

¿Qué tipo de Gobernanza para las Áreas Metropolitanas de Europa?

Roger Read. Arquitecto colegiado y urbanista
Secretario General de METREX - Red de Regiones y Áreas Metropolitanas europeas

METREX
Nye Bevan House 2
20 India Street
Glasgow G2 4PF
p +44 (0)141 287 8339
f +44 (0)141 287 8340
roger.read@eurometrex.org
<http://www.eurometrex.org>

Resumen

Para conseguir el mayor equilibrio *entre* las áreas metropolitanas que persigue la Unión Europea, a medida que se extiende para convertirse en la Europa ampliada, es esencial una gobernanza metropolitana eficaz. Un planteamiento sostenible de las estrategias metropolitanas europeas supondrá unas formas urbanas compactas y un desarrollo orientado hacia el transporte público y de usos mixtos, concentrado en el centro de las ciudades y pueblos. Un planteamiento *policéntrico* de este tipo *en el interior* de las áreas metropolitanas también necesitará una gobernanza metropolitana eficaz. Este artículo examina las *competencias, capacidades y proceso* necesarios para una ordenación y desarrollo del territorio eficaces a nivel metropolitano, y qué modelos de gobernanza metropolitana podrían considerarse para lograrlos.

La Perspectiva europea de Ordenación del territorio (PEOT)

En los últimos 5 años la ordenación y desarrollo del territorio se ha convertido en asunto prioritario en Europa gracias a la publicación de la Perspectiva europea de Ordenación del territorio (PEOT), por la Comisión Europea, y de las Directrices para el Desarrollo sostenible del Continente europeo, por CEMAT (el Consejo de Ministros de la Europa ampliada responsable de Planificación Regional).

Hacia un mayor equilibrio europeo

La concentración de la actividad económica de Europa en la *Zona de integración global* (GIZ) reconocida por la PEOT y centrada en el área de Londres, París, Bruselas, Randstadt, área del Ruhr/Rhin, probablemente va a continuar y a aumentar. Si efectivamente ocurre así, se producirán cada vez más presiones urbanas en este área central y podrían surgir problemas de declive, asociados a estas presiones, en otros lugares. Es fundamental tomar medidas para lograr un equilibrio urbano mejor que éste en zonas como el Báltico, área del Danubio o el Mediterráneo.

Policentrismo

La PEOT entiende que un *planteamiento policéntrico* de la reestructuración urbana *en el interior* de las áreas metropolitanas, y el desarrollo de relaciones policéntricas *entre* las áreas metropolitanas, son una respuesta apropiada a la necesidad de un mayor equilibrio urbano. Se ha preparado una Visión Territorial policéntrica para el Noroeste de Europa que puede servir de ejemplo para ilustrar lo que se persigue.

Las áreas metropolitanas de Europa

La Europa ampliada cuenta con más de 100 áreas metropolitanas que tienen una población de más de 500.000 habitantes, en las cuales se concentra aproximadamente el 60% de los 480 millones de habitantes que constituyen la población total. Esto da una idea de la importancia de la competencia y bienestar metropolitanos para la prosperidad económica y cohesión social de Europa, y es también un indicador de la potencial importancia de una gobernanza metropolitana eficaz para el logro de un mayor equilibrio urbano en el interior de Europa.

La dimensión metropolitana

El proceso de urbanización en Europa se ha traducido en que las ciudades centrales con sus "hinterlands" o áreas de influencia social y económica, y los "clusters" de ciudades y pueblos, se han convertido en la

principal forma urbana. La mayor parte de estas áreas son actualmente de carácter *metropolitano*, es decir, funcionan como una región o área urbana interdependiente.

Subsidiariedad

El concepto de *subsidiariedad* significa que las áreas metropolitanas constituyen actualmente el nivel al que se pueden cumplir del modo más eficaz los objetivos de ordenación del territorio de la Europa ampliada. Sin una gobernanza metropolitana eficaz, las poblaciones de las áreas metropolitanas no pueden influir sobre algunos de los problemas clave que afectan a su futuro y a su sostenibilidad.

