarse inadecuada para tratar ciertos problemas, como el desarrollo de formas de urbanización reticulares o incluso la democracia local. La metropolización puesta en marcha por un meso-nivel de gobierno está en algunos casos confrontada con un desfase entre el territorio funcional de las metrópolis y el espacio institucional de regulación. En efecto, las últimas tendencias de urbanización en los países desarrollados operan bajo un registro nuevo: hasta los años 90, la urbanización era ante todo un proceso que descansaba sobre la contigüidad espacial del espacio construido. Después, esta forma de urbanización se encuentra combinada con un registro reticular: las redes de ciudades (PUMAIN y SAINT JULIEN, 1996). Estas formas territoriales se desarrollan en nuevos espacios, generan nuevas interdependencias y nuevas externalidades positivas y negativas que la política debe administrar. Ahora bien, el territorio de la política está estructuralmente inadecuado a este modo de organización reticular que necesita cambiar escalas de intervención según la naturaleza de los problemas a tratar (medio ambiente, desplazamientos, exclusión, ...). El recurso a un meso-nivel de gobierno no constituye la solución necesariamente más adaptada, porque los límites espaciales pueden no ser congruentes. Es el caso, por ejemplo, de la metrópoli lemnica<sup>4</sup> en Suiza que, desde un punto de vista funcional, integra a las aglomeraciones de Ginebra, Lausanne y Vevey-Montreux y se encuentra a caballo entre dos Cantones (Ginebra y Vaud). La dificultad extrema de fusionar dos Estados federados en Suiza conduce a un bloqueo de los procesos de decisión y a un cierto número de disfunciones en las políticas de desplazamientos o en materia de control de la urbanización.

Otra problemática inducida por la metropolización del meso-nivel de gobierno: la democracia local. Desplazando «hacia arriba» la asunción política de las problemáticas metropolitanas, se observa mecánicamente una reducción de la expresión de la democracia local. Esta tendencia se observa en ciudades como Madrid, por ejemplo, que está atravesada, como otras metrópolis españolas enfrentadas a la tendencia, por un cierto número de reivindicaciones de las entidades locales de base deseosas de tener más responsabilidades en cuestiones de medio ambiente, cultura, patrimonio, ... Se nota pues una doble dinámica, en el centro de los debates sobre la subsidiariedad interna de las metrópolis europeas, entre la racionalización de la acción pública en un contexto de competencia territorial exacerbada y la democracia local. Generando una tensión incuestionable entre el marco espacial de la democracia local y el de la racionalidad administrativa y política, la puesta en marcha de la metropolización por un meso-nivel de gobierno presenta, pues, igualmente ciertos límites funcionales y políticos.

## 5. Gobierno en red

La noción de red se ha vuelto estos últimos años una constante analítica que se encuentra en numerosos enfoques de ciencias sociales. Los trabajos sobre la gobernanza urbana (LE GALÈS, 1998) y más generalmente los desarrollados en la continuación de la Escuela de la regulación (ROGERS HOLLINGSWORTH y BOYER, 1997) insisten sobre la importancia de las redes como mecanismos de agregación entre instituciones y actores. Sirve para designar un modo de agregación alternativo al Estado y al mercado, en el cual la coordinación no está conferida a una institución en particular, sino resulta de las interacciones entre una pluralidad de actores. Algunos autores tienen una visión radical de esta noción, considerando que las redes están auto-organizadas (RHODES, 1997), otros adoptan una posición más matizada, destacando el peso de la historia en su estructuración, estableciendo así un puente con la escuela neoinstitucionalista (MARSH, 1998; SMYRL, 1995). También conviene analizar las condiciones de emergencia de este modo de regulación. Si algunas metrópolis europeas se caracterizan, en efecto, por este modo de agregación espacial, que no pasa por una institución particular, las condiciones institucionales y políticas —partidistas— locales explican ampliamente esta situación de hecho.

### 5.1. La red en un cuadro institucional estable

La gobernanza en red integrando muchos niveles de gobierno se desarrolla en condiciones institucionales muy particulares, sobre todo cuando no es posible para un nivel de gobierno imponerse a los otros. Ése es el caso de algunas metrópolis francesas que evolucionan en un contexto institucional nacional que, después de 20 años de descentralización, no reconoce ni acepta jurídicamente ninguna forma de tutela de una entidad local sobre otra. Se encuentra igualmente esta configuración en los Estados federales como Suiza donde, en las negociaciones que algunos Cantones han desarrollado con vistas a tratar cuestiones metropolitanas, como por ejemplo en la metrópoli lemnica, ninguno de los actores presentes puede utilizar un recurso institucional para imponerse. En estos dos marcos institucionales nacionales, nos encontramos, pues, muy a menudo con situaciones de fragmentación y de oposición muy clásicas entre entidades locales, que pueden a veces acabar en situaciones de bloqueo total de los sistemas de toma de decisiones.

