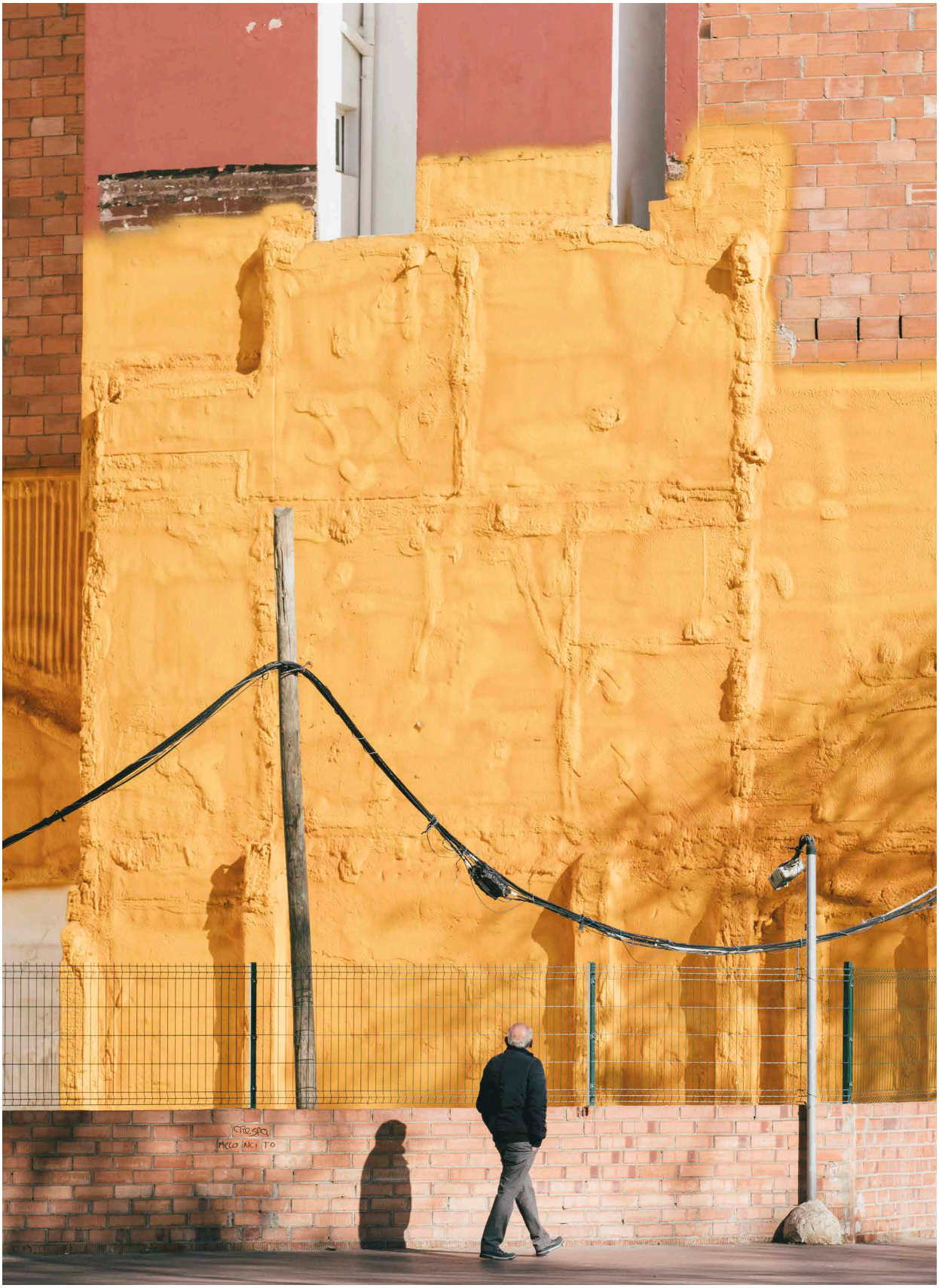
Una nova governança metropolitana

La realitat no s'atura perquè hi posem barreres administratives. Es governa pitjor, però no s'atura. La supressió de la Corporació Metropolitana de Barcelona el 1987 va interrompre un procés d'enfortiment dels vincles territorials que hauria pogut donar consistència i cohesió a la metròpoli. La substitució d'aquest ens per agències sectorials va permetre coordinar esforços en l'àmbit de la planificació urbanística, la mobilitat o el medi ambient, però aviat es va veure que aquest model no permetia abordar la complexitat de les noves realitats urbanes. L'aprovació, el 2010, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona com a administració local supramunicipal ha estat un pas endavant, però insuficient.