Sostenibilidad

Muchas de las cuestiones de planificación estratégica del territorio que preocupan a nivel europeo, tales como la *sostenibilidad*, sólo pueden abordarse de manera eficaz a nivel metropolitano. Las áreas metropolitanas comparten los siguientes problemas comunes: transformaciones económicas, inclusión social, expansión urbana descontrolada, congestión de tráfico, vitalidad, daño ambiental y contaminación de los centros de ciudades y pueblos. También ofrecen oportunidades de renovación y regeneración, vida urbana de calidad alta y competitividad económica. Es precisamente debido a que estas cuestiones están relacionadas entre sí y hay que encontrar el equilibrio entre ellas, por lo que son necesarios una ordenación y desarrollo del territorio *eficaces* a nivel metropolitano.

Estrategias regionales integradas

Un planteamiento sostenible de la mejora de la calidad de vida en las áreas metropolitanas exigirá una acción integrada de carácter social, económico, ambiental y territorial para producir una mejora del bienestar de las áreas metropolitanas en su conjunto. La mejor manera de abordar estos problemas interrelacionados es mediante la formulación de una Estrategia Regional Integrada de Desarrollo sostenible, redactada y acordada por los distintos "agentes" públicos, privados y del sector voluntario interesados, y con la participación activa de los ciudadanos.

Si bien la ordenación y desarrollo del territorio tiene un papel importante que jugar en el avance hacia un futuro más sostenible, ésta constituye sólo una de toda una serie de funciones relacionadas entre sí que han de integrar sus actividades apoyándose mutuamente. Una Estrategia Regional Integrada de este tipo proporcionará el *contexto* necesario para una ordenación y desarrollo del territorio coherentes a nivel metropolitano y de barrio.

Planificación de los agentes

En la mayor parte de las áreas metropolitanas europeas existe una diversidad de administraciones y organismos con responsabilidades relacionadas con la ordenación del territorio, que necesitan ser integrados en el proceso de elaboración de planes. Estos *agentes* clave son:

- Organismos responsables de funciones sociales específicas, tales como vivienda, asistencia social, educación, salud y cultura, así como de cuestiones más amplias de planificación territorial, como por ejemplo inclusión social.
- Organismos responsables de funciones económicas específicas, tales como promoción y formación profesional, así como de cuestiones más amplias de planificación territorial, como por ejemplo desarrollo económico y renovación ambiental.
- Autoridades o empresas de transporte específicamente responsables de manejar las redes y servicios de carreteras o ferrocarriles, y que tengan también intereses más amplios de planificación territorial en los cambios urbanos y la localización del desarrollo.
- Autoridades u organismos de medio ambiente específicamente responsables de salvaguardar los recursos naturales o el patrimonio urbano, pero que tengan también intereses más amplios de planificación territorial en la sostenibilidad. Éstos también incluyen organismos responsables del agua y saneamiento.

Es necesario un planteamiento integrado de la ordenación y desarrollo del territorio a nivel metropolitano, que dé participación a todos estos intereses clave de los agentes. La planificación estratégica no siempre

será la función *primaria* de estos agentes, pero su integración en el proceso de elaboración del plan hará que la ejecución del mismo sea mucho más eficaz.

La Magna Carta Metropolitana y el Parámetro de Práctica asociado a ella

METREX, la Red de Regiones y Áreas Metropolitanas europeas, respondió a los retos de la PEOT mediante la Asamblea de Oporto, celebrada en 1999 a iniciativa de la Junta Metropolitana de Oporto, con el apoyo de la Comisión Europea. La Magna Carta Metropolitana de Oporto, con el Parámetro de Práctica asociado a ella, tiene por objeto ayudar a la consecución de una eficaz ordenación del territorio metropolitano en Europa desarrollando la *Competencia, Capacidad y Proceso* necesarios.

Competencia, Capacidad, Proceso

Competencia significa tener poderes para aprobar, ejecutar y salvaguardar una estrategia metropolitana. Capacidad significa tener conocimientos y entendimiento para tomar decisiones bien informadas en materia de ordenación y desarrollo del territorio. Proceso significa contar con medios para, a intervalos regulares, controlar, revisar y desarrollar una estrategia metropolitana, así como consultar sobre ella.

Competencias metropolitanas

Existe una serie de competencias clave que permiten que una autoridad u organismo de planeamiento metropolitano sea eficaz.