Es ésta la configuración que caracterizó durante mucho tiempo a las ciudades italianas antes de los años 90, por ejemplo (DENTE, 1985). Ante la imposibilidad de identificar un nivel de gobierno *senior* que ejerciese su liderazgo sobre las metrópolis, ciudades como Milán han debido aplazar muchos años la cons-

trucción de equipamientos e infraestructuras públicas indispensables como la RER (*Il Passente*). Los conflictos interinstitucionales han conducido en algunos casos a la planificación de operaciones importantes sin ninguna coordinación, como el aeropuerto de *Malpensa*, muy alejado del centro de la ciudad y durante mucho tiempo mal comunicado por los transportes públicos, cuando se trata del principal aeropuerto de la capital económica de Italia.

En estas condiciones en que el marco institucional no predispone a la integración, se ha visto emerger a principios de los años 90 una nueva generación de electos locales, llegados generalmente de los municipios centrales, que han intentado imponer su liderazgo sobre los territorios funcionales de las metrópolis. Éste fue el caso por ejemplo de W. Vitali en Bolonia, de M. Noir en Lyon, de B. Pepper en Rotterdam, de P. Maragall en Barcelona, ... Utilizando la comunicación política como un vector de legitimación, empleando diferentes instituciones que les permitían actuar sobre territorios más extensos que sus feudos, se tropiezan sin embargo con la resistencia de las entidades locales (municipios, provincias, departamentos, regiones), con las formaciones políticas de las cuales proceden y que no desean ver aparecer grandes ayuntamientos urbanos autónomos y, por último, con los aparatos administrativos nacionales, poco inclinados a favorecer estas estrategias (JOUVE y LEFÈVRE, 1999). Esta generación ha desaparecido ampliamente de los escenarios políticos locales; el modelo emprendedor utilizado por estas elites metropolitanas en los años 90 debe ser interpretado como lo que fue, es decir, la transformación del papel político mediante el aprendizaje de nuevos comportamientos, de nuevas coordenadas, y no como el signo del éxito de su estrategia de conquista del poder.

### 5.2. Pragmatismo y apoliticismo

La emergencia de mecanismos de regulación por la vía de redes de política pública se ha desarrollado, pues, en un contexto de fragmentación institucional que no presenta ninguna posibilidad de agregación institucional. Éste fue, por ejemplo, el caso de Londres y de la mayoría de las metrópolis británicas a partir de 1986, después de la disolución por el gobierno conservador de los condados metropolitanos.

Este tipo de configuración institucional se observa igualmente en Munich, donde desde hace muchos años existen relaciones de trabajo amplias e informales entre una veintena de instituciones locales y regionales en el sector de los desplazamientos urbanos. Es en gran parte esta red de política pública la que ha hecho posible la elaboración de un conjunto de herramientas de pilotaje de la acción pública que hacen de la capital bávara una de las ciudades más innovadoras en este sector, sobre todo con el programa Mobinet (FALTHAUSER y SCHREINER, 2002).

Desde mediados de los años 90, la metrópoli de Lyon ha experimentado también el desarrollo de este tipo de coordinación interinstitucional, integrando a la vez a las instituciones intermunicipales, 4 consejos generales<sup>5</sup> y el consejo regional Rhône-Alpes. A través de iniciativas como la Conferencia de Alcaldes de las ciudades-centro de Rhône-Alpes, estructura ligera de concertación entre las ciudades de Lyon, Grenoble, Chambéry, Saint-Etienne, Valence, Annecy, Bourg-en-Bresse y Roanne, el objetivo es contribuir a la ordenación del territorio y a la proyección del Rhône-Alpes. Si la aglomeración de Lyon cuenta, dentro de los límites del Gran Lyon, con 1,3 millones de habitantes, sólo puede en efecto pretender competir con las grandes capitales europeas como Milán, Stuttgart o Barcelona asociándose con las otras ciudades de Rhône-Alpes que disponen de bazas económicas importantes y que representan el 80% del PIB y 2,5 millones de los 5,6 millones de habitantes de la región. En la lógica de creación de una masa crítica urbana en el nivel europeo, la competencia territorial se organiza en la escala de esta red urbana.

La red de política constituye, pues, un mecanismo de gobernanza territorial, permitiendo mitigar la ausencia de instituciones comunes de o reforma institucional de escala metropolitana. Esta forma de coordinación sólo ha podido desarrollarse eficazmente en Europa aprovechándose de una circunstancia política especial: la convergencia ideológica entre las formaciones políticas y los actores locales. Es innegable que en Gran Bretaña, por ejemplo, las redes de política pública se han beneficiado de una transformación del Partido Laborista en el Nuevo Laborismo, y por lo tanto de una reorientación ideológica de los líderes locales y nacionales (COCHRANE, 1988). En muchos casos, el conjunto de las «restricciones» impuestas por los gobiernos conservadores ha sido instrumentalizado por una nueva élite política laborista para conseguir responsabilidades frente a la vieja guardia. Aunque los estímulos nacionales son menos fuertes en otras partes, el peso de la variable ideológica parece igualmente estructurante en las otras metrópolis europeas caracterizadas actualmente por un modo de gobernanza en red. Ése es el caso de Lyon, con una conversión bastante clara de las élites del partido socialista a las tesis liberales (siguiendo con ello una dinámica nacional), o también del Ayuntamiento de Munich, donde los líderes ecologistas radicales han sido excluidos y han cedido su lugar a responsables más pragmáticos y abiertos a la negociación con las entidades locales y un *Land* de Baviera dominado por el partido conservador.