Com les ciutats emmurallades del món antic, les grans metròpolis estan cridades a ser el nucli vertebrador del món globalitzat. La conurbació de Barcelona figura avui en posicions destacades en molts indicadors internacionals. Aquest èxit econòmic s'ha de traduir, però, en una garantia de benestar i progrés per a tots els seus habitants. El seu futur depèn de la seva cohesió interna.

La ciutat metropolitana és avui un continu urbà trossejat i segmentat, amb grans desigualtats internes, no només entre barris, sinó també entre municipis. Les noves problemàtiques econòmiques, socials i ambientals, els processos de gentrificació, les carències en matèria d'habitatge o l'enquistament de les desigualtats només es podran combatre amb polítiques de redistribució a escala metropolitana.

L'evolució política dels darrers anys permet superar antigues reticències sobre la preeminència de Barcelona i la imposició d'una jerarquia territorial. Els diferents municipis s'han enfortit i formen avui una malla multicèntrica amb personalitat diferenciada i objectius compartits. És hora de plantejar un nou model d'integració institucional que permeti l'aprofundiment democràtic del govern de la metròpoli. — Milagros Pérez Oliva



Leo García Méndez

Dossier
Construir la metròpoli

4-7
Ricard Gomà
Del dret a la ciutat
al dret a la metròpoli

8-13
Mariona Tomàs Fornés
Governança metropolitana:
models i elements clau

14-18
Oriol Estela Barnet
L'hora de les polítiques
econòmiques reequilibradores
i amb projecció global

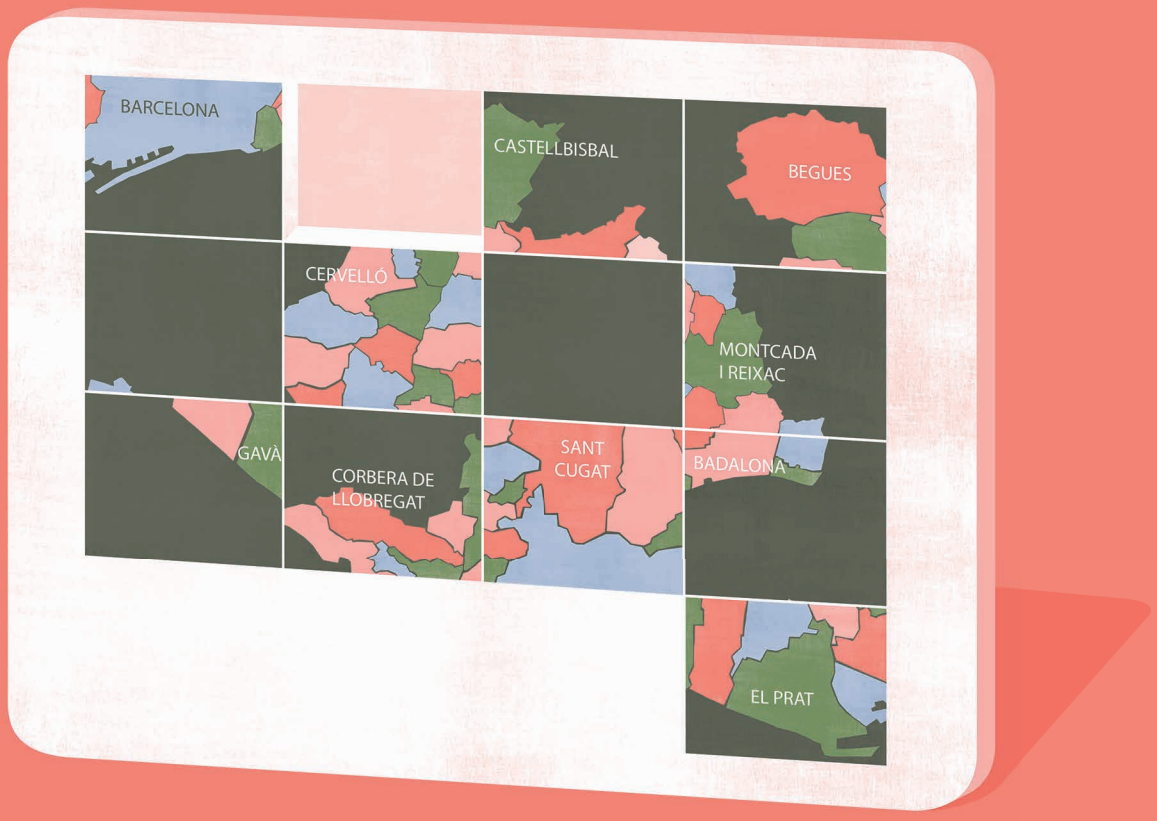
20-24
Sergio Porcel
Per una societat
més cohesionada