Disponibilidad de un Plan Territorial nacional

La disponibilidad de un Plan Territorial nacional que proporcione un contexto de planificación estratégica a nivel regional puede hacer una importantísima aportación a una planificación eficaz del territorio metropolitano. El concepto de "subsidiariedad" (decisiones tomadas al nivel que sea aplicable) depende de la existencia de marcos territoriales a nivel europeo, nacional, regional y local.

Competencias formales del organismo de planeamiento

El objetivo global de la ordenación del territorio a nivel metropolitano es hacer frente a las necesidades y demandas sociales y económicas de la zona del modo más sostenible posible. Esto significa que la autoridad u organismo de planeamiento debe tener las competencias formales que le permitan hacerlo de una manera eficaz.

Poderes del organismo de planeamiento metropolitano

Mediante la participación pública en el proceso de formulación de un plan, un organismo de planificación estratégica metropolitana puede intentar obtener el nivel más alto posible de apoyo para la estrategia metropolitana preferida, junto con las políticas, programas y proyectos relacionados con ella. Sin embargo, inevitablemente habrá ocasiones en que las diferencias de opinión entre los barrios o entre los intereses públicos y privados tendrán que ser sopesadas y resueltas teniendo en cuenta el interés más amplio de la región metropolitana en su conjunto. Un organismo de planeamiento metropolitano es más eficaz cuando tiene poderes para tomar decisiones en conflictos de interés de este tipo surgidos en el interior de su área.

Coherencia del área del organismo de planeamiento

A fin de asegurar la eficacia del planteamiento integrado antes descrito, el organismo de planificación estratégica deberá operar sobre un área metropolitana *coherente*, lo que podría significar, por ejemplo, cubrir la mayor parte del área de desplazamientos al trabajo desde las afueras, el área del mercado de viviendas, las áreas de captación comercial de pueblos y ciudades, y posiblemente, por razones ambientales, el área hidrológica (captación de aguas).

Poder de ejecutar y salvaguardar una estrategia

Una estrategia de planificación preparada en colaboración con agentes clave y aprobada por un organismo de planeamiento metropolitano, tras un proceso abierto de participación pública, deberá ser vinculante para todos los intereses públicos y privados, y para los niveles de planeamiento local relacionados. En estas circunstancias, será menor la necesidad de que el organismo metropolitano utilice sus poderes para

resolver conflictos de interés o salvaguardar de grandes desarrollos incompatibles, o de erosión gradual producida por numerosos desarrollos a pequeña escala, la estrategia aprobada.

Nivel de influencia en la estrategia de ejecución

Si los agentes clave forman parte integral del proceso de planificación estratégica, será posible obtener un alto nivel de compromiso con el plan. El plan ejercerá, entonces, una importante influencia para dirigir las inversiones en apoyo de la estrategia metropolitana. Sin embargo, podrá haber ocasiones en que la interpretación de las exigencias del plan se convierta en un problema, o en que, simplemente, los socios no estén de acuerdo. En estas circunstancias, el Gobierno podría aprobar los programas y proyectos de inversiones del sector público sólo cuando fueran compatibles con la estrategia metropolitana.

Modelos de Gobernanza Metropolitana

Actualmente existen en Europa una serie de modelos de gobernanza metropolitana. Estos modelos oscilan entre autoridades con extensos poderes legales, autoridades con una selección de poderes básicos, y agrupaciones voluntarias de autoridades con poderes de asesoramiento solamente. Se pueden resumir de la manera siguiente:

1. Autoridades metropolitanas elegidas que cuentan con un amplio abanico de poderes sociales, económicos, infraestructurales, medioambientales y territoriales para planificar y ejecutar mediante ellos unas estrategias eficaces e integradas.
2. Autoridades elegidas o nombradas que cuentan con una selección de poderes básicos para planificar y ejecutar mediante ellos unas estrategias eficaces para abordar problemas clave.
3. Agencias metropolitanas u organismos conjuntos nombrados que cuentan con responsabilidades de planeamiento estratégico y funciones de asesoramiento en la ejecución.