### 5.3. Flexibilidad y fragilidad

Como mecanismo de agregación, la gobernanza en red puede ofrecer una alternativa —en ciertas condiciones— a una regulación de orden puramente institucional. No obstante, presenta

dos límites estructurales: por una parte, una fragilidad intrínseca y una dependencia muy fuerte de las condiciones políticas que la han visto emerger y, por otra, un déficit democrático importante.

En efecto, los trabajos realizados sobre Munich, Lyon y Ginebra, por no repetir más que los ejemplos citados, tienen en cuenta la importancia de las relaciones interpersonales en la estructuración de las relaciones interinstituciones. La desaparición de uno de los actores de la escena política pondría en cuestión la existencia misma de la red. Se trata de una forma de regulación flexible, de geometría variable, pero que presenta más inconvenientes que ventajas: la flexibilidad no sustituye a la institucionalización ni al carácter reproducible de las regulaciones institucionales. Se sabe que las instituciones permiten reducir la incertidumbre, que limitan el campo de lo posible y sobre todo la persecución de estrategias individuales o colectivas de captación del poder (MARCH y OLSEN, 1984). Las redes, por el contrario, no delimitan fuertemente la acción pública ni los comportamientos políticos de los actores locales. Esa es la razón por la cual las relaciones están fundadas en la confianza, en el «toma y daca». El cuestionamiento de una de estas tres modalidades puede generar la desaparición de la acción colectiva. Se trata pues de un modo de acción potencialmente muy versátil.

Otro límite estructural de una gobernanza mediante redes de política es el déficit democrático. La legitimidad funcional es la llave que estructura las redes de política pública. La puesta en relación de actores y de instituciones fragmentadas, la lógica de mutualismo, de reparto de recursos sobre los cuales reposan estas configuraciones particulares, no tienen otra finalidad que la de hacer posible la acción pública, la de conceder a las metrópolis una capacidad de acción. No resuelve la cuestión de la definición democrática de las decisiones colectivas, del contenido y de las prioridades de la agenda política metropolitana. La gobernanza mediante las redes de política pública está pues directamente enfrentada a la desaparición de la responsabilidad política y a la tendencia a la tecnocratización. Está claro que en el caso de Londres fue en gran medida esta ausencia de control democrático y de transparencia lo que condujo a la opción de los reformadores del *Nuevo Laborismo* en favor de la creación de la *Greater London Authority*.

## 6. Prevención y conflicto

Por fin, el último modo de gobernanza, la prevención y el conflicto. Puede sorprender la consideración de estas dos modalidades como dos modos de gobernanza. En efecto, no se trata tanto aquí de luchar contra la fragmentación institucional que caracteriza a las metrópolis como de levantar acta de la imposibilidad de generar mecanismos de agregación a una escala metro-

politana. Se sabe que la escuela de la elección pública ha proporcionado su argumentación científica a esta opción política, que se manifiesta en algunas ciudades norteamericanas por una lógica secesionista (el caso del valle de San Fernando). Sin embargo, prevención y conflicto no conducen obligatoriamente a la ausencia de políticas públicas por bloqueo de los sistemas de toma de decisiones. Algunas metrópolis europeas —como París y Milán— figuran en ese caso al tiempo que continúan teniendo estrategias internacionales bastante relevantes. La acción pública se desarrolla de hecho en el nivel inframetropolitano.

Las situaciones de conflicto y prevención se presentan en dos tipos de configuraciones: agotamiento de las tentativas de regulación de naturaleza institucional y/o salida de un actor dominante que realizaba una integración de otras instituciones locales. Milán ilustra claramente el primer caso, París el segundo.

### 6.1. Milán y la tentación de la salida

Capital económica de Italia con sus 3,7 millones de habitantes y 20% del PIB nacional, Milán conoce una extrema fragmentación política. Ninguna de las instituciones locales (municipio, provincia y región) y nacional ha logrado imponer un modo de integración institucional. Las políticas institucionales del Estado italiano a través de las experiencias de los *comprensori* (instituciones intermunicipales encargadas de la gestión de los servicios públicos locales) sólo han sido aplicadas con grandes dificultades e incluso no han dado lugar a ninguna adaptación. La ley más reciente en materia de organización del territorio (la Ley 142 de 1990 sobre las Ciudades metropolitanas) no se ha aplicado en Milán, como por otra parte tampoco en las otras ciudades italianas afectadas (Bologna, Roma, Turín, Génova, Bari, ...). La oposición de las entidades locales a apoyar la emergencia de una nueva estructura metropolitana ha sido muy fuerte. Al confiar al nivel regional la ejecución de esta ley, el Estado italiano ha creado de hecho las condiciones políticas para que ese texto legislativo no sea aplicado jamás.