26-31
Josep Bohigas
Les rondes, ahir i avui

32-36
Ismael Blanco
Oriol Nel·lo
Polítiques públiques contra
la segregació urbana

38-41
Eva García Chueca
A la recerca d'un 'demos'
metropolità

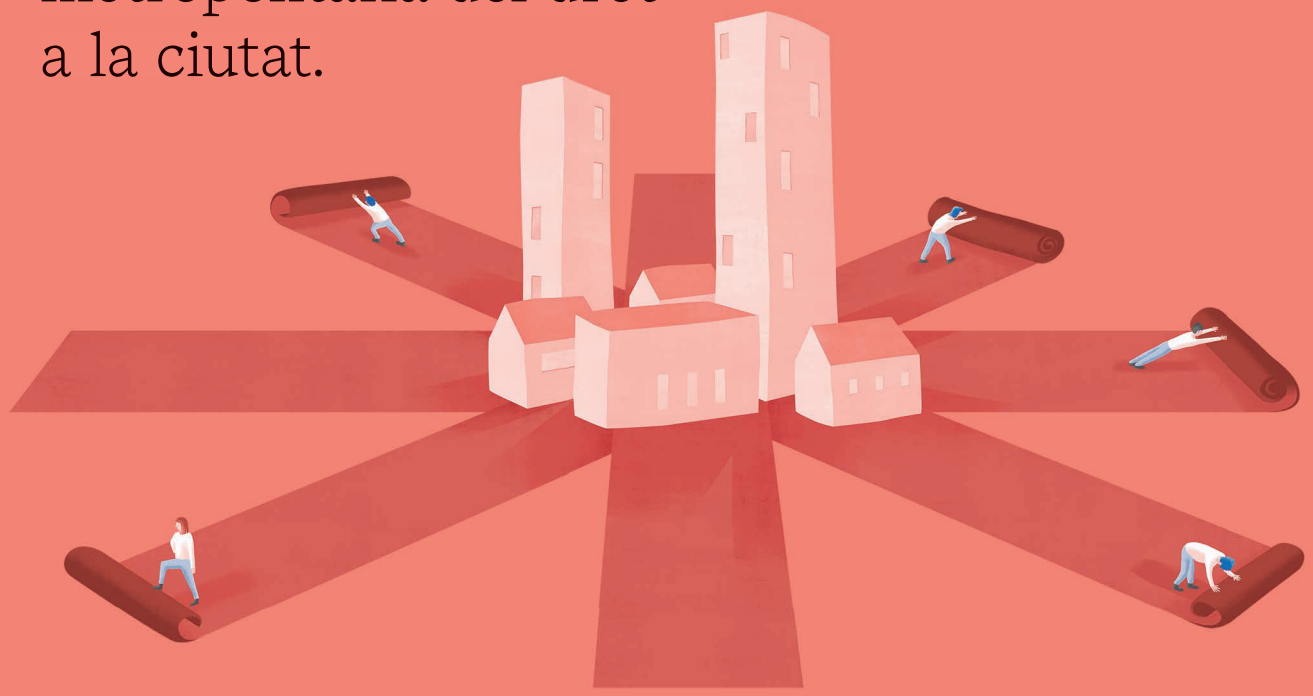
42-45
Mayte Pérez
Mobilitat,
un entramat complex



Del dret a la ciutat al dret a la metròpoli

Ricard Gomà

La majoria de la població mundial és urbana, i és a les ciutats on s'expressen avui totes les tensions i els reptes del segle XXI. Des d'un nou municipalisme podem reclamar el dret a la ciutat i redibuixar la geografia de la governança mundial: ciutats i governs locals com a alternatives polítiques als mercats globals. S'ha d'avançar amb determinació política i col·lectiva cap a un escenari on sigui possible a Barcelona la construcció metropolitana del dret a la ciutat.



Del dret a la ciutat...

Sota les llambordes de la primavera de París no hi havia arena de platja, però arrelaven llavors de llibertat. I de dret a la ciutat. Era 1968, i Henri Lefebvre publicava *Le Droit à la ville*, en què plantejava retornar les claus d'un futur millor als temps de la quotidianitat i als espais de la proximitat. La proposta implicava cartografiar la transformació sobre carrers i places des de les relacions urbanes. Anys després, al tombant del mil·lenni, es desplegaven nous mapes de revolta: els moviments socials polititzaven la globalització i les ciutats emergien com a espais de fraternitat. David Harvey publicava *Spaces of Hope*, una crida a traçar geografies urbanes d'esperança, a construir somnis a peu de barri. Avui, el dret a la ciutat retorna amb força, i ho fa de la mà de tres coordenades globals molt potents: l'era urbana, la rellevància de l'espai en els processos de canvi d'època i el nou municipalisme.