El modelo de poderes extensos (Diagrama 1)

El establecimiento de autoridades metropolitanas elegidas que dispongan de extensos poderes de planificación estratégica integrada y de ejecución suele exigir la reestructuración de las formas tradicionales de gobierno local basadas en barrios, pueblos y ciudades. Es por lo tanto mucho menos fácil de establecer que otros modelos de gobernanza metropolitana basados en la cooperación voluntaria de autoridades ya existentes para abordar problemas clave de interés común, tales como transformaciones económicas o transporte. Sin embargo, la magnitud de las presiones, problemas y oportunidades que tienen que afrontar algunas áreas metropolitanas puede convertir el modelo de poderes extensos en la alternativa más eficaz.

El modelo de poderes básicos (Diagrama 2)

Cuando los problemas clave que tenga que afrontar un área metropolitana sean más específicos o intensos, podría ser eficaz establecer una autoridad metropolitana que disponga de los poderes básicos necesarios para abordarlos. Estos modelos generalmente consisten en los poderes básicos de ordenación territorial y transporte, así como económicos y medioambientales, que sean necesarios para lograr una renovación y regeneración urbana y una expansión urbana sustanciales.

El modelo de agencia (Diagrama 3)

Cuando ya existan estrategias establecidas e integradas de ámbito nacional y regional, que cuenten con el apoyo de los principales agentes implicados, puede resultar más fácil planificar y ejecutar a nivel metropolitano con menos poderes y un planteamiento de tipo más voluntario.

Capacidades metropolitanas

Cualquiera que sea el modelo de gobernanza metropolitana que se adopte, dependiendo de las circunstancias nacionales y regionales y los problemas clave que se afronten, será necesario que la autoridad o agencia en cuestión tenga capacidades para planificar, hacer el seguimiento, revisar, salvaguardar y ejecutar la estrategia metropolitana. Algunas de las principales capacidades pueden resumirse de la manera siguiente:

Recursos profesionales

El planeamiento estratégico a nivel metropolitano se ocupa de cuestiones clave que exigen un planteamiento a largo plazo. El proceso de recogida y análisis de datos, y la formulación de una estrategia junto con las políticas, programas y proyectos asociados a ella, así como su posterior seguimiento y revisión, exigen la asignación de recursos profesionales de una forma continua. Un equipo profesional permanente y consagrado a ello proporcionará la continuidad y dedicación necesarias, e irá desarrollando conocimientos a partir de la experiencia.

Sondeos y recogida de datos

Todos los agentes principales podrán aportar información, experiencia y conocimientos al proceso de planificación metropolitana, lo mismo que las autoridades locales constitutivas. Para posibilitar el análisis y la planificación a nivel metropolitano, será importante que los sondeos y recogida de datos sean organizados según unos criterios acordados, esto es, unas definiciones, períodos de tiempo y áreas geográficas que hayan sido acordados. Estos criterios deberán ser razonables y tener en cuenta las cuestiones estratégicas clave que se abordan en el plan.

Proyecciones y pronósticos

A partir de las fuentes metropolitanas de datos que hayan sido acordadas, y a partir de fuentes nacionales como por ejemplo el censo, la autoridad de planificación estratégica podrá llevar a cabo proyecciones y pronósticos para proporcionar un contexto social y económico al estudio de escenarios y opciones políticas de planificación estratégica.

Capacidad de desarrollo urbano

En las áreas metropolitanas maduras de Europa la cuestión clave es muy a menudo la necesidad de mantener el equilibrio entre la demanda de desarrollo en las áreas urbanas, por un lado, y la capacidad de desarrollo y necesidades de expansión, por otro. Por lo tanto es importante que la autoridad de planificación estratégica cuente con la evaluación más completa y actualizada posible de la capacidad de desarrollo urbano de que dispone.

Análisis de política a nivel metropolitano

En el centro de todos los análisis de política a nivel metropolitano se encuentran el desarrollo social y económico, así como de viviendas y comercio minorista, el transporte y un medio ambiente sostenible. Aunque a veces esto puede suponer un grupo específico de agentes con intereses sectoriales o geográficos para cada una de estas funciones, a menudo están interrelacionados. Por ejemplo, puede que compitan entre ellos por oportunidades de desarrollo limitadas, o el desarrollo puede tener un impacto sobre otras funciones urbanas como por ejemplo el transporte, o sobre los recursos medioambientales.