La metrópoli milanesa ha conocido sin embargo un inicio de cooperación institucional con el montaje de una estructura técnica y de estudios en materia de urbanización: el PIM. Creado en los años 70 para hacer frente a una suburbanización muy rápida, esta estructura ha reagrupado a la provincia de Milán y a 79 municipios, entre los cuales está el municipio central. Sin embargo, su funcionamiento ha sido debilitado por las luchas internas y la oposición entre, por una parte, la provincia y el municipio central y, por otra parte, este último y los 78 municipios de los alrededores en torno a la cuestión del liderazgo.

Hasta los años 90, como señala F. DI CIOMMO (DI CIOMMO, 2002), existía sin embargo una integración mínima de los actores locales que era posible por la existencia de relaciones privilegiadas

e informales entre la gran burguesía de Milán y los electos locales, principalmente sobre el reto de internacionalización de la metrópoli. Se ha visto movilizarse a los empresarios generando círculos de debate, foros de negociación sobre el futuro de la ciudad. Ése fue el caso de la Asociación de los Intereses Metropolitanos apoyada por las empresas de crédito y de telecomunicaciones como Cariplo y Telecom Italia, o también la asociación «Milán mejor», sostenida por las empresas industriales tradicionales de la siderurgia y de la construcción mecánica. Esas dinámicas permitieron, durante un tiempo, mantener la ilusión de un pilotaje político metropolitano. Sin embargo, este sistema de mediación fue cuestionado a principios de los años 90 con la transformación del sistema político italiano, a consecuencia de la generalización de los escándalos vinculados a la corrupción política. La clase política milanesa ha sido reorganizada profundamente, en el nivel individual y de partido, mientras que los vínculos con la esfera económica se distendían igualmente. La situación actual se caracteriza por una nítida tendencia al repliegue sobre sí mismo del municipio central de Milán, que ha logrado generar un sector terciario superior en los sectores bancario, financiero, de la moda y de las nuevas tecnologías de la comunicación; sectores que participan muy claramente en la internacionalización de la ciudad. Esta tendencia ha dejado solos a los municipios periféricos con sus problemas sociales y económicos, y sobre todo con la carga de negociar su reconversión industrial. Considerando que no existe interés general metropolitano, electos y directores de empresas del municipio central no ven el desarrollo de la ciudad central más que articulado con las políticas del Estado que, de hecho, ha sido un actor esencial en la confirmación de Milán como principal localidad bursátil de Italia.

### 6.2. ¿París es gobernable sin el Estado central?

Con más de 10 millones de habitantes, 1.281 municipios y algunas decenas de estructuras intermunicipales, 8 departamentos y un consejo regional, el territorio funcional de París está extremadamente fragmentado; esto sin contar las decenas de organismos y de operadores públicos que dependen directamente del poder público como la Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF), la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP) y la Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP), etc. El cuadro no estaría completo sin tener en cuenta al municipio de París, con 2,1 millones de habitantes, a la vez municipio y departamento, con un presupuesto de cerca de 6,1 mil millones de euros y cerca de 40.000 funcionarios municipales.

Hasta los años 90, el pilotaje político de la metrópoli fue posible por la presencia muy fuerte del Estado central que, como en el caso de Londres, no acepta ver cómo la capital del país se le es-

capaba. Sobre la base de los trabajos de C. LEFÈVRE (LEFÈVRE, 2002), se sabe que este control se llevaba a cabo por medio de las administraciones estatales, que han sido la clave de la planificación urbana en el nivel de la metrópoli. La realización de los planes directores, las numerosas instituciones públicas a cargo de las ciudades nuevas o del barrio de La Défense han estado dirigidos por las administraciones del Estado, que controlan igualmente a los operadores importantes como la RATP o la SNCF.

Desde los años 80, sin embargo, se diseñan nuevas configuraciones a partir de la promulgación de las leyes de descentralización que refuerzan a los departamentos, creando el consejo regional y dando más consistencia a la intermunicipalidad. Al no elegir un nivel territorial determinado, el Estado crea las condiciones para una exacerbación de las tensiones entre entidades locales, sobre todo entre el consejo general y el consejo regional. Este proceso está reforzado por el hecho de que las instancias representativas de los intereses privados (Cámaras de Comercio y de Industria, patronales de sectores o intersectoriales) tienen una organización territorial basada en el nivel departamental. El Consejo Regional de Ile-de-France, sin embargo, ve limitadas sus capacidades de acción porque no se beneficia del conjunto de las transferencias de competencias concedidas a las otras regiones francesas por el Estado. En este contexto, son los departamentos quienes, en un primer momento, van a imponerse y a dedicarse a políticas pro-activas de captación de empresas. Por ejemplo, el 22% de los empleos de ejecutivos están localizados en el departamento de los Hauts-de-Seine, al oeste del municipio de París.