La societat industrial va cristal·litzar en l'àmbit dels estats; *el temps nou que vivim és urbà*. Després de la gran recessió, les ciutats es van consolidar com a espais clau en la configuració de la societat líquida i l'economia digital. A la cimera Habitat III de Nacions Unides (Quito, 2016) es va constatar que la majoria de la població mundial és urbana. Les ciutats del 2019 expressen totes les tensions i els reptes del segle XXI: són tan vulnerables a l'especulació com innovadores i cooperatives, carregades de tantes debilitats socials com energies comunitàries, responsables del canvi climàtic i referents alhora de les transicions ecològiques més avançades. Avui es fa tangible l'hegemonia del fenomen urbà: les ciutats esdevenen l'epicentre de la quotidianitat, el lloc on s'organitza la disputa entre la por i l'esperança.

En el marc d'aquesta era urbana, *el canvi d'època desplega una nítida dimensió espacial*. Les lògiques del canvi sociocultural perfilen un escenari de complexitats i incerteses vitals —en les esferes familiar, laboral, afectiva, residencial...— que impulsen l'enfortiment de la dimensió de proximitat de l'estat de benestar (acollida, organització de les cures, cicles de vida...). Les lògiques del canvi socioeconòmic, d'altra banda, situen la financiarització de l'habitatge en el nucli de l'acumulació i dibuixen un escenari de bombolla immobiliària, risc d'exclusió en l'àmbit de l'habitatge, gentrificació i segregació residencial que criden a l'enfortiment de l'agenda urbana de l'estat de benestar (habitatge social i control de lloguers, regulació d'usos turístics, millora de barris amb eines de defensa del veïnat...). El dret a la ciutat, com a dimensió quotidiana i comunitària de tots els drets bàsics, guanya força com a espai de reconstrucció d'una ciutadania per al segle XXI.

El canvi d'època genera les condicions per a un model social menys jeràrquic en les seves polítiques. I també més *municipalista* en la seva arquitectura: el municipalisme com la dimensió institucional de la nova espacialitat. Vivim un temps en què la política té problemes per processar els canvis; apareixen lògiques d'involució i escenaris estatals de replegament autoritari. Però avança també, en el camp

Ricard Gomà és professor titular al Departament de Ciència Política i Dret Públic de la UAB i director de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. Ha estat president de la Comissió d'Inclusió Social i membre del Consell Executiu de la xarxa mundial Ciutats i Governs Locals Units (CGLU) i regidor de l'Ajuntament de Barcelona (2003-2011). És autor dels llibres *Desobeir l'octubre* (Pagès Editors, 2017) i *El municipalisme del bé comú* (Icaria, 2016), entre d'altres.

progressista, l'alternativa municipalista: governs de proximitat —en interacció amb pràctiques d'innovació social i moviments urbans— com a àmbits d'apoderament col·lectiu, ampliació democràtica i recuperació de les institucions. Prenen relleu xarxes globals (CGLU, Eurocities, C-40, Sharing Cities, Cities for Housing...) on les ciutats van teixint aprenentatges i agendes municipalistes que aborden qüestions estructurals (desigualtats, migració i drets humans, canvi climàtic...). El municipalisme redibuixa la geografia de la governança mundial: ciutats i governs locals comencen a esdevenir subjectes polítics que vehiculen alternatives als mercats globals i a les fronteres estatals. Les ciutats del segle XXI com a projectes de cohesió on poder articular vincles amb diferències; el nou municipalisme com a projecte humanitari, on poder generar alhora comunitat i acollida, i els territoris possibles de trobada entre obertura i protecció, on poder construir equitat i reconèixer identitats.

... al dret a la metròpoli

La majoria de la població del planeta viu a les ciutats, i la majoria de la població urbana ho fa a les metròpolis, en assentaments humans policèntrics per sobre del milió d'habitants i en ràpida expansió. Construir el dret a la ciutat, per tant, no pot deixar d'implicar processos a escala metropolitana. I en aquest àmbit es produeix avui el combat entre habitabilitat i especulació, entre justícia socioespacial i gentrificació. Es desplega la disputa entre exclusió econòmica i formes cooperatives de producció i consum, entre el canvi climàtic i el respecte als límits ambientals del planeta (mobilitat sostenible, emissions zero, agroecologia urbana...). Al segle XXI, *el dret a la ciutat és també el dret a la metròpoli*.