Capacidad de preparar escenarios estratégicos y una estrategia integrada para un área metropolitana

Es precisamente debido al carácter interrelacionado del desarrollo urbano por lo que es necesario tomar decisiones que equilibren los intereses sectoriales y geográficos en aras del más amplio interés metropolitano. Esta es la función principal de la gobernanza metropolitana. Cualquiera que sea el modelo de gobernanza metropolitana que se elija, deberá tener las competencias y capacidades necesarias para preparar y sostener una estrategia metropolitana de medio a largo plazo. Muchas de las decisiones sobre desarrollo para los 5 años siguientes a menudo ya habrán sido tomadas, y lo que es importante es la facultad de influir en los acontecimientos del período de 5-15 años.

Proceso de planificación eficaz a nivel metropolitano

Es el proceso de planificación, seguimiento y revisión en curso lo que sostendrá una estrategia metropolitana de medio a largo plazo y le permitirá prever y guiar las transformaciones urbanas. También posibilitará que ésta sea receptiva a los cambios en el contexto más amplio nacional o regional.

Un planteamiento proactivo, global y transparente

A fin de asegurar que el plan identifica y aborda cuestiones estratégicas clave en el interior de un área metropolitana y que la estrategia adoptada cuenta con un entendimiento y apoyo generalizados, es fundamental, para dar forma al plan, dar oportunidades de participación pública. Aunque en el proceso de

planificación estratégica participará toda una serie de autoridades y organismos formales, también será necesario que participe un amplio abanico de otros organismos informales así como el gran público, es decir, *terceras partes*. La buena práctica debe incluir la exigencia de implicar a terceras partes en el proceso de la participación.

La fuerza más poderosa para una ordenación del territorio eficaz es una *justificación razonada*, o argumento bien fundado, para la estrategia adoptada. Una *transparencia* completa, tanto hacia el público en general como hacia agentes clave, a lo largo de todo el proceso de elaboración del plan, así como su posterior seguimiento y revisión, asegurará el entendimiento generalizado del plan estratégico y el continuo apoyo al mismo.

Ejecución, seguimiento y revisión

Se puede asegurar la ayuda económica para la ejecución del plan estratégico con la asignación de los recursos humanos y financieros necesarios mediante la adopción de acuerdos formales de colaboración con agentes clave, a fin de asegurar su compromiso con políticas, programas y proyectos estratégicos.

Según avanza la ejecución del plan, el seguimiento del mismo revelará nuevas cuestiones estratégicas clave que es necesario abordar, o políticas, programas y proyectos que han de ser modificados a fin de mantener la *relevancia* y *eficacia* del plan estratégico. El plan deberá ser revisado regularmente, en su totalidad o sólo en parte, según sea necesario, preferiblemente cada dos años pero al menos cada cinco.

Financiación metropolitana

Los recursos financieros que existen para una gobernanza metropolitana eficaz pueden incluir ayudas de ingresos estatales y subvenciones, impuestos o tarifas locales, préstamos (bonos etc), financiación pública/privada y rentas. Sólo una autoridad metropolitana elegida tendrá, tanto el mandato necesario para conseguir financiación con los impuestos o tarifas locales, como las facultades discrecionales para asignar estos recursos según sus propias prioridades. La independencia económica y las facultades discrecionales serán algo a tener en cuenta al elegir el modelo adecuado de gobernanza metropolitana en cualesquiera circunstancias determinadas.

Conclusión

Cualquier modelo de gobernanza metropolitana que se elija en unas circunstancias individuales particulares, deberá tener la competencia, capacidad y proceso necesarios para cumplir de un modo eficaz las siguientes *funciones clave*:

- *Prevenir* el desarrollo insostenible
- *Salvaguardar* las áreas o recursos sensibles
- *Proceder con previsión* adoptando una visión más a largo plazo de las perspectivas de desarrollo
- *Presentar posibles futuros* a la consideración y el debate públicos
- *Posibilitar* la realización de las opciones elegidas de ordenación y desarrollo del territorio
- *Mantener* una estrategia elegida de ordenación y desarrollo del territorio