Actualmente, la situación se caracteriza por un doble proceso de aumento de poder del nivel regional y del nivel intermunicipal. El nivel regional, si no se impone aún a las otras instituciones, ve aumentar su peso por el fortalecimiento de las administraciones del Estado (y sobre todo la prefectura de la región, que actúa como el eje principal de las administraciones estatales) y del Consejo Regional, que se ha beneficiado recientemente de nuevas competencias, entre las que se encuentra el campo del desarrollo económico. Esto ha sido posible por una política pro-activa de defensa de los intereses de la región, tanto al nivel del aparato del Estado como de las instancias europeas. En efecto, hasta los años 90 los actores regionales eran prisioneros de una política de ordenación del territorio producida por el Estado en los años 60 y que, en nombre de la solidaridad y la equidad territorial, limitaba el crecimiento de París en beneficio de las otras regiones francesas. Éste es el sistema que vuelve a discutir el consejo regional, apoyándose en una cooperación con las instancias representativas de los actores privados, para insistir, al contrario, sobre el hecho de que —crisis y competencia económica internacional obligan— Ile de France tiene bazas pero también problemas sociales y no hace falta «limitar» más su desarrollo. Por otra parte, se refuerza igualmente el nivel intermunicipal, que se

apoya sobre varias leyes nacionales para estructurar la acción colectiva y ambiciona generar «sistemas productivos locales», por ejemplo, en el ámbito de los medios de comunicación al norte de París.

Desde hace una decena de años, la metrópoli parisina da lugar a una sobreinversión política que decide, con relación a la situación precedente, la puesta en marcha de las leyes de descentralización, y que rompe con una situación que se caracterizaba por la centralidad de las administraciones del Estado en el pilotaje de las políticas metropolitanas. Descentralización de las competencias y exacerbación de la competencia territorial en un contexto de globalización explican ampliamente esta tendencia al hiperpluralismo en el nivel funcional de la región de Ile-de-France.

### 6.3. ¿Es indispensable una regulación metropolitana?

La prevención y el conflicto constituyen modos de gobernanza metropolitana que son frecuentemente criticados porque no tienen en cuenta los espacios funcionales de las metrópolis en su totalidad. De hecho, se ve claramente en el caso de París y de Milán que ciertas metrópolis europeas pueden dar lugar a una yuxtaposición de configuraciones territoriales en las cuales los niveles no coinciden. Esta constante no se aplica únicamente a las ciudades europeas, siendo igualmente válida para las ciudades norteamericanas (FONTAN *et al.*, 2001). La escuela de los reformadores en los años 60, dirigida por R. WOOD (WOOD, 1958), ha analizado desde hace mucho tiempo el proceso de este tipo de organización de la política, incapaz de generar economías de escala, favoreciendo, por el contrario, la redundancia de las políticas públicas y la competencia interna entre entidades locales de una misma metrópoli. El debate es suficientemente conocido para que no sea necesario repetirlo.

## 7. Conclusión

¿Son gobernables las metrópolis y en que condiciones? Estas cuestiones estructuran la agenda política y científica desde hace más de 40 años. El desarrollo de la urbanización, la emergencia de formas «exopolitanas» que hacen caduca la noción misma de lo urbano (SOJA, 2000), la recomposición de los Estados-nación, el recuestionamiento de la división del trabajo entre las ciudades y los Estados y las críticas del «Estado dual» (CAWSON 1978) han cambiado muy claramente el orden político interno de los Estados modernos. Durante mucho tiempo, la cuestión de la gobernabilidad de las áreas metropolitanas ha sido tratada

en un marco del análisis institucionalista. La racionalización del mapa administrativo y político de las metrópolis, enfrentadas a la fragmentación institucional, no data desde luego de una decena de años. Desde principios del siglo xx hasta los años 60, han sido puestos en marcha procesos reformadores, en general, por los Estados a fin de reforzar la cohesión política de las grandes ciudades. La reactivación del neorregionalismo en los Estados Unidos y la gobernanza metropolitana en el Oeste de Europa no son sino los últimos avatares de este debate general.

Sin embargo, entre tanto, las perspectivas de análisis y de acción han evolucionado mucho. Ya no es el momento de reformas institucionales de conjunto, dirigidas por las autoridades jurídicamente competentes e impuestas desde los marcos normativos a las entidades locales de base. Canadá esta considerada en este caso la excepción (COLLIN, 1999; KEIL, 1998). Los otros Estados que han intentado reformar los gobiernos metropolitanos e imponer soluciones no negociadas han tenido que volverse atrás (Italia, Holanda).

La cuestión de las reformas institucionales no agota de hecho la cuestión de la gobernabilidad de las metrópolis. Como se ha intentado demostrar en este artículo, se pueden identificar cinco grandes tipos de gobernanza metropolitanas: (regulación por el Estado, reforma institucional metropolitana, gobierno *senior*, gobernanza en red y prevención/conflicto). Se trata en todos los casos de formas contingentes y no estables. Más concretamente, el marco institucional nacional hace posible ciertas configuraciones, ciertos mecanismos de gobernanza, y no los sobredetermina, salvo en el caso de Canadá o de Holanda. Este texto prolonga, pues, trabajos referidos a las ciudades de los Estados Unidos y que insistían igualmente en la gran variabilidad de las situaciones metropolitanas (SAVITCH y VOGEL, 1996).

Otra evolución notable: el marco ideológico de los reformadores no es tampoco la variable explicativa de la forma de gobernanza mantenida en las metrópolis. La llegada al poder de los conservadores ingleses y americanos a finales de los años 70 y a comienzo de los años 80 condujo a una «contrarreforma» institucional: la «cacería de los gargantúas», acusados de ser estructuras burocráticas e ineficaces, se había abierto y se estaba manifestando por el desmembramiento de las instituciones metropolitanas en Gran Bretaña. En los Estados Unidos, el debate sobre las reformas institucionales había sido enterrado (SAVITCH y VOGEL, 2000). Actualmente, dos gobiernos que representan una misma línea ideológica pueden tomar posiciones diametralmente opuestas sobre la misma cuestión: California ha permitido a los habitantes del valle de San Fernando realizar un referéndum que les permita poder separarse políticamente de Los Angeles; Notario, por el contrario, decidió fusionar de manera autoritaria y en contra de la opinión de la clase media del extrarradio, que constituía su electorado «natural», a los municipios situados alrededor de

Toronto. Estos dos Estados estaban gobernados sin embargo por conservadores (KEIL, 2000).

Este artículo no agota el debate, al contrario. ¿Que vínculo establecer entre los cinco modos de gobernanza metropolitanos identificados aquí, la competitividad de las metrópolis y su cohesión social, incluso su desarrollo sostenible? Se puede, en nombre de principios éticos, criticar un modo de gobernanza fragmentada que impide toda visión y toda gestión global sobre las metrópolis y que, para los europeos, conduce a las *gated communities* (BLAKELY y SNYDER, 1997). El argumento es políticamente admisible, pero también es obligado constatar que no se dispone de indicadores que permitan establecer un vínculo de causalidad directa entre los modos de gobernanza desarrollados por las metrópolis europeas, por una parte, su competitividad económica, por otra, y su cohesión social interna por último. Es más, la ausencia de un modo de regulación institucional o en red puede estar en el origen de formas de movilización innovadoras. Éste es el caso en el Norte de Milán alrededor del municipio de Sesto San Giovanni, enfrentado durante una decena de años a una reconversión industrial muy dura, y que se caracteriza actualmente por una dinámica territorial en el marco de una cooperación que asocia capitales públicos y privados para hacer de este antiguo extrarradio industrial uno de los polos multimedia más importantes de Milán, compitiendo directamente en este terreno con el municipio central.

Para responder a la cuestión del vínculo entre modos de gobernanza/competitividad y cohesión social, será ciertamente indispensable integrar en el esquema explicativo a uno de los grandes actores que, en un buen número de trabajos sobre la gobernanza urbana, está sumamente ausente: el Estado. Se puede considerar, en efecto, sin riesgo de equivocarse, que ningún análisis de la relación entre modos de gobernanza metropolitana, competitividad y cohesión social de las aglomeraciones puede prescindir de tomar en consideración las transferencias presupuestarias de los Estados a las ciudades, al insertarse estas transferencias en las políticas de desarrollo económico o en los programas sociales (DAVEZIES, 2000).

El análisis de los efectos de la globalización sobre las metrópolis no puede efectuarse sin tener en cuenta las intervenciones estatales y las políticas públicas nacionales. Para convencerse, no hay más que observar los casos británico y holandés, someramente presentados en este artículo. La tendencia general es más bien la diferenciación territorial en los modos de gobernanza que conocen las ciudades. Esta tendencia no conduce sin embargo a la eliminación del Estado, a su desaparición, como ciertos autores consideran (JESSOP, 1994; LECA, 1996). La recomposición actual de los Estados forma parte de este proceso de diferenciación territorial, lo alimenta. Es quizás a partir de estos tipos de cuestiones, que necesitan la realización de una investigación comparativa, como puede responderse a la cuestión de la gobernanza metropolitana.

## Notas

\* Profesor de l'École Nationale des Travaux Publics de l'État (Universidad de París VIII).

La traducción al español de la versión original en francés de este artículo ha sido realizada por Carmen PINEDA NEBOT, Investigadora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid.

<sup>1</sup> En esa fase, conviene sin embargo recordar que existe igualmente una discusión científica sobre los fundamentos de esta descentralización. Para algunos, la descentralización constituye una respuesta estratégica de los Estados enfrentados a la gestión política de una crisis económica estructural, que no logran afrontar solos (C. PICKVANCE y E. PRÉTECEILLE (bajo la dirección de), 1991. *State Restructuring and Local Power. A comparative Approach*. Pinter Publishers, Londres). Para otros, la descentralización se explica por las transformaciones sociopolíticas más importantes y por el

aumento de poder de sociedades civiles cada vez más organizadas en el nivel local (y sobre todo en el medio urbano) y que demandan más capacidad de acción. M. MAYER, 1995. «Urban Governance in the Post-Fordist City». En: P. HEALEY, S., DAVOUDI, S. CAMERON, S. GRAHAM, A. MADANI-POUR (Ed.), *Managing Cities. The new urban context*, John WILEY y Chichester SONS, pp. 231-249. No se resolverá aquí este debate pero es útil recordarlo para evitar abordar la cuestión del vínculo entre globalización y recomposición de los Estados desde una perspectiva demasiado mecánica y monocausal.

<sup>2</sup> Nota del traductor: esta denominación se debe a que engloba a las ciudades que rodean el lago Léman, en Suiza.

<sup>3</sup> Nota del traductor: los consejos generales son los órganos colegiados representativos de los departamentos franceses.