OPCIONES	MODELO DE GOBERNANZA METROPOLITANA					1
	AUTORIDAD METROPOLITANA ELEGIDA CON EXTENSOS PODERES DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO, OPERATIVOS Y ADMINISTRATIVOS 22 agentes primarios en el proceso de ordenación y desarrollo del territorio metropolitano (denota privatizado)					
	ORDENACIÓN Y DESARROLLO DEL TERRITORIO	TRANSPORTE y otras infraestructuras	MEDIO AMBIENTE	ECONÓMICOS	SOCIALES Sanidad, educación, asistencia social, vivienda	
AUTORIDAD REGIONAL ELEGIDA CON PODERES MÁXIMOS	2 Planeamiento regional	5 Autoridad regional de carreteras 7 Autoridad regional de transporte público 8 Autoridad del agua 9 Autoridad de saneamiento	14 Autoridades regionales de parques	15 Agencias de desarrollo 16 Agencias de formación profesional	17 Autoridades sanitarias 18 Autoridades educativas 19 Autoridades de enseñanza superior 20 Autoridades de asistencia social 21 Autoridades de viviendas protegidas	
AGENTES RELACIONADOS	1 Gobierno nacional 3 Planeamiento local	4 Autoridad nacional de carreteras 6 Autoridad nacional de ferrocarriles 10 (Operadores de trenes) 11 (Operadores de autobuses)	12 Agencias de recursos naturales 13 Agencias de patrimonio arquitectónico 14 Autoridades de Parques Nacionales		21 Agencias de viviendas protegidas 22 Constructores de viviendas privados	

OPCIONES	MODELO DE GOBERNANZA METROPOLITANA					2
	AUTORIDAD METROPOLITANA ELEGIDA CON PODERES BÁSICOS DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO, OPERATIVOS Y ADMINISTRATIVOS 22 agentes primarios en el proceso de ordenación y desarrollo del territorio metropolitano (denota privatizado)					
	ORDENACION Y DESARROLLO DEL TERRITORIO	TRANSPORTE y otras infraestructuras	MEDIO AMBIENTE	ECONOMICOS	SOCIALES Sanidad, educación, asistencia social, vivienda	
AUTORIDAD REGIONAL ELEGIDA CON PODERES MÍNIMOS	2 Planeamiento regional	5 Autoridad regional de carreteras 7 Autoridad regional de transporte público	15 Agencias de desarrollo (recuperación ambiental)	15 Agencias de desarrollo		
AGENTES RELACIONADOS	1 Gobierno nacional 3 Planeamiento local	8 Autoridad del agua 9 Autoridad de saneamiento 4 Autoridad nacional de carreteras 6 Autoridad nacional de ferrocarriles 10 (Operadores de trenes) 11 (Operadores de autobuses)	12 Agencias de recursos naturales 13 Agencias de patrimonio arquitectónico 14 Autoridades de Parques Nacionales y Regionales	16 Agencias de formación profesional	17 Autoridades sanitarias 18 Autoridades educativas 19 Autoridades de enseñanza superior 20 Autoridades de asistencia social 21 Autoridades de viviendas protegidas 22 Constructores de viviendas privados	

OPCIONES	MODELO DE GOBERNANZA METROPOLITANA					3
	ORGANISMO O AGENCIA METROPOLITANOS NOMBRADOS QUE TENGAN PODERES SÓLO DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO 22 agentes primarios en el proceso de ordenación y desarrollo del territorio metropolitano (denota privatizado)					
	ORDENACION Y DESARROLLO DEL TERRITORIO	TRANSPORTE y otras infraestructuras	MEDIO AMBIENTE	ECONOMICOS	SOCIALES Health, education, welfare, housing	
AUTORIDAD REGIONAL NOMBRADA SÓLO CON PODERES DE PLANEAMIENTO	2 Planeamiento regional	4 Autoridad nacional de carreteras 5 Autoridad regional de carreteras	12 Agencias de recursos naturales 13 Agencias de patrimonio arquitectónico	15 Agencias de desarrollo 16 Agencias de formación profesional	17 Autoridades sanitarias 18 Autoridades educativas 19 Autoridades de enseñanza superior	
AGENTES RELACIONADOS	1 Gobierno nacional 3 Planeamiento local	6 Autoridad nacional de ferrocarriles 7 Autoridad regional de transporte público 8 Autoridad (o empresas) del agua 9 Autoridad (o empresas) de saneamiento 10 (Operadores de trenes) 11 (Operadores de autobuses)	14 Autoridades de Parques Nacionales y Regionales		20 Autoridades de asistencia social 21 Agencias de viviendas sociales 22 Constructores de viviendas privados	