## Bibliografía

- BAGNASCO, A. y LE GALÈS, P. (2000). *Cities in contemporary Europe*. Cambridge University Press, Nueva York.
- BENKO, G. y LIPIETZ, A. (sous la direction de), 2000. *La richesse des régions*. PUF, Paris.
- BENOIT-GUILBOT, O. (1993). «Les acteurs du développement économique local: y a-t-il un 'effet localité'». *Sociologie du travail XXXIII*, (4), 453-459.
- BENZ, A. y FRENZEL, A. (1999). «La création du *Verband Region Stuttgart*». En: JOUVE, B. y LEFÈVRE, C. (Ed.), *Villes, Métropoles: les nouveaux territoires du politique*, Anthropos, Paris.
- BLAKELY, E. J. y SNYDER, M. G. (1997). *Fortress America: gated communities in the United States*. Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- BRENNER, N. (1998). «Global cities, "glocal states": global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe». *Review of International Political Economy*, 5 (1), 1-37.
- CASTELLS, M. (1998). *L'ère de l'information. La société en réseaux*. Fayard, Paris.
- CAWSON, A., 1978. «Pluralism, Corporatism and the Role of the State». *Government and Opposition*, 13, 178-198.
- CHESHIRE, P. C. y GORDON, I. R. (1996). «Territorial Competition and the Predictability of Collective (In)Action». *International Journal of Urban and Regional Research*, 20 (3), 383-399.
- COCHRANE, A. (1988). «In and against the market?». *Policy and Politics* 16 (3), 159-168.
- COLLIN, J.-P. (1999). «Quel modèle de gestion métropolitaine pour les villes-régions canadiennes? En: ANDREW, C., ARMSTRONG, P., LAPIERRE, A. (Ed.), *Les villes mondiales: y a-t-il une place pour le Canada?*, Presses de l'Université d'Ottawa, Ottawa, pp. 403-420.
- COLLIN, J.-P.; LÉVEILLÉE, J. y POITRAS, C. (2002). «Old solutions and new challenges. Metropolitan reorganization in Canadian and U.S. City-Regions: a comparative perspective». *Journal of Urban Affairs*, 25 (3).
- DAVEZIES, L. (2000). «L'hétérogénéité locale des enjeux du développement local». *Annales de la Recherche Urbaine*, 86 6-17.
- DENTE, B. (1985). *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*. Il Mulino, Bologna.
- DI CIOMMO, F. (2002). «Milan: ville-centre contre métropole?». En: JOUVE, B. y LEFÈVRE, C. (Ed.), *Des métropoles ingouvernables?*, Elsevier, Paris, pp. 63-80.
- FALTSHAUSER, O. y SCHREINER, M. (2002). «La "nouvelle voie munichoise": pluralisme, imagination et pragmatisme». En: JOUVE, B. (Ed.), *L'innovation en question: les politiques de déplacements urbains dans cinq villes européennes*, L'Harmattan, Paris, pp. 111-133.
- FONTAN, J.-M.; HAMEL, P.; MORIN, R. y SHRAGGE, E. (2001). «Le développement économique communautaire face au développement métropolitain». Rapport de recherche, Conseil de Recherche en Sciences Humaines du Canada, Université du Québec à Montréal. Département d'Études Urbaines, Montreal.
- GINSBURG, N. (1999). «Putting the Social into Urban Regeneration Policy». *Local Economy*, 14 (1), 55-71.
- HARVEY, D. (1989). «From Managerialism to Entrepreneurialism: the Transformation in Urban Governance in Late Capitalism». *Geographiska Annaler*, 71B, 3-17.
- HAUGHTON, G. y WHILE, A. (1999). «From Corporate City to Citizens City? Urban Leadership after Local Entrepreneurialism in the United Kingdom». *Urban Affairs Quarterly*, 35 (1), 3-23.
- HOFFMANN-MARTINOT, V. (1994). «La relance du gouvernement métropolitain en Europe: le prototype de Stuttgart». *Revue française d'administration publique* (71), 499-514.
- IMRIE, R. y THOMAS, H. (sous la direction de), (1999). *British Urban Policy. An evaluation of the Urban Development Corporations*. Sage, Londres.
- IMRIE, R., THOMAS, H. y MARSHALL, T. (1995). Business Organisations, Local Dependence and the Politics of Urban Renewal in Britain. *Urban Studies*, 32 (1), 31-47.
- JESSOP, B. (2000). «The crisis of national spatio-temporal fix and the ecological dominance of globalizing capitalism». *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (2), 323-360.
- JESSOP, B. (1994). «The transition to post-fordism and the Schumpeterian Workfare State». En: LOADER, B. y BURROWS, R. (Ed.), *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, Routledge, Londres, pp. 13-38.
- JOUVE, B. y LEFÈVRE, C. (sous la direction de) (1999). *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*. Anthropos, Paris.
- KEIL, R. (2000). «Governance restructuring in Los Angeles and Toronto: Amalgation or secession?». *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (4), 758-781.
- KEIL, R. (1998). «Toronto in the 1990s: dissociated governance?». *Studies in Political Economy*, (56), 151-168.
- KLEINMAN, M. (2002). «Une "troisième voie" dans la gouvernance métropolitaine? Le Grand Londres et les milieux économiques». En: JOUVE, B. y LEFÈVRE, C. (Ed.), *Des Métropoles ingouvernables?*, Elsevier, Paris, pp. 81-106.

- KÜBLER, D. (2002). «Métropolisation à la zurichoise: tertiarisation, fragmentation et démocratie directe». En: JOUVE, B. y LEFÈVRE, C. (Ed.), *Gouvernance métropolitaine et systèmes d'intérêts en Europe*, Paris, pp. à paraître.
- LANGE, P. M. y REGINI, M. (1989). *State, market, and social regulation: new perspectives on Italy*. Cambridge University Press, Cambridge; Nueva York.
- LE GALÈS, P. (1999). «Le desserement du verrou de l'État?». *Revue internationale de politique comparée*, 6 (3), 627-653.
- LE GALÈS, P. (1998). «Regulations and governance in European cities». *International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (3), 482-506.
- LECA, J. (1996). «La "gouvernance" de la France sous la V<sup>e</sup> République: une perspective de sociologie comparative». En: D'ARCY, F. y ROUBAN, L. (Ed.), *De la V<sup>e</sup>me République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, pp. 329-366.
- LEFÈVRE, C. (2002). «La région Ile-de-France, une métropole ingouvernable?». En: JOUVE, B. y LEFÈVRE, C. (Ed.), *Des métropoles ingouvernables?*, Elsevier, Paris, pp. 39-62.
- LEFÈVRE, C. (1998). «Metropolitan Government and Governance in Western Countries: a Critical Review». *International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (1), 9-25.
- MARCH, J. y OLSEN, J. (1984). «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life». *American Political Science Review*, 78 (3), 734-749.
- MARSH, D. (1998). *Comparing Policy Networks*. Open University Press, Philadelphia.
- MAYER, M. (1995). «Urban Governance in the Post-Fordist City». En: HEALEY, P.; CAMERON, S., DAVOUDI, S., GRAHAM, S. y MADANI-POUR, A. (Ed.), *Managing Cities. The new urban context*, John Wiley and Sons, Chichester, pp. 231-249.
- OHMAE, K. (1995). *The End of the Nation-State*. Harper Collins Publishers, Berkeley.
- PECK, J. (1995). «Moving and shaking: business elites, state localism and urban prativism». *Progress in human geography*, 19 (1), 16-46.
- PICKVANCE, C. y PRÉTECEILLE, E. (sous la direction de) (1991). *State Restructuring and Local Power. A comparative Approach*. Pinter Publishers, Londres.
- PUMAIN, D. y SAINT JULIEN, T. (sous la direction de) (1996). *Réseaux urbains en Europe*. John Libbey Eurotex, Montrouge.
- RHODES, R. A. W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Open University Press, Buckingham.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M. (2002). «La Comunidad Autónoma de Madrid: la creación «heureuse» d'une région politique métropolitaine». En: JOUVE, B. y LEFÈVRE, C. (Ed.), *Des métropoles ingouvernables?*, Elsevier, Paris, pp. 107-124.
- ROGERS HOLLINGSWORTH, J. y BOYER, R. (1997). «From national embeddedness to spatial and institutional nestedness». En: ROGERS HOLLINGSWORTH, J. y BOYER, R. (Ed.), *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 433-484.
- SAVITCH, H. y VOGEL, R. (2000). «Paths to new regionalism». *State and Local Government Review*, 32 (3), 158-168.
- SAVITCH, H. y VOGEL, R. (1996). «Regional Patterns in a Post-City Age». En: SAVITCH, H. y VOGEL, R. (Ed.), *Regional Politics: America in Post-City Age*, Londres, Sage, pp. 1-24.
- SCOTT, A. (sous la direction de) (2001). *Global-City Regions*. Oxford University Press, Oxford.
- SHARPE, L. J. (1993). «The European Meso: an appraisal». En: SHARPE, L. J. (Ed.), *The Rise of Meso-Government in Europe*, Sage, Londres, pp. 1-39.
- SMYRL, M. (1995). «From Regional Policy Communities to European Networks: Inter-regional Divergence in Implementation of EC Regional Policy in France». Rapport de recherche, European University Institute, EUI working paper RSC n° 95/20, Florencia.
- SOJA, E. W. (2000). *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Blackwell Publishers, Oxford.
- STORPER, M. (1997). *The regional world: territorial development in a global economy*. Guilford Press, Nueva York.
- TERHORST, P. (2002). Continuité et changements des régimes urbains: le cas d'Amsterdam. En: JOUVE, B. y LEFÈVRE, C. (Ed.), *Des métropoles ingouvernables?*, Elsevier, Paris, pp. 125-152.
- WOLFRAM, M. (2002). «La production de "catalyseurs métropolitains": l'exemple de la transformation des politiques urbaines à Stuttgart». En: JOUVE, B. y LEFÈVRE, C. (Ed.), *La métropole pour politique*, en préparation.
- WOOD, R. (1958). The New Metropolis: Green Belts, Grass Roots or Gargantua. *American Political Science Review*, 52 108-122.