Hi ha en marxa, com hem vist, un procés d'enfortiment del govern local, de construcció municipalista del dret a la ciutat. Els àmbits metropolitans, tanmateix (i a diferència dels municipis), mostren encara mancances clau en les seves capacitats de govern, així com grans fragilitats en la seva arquitectura institucional. Estem davant d'una paradoxa: vivim l'era de les metròpolis, però aquestes arrosseguen febleses d'agenda i democràtiques difícilment explicables. Si bona part dels reptes de futur s'expressen avui en l'escala metropolitana, semblaria coherent definir una agenda àmplia de polítiques de resposta. A més, resulta clar que aquesta agenda no és ni serà un ventall de serveis proveïts en clau tecnocràtica. És un marc de valors en conflicte, de construcció de models. És una realitat de naturalesa política, per la qual cosa no hauria de quedar al marge de la lògica democràtica. Es perfila així el repte: *caldria transitar cap a una esfera de democràcia metropolitana amb capacitat política per construir el dret a la metròpoli*.

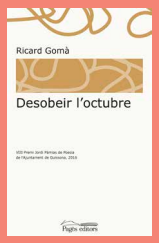
A la metròpolis es produeix el combat entre habitabilitat i especulació, entre justícia social i gentrificació, entre por i esperança.

Creix l'acord sobre la necessitat d'un salt endavant que impliqui elaborar noves polítiques metropolitanes de redistribució social, justícia urbana i canvi ecològic.

A Barcelona es desplega una realitat metropolitana vibrant. En el terreny institucional, la trajectòria ha estat complexa. Després de l'abolició de la Corporació l'any 1987 es va instaurar un model d'agències (mobilitat i medi ambient) i una mancomunitat de municipis, fins que el 2010 el Parlament va restaurar la plena institucionalitat. L'actual Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) és un ens territorial amb un conjunt de competències, on els òrgans i les majories de govern es configuren a partir de les eleccions municipals (sense mecanismes propis d'elecció directa). En el terreny substantiu, la metròpoli ha travessat un cicle de crisi dur i afronta ara nous reptes. Tenim una xarxa de barris i ciutats dinàmiques, però amb fractures urbanes persistents i nous eixos de vulnerabilitat social lligats a l'habitatge i a la precarietat laboral. I tenim un espai metropolità amb processos de transició ambiental i econòmica en marxa, però amb esquemes persistents de mobilitat insostenible, gestió privada dels béns comuns (aigua i energia) i fragilitat en les dinàmiques d'innovació tecnològica i cooperativa. La metròpoli del 2020 és un territori que ha superat l'esquema de jerarquia espacial entre Barcelona i una corona crescuda amb lògica de perifèria. L'AMB és avui una comunitat de municipis interdependents que han forjat els seus propis projectes de ciutat i que han dotat l'àrea d'una estructura policèntrica. És un dens entramat d'identitats i relacions que cal reconèixer i governar.

Creix avui l'acord sobre la necessitat d'un salt endavant que impliqui elaborar noves polítiques metropolitanes de redistribució social, justícia urbana i canvi ecològic. Fer-ho possible, tanmateix, fa ineludible plantejar una qüestió clau: la necessitat també d'un nou esquema de governança que faci possible construir el dret a la metròpoli. Des de l'actual AMB, es podria avançar cap a un model amb *capacitat política, cooperatiu, obert a la participació i d'elecció directa*. Un model articulat, d'una banda, per la hibridació de components supramunicipals (àmplies competències metropolitanes) i intermunicipals (relacions horitzontals i coproducció de polítiques entre municipis). I basat, d'altra banda, en un fort vincle democràtic: elecció metropolitana directa i instruments de participació. La dimensió democràtica, a més, pot esdevenir palanca per enfortir el *demos* metropolità —un subjecte col·lectiu que s'autogoverna i genera actors metropolitans— sobre la base d'identitats de barri i de ciutat que cal també preservar i projectar cap al futur.

Es tracta, en síntesi, d'avançar amb determinació política i col·lectiva cap a un escenari on sigui possible a Barcelona la construcció metropolitana del dret a la ciutat. O, dit d'una altra forma, la construcció democràtica, cooperativa i comunitària del dret a la metròpoli. No és fàcil. Però no hi ha cap raó per a l'immobilisme. A Barcelona, més d'hora que tard, s'haurà d'activar i organitzar l'esperança metropolitana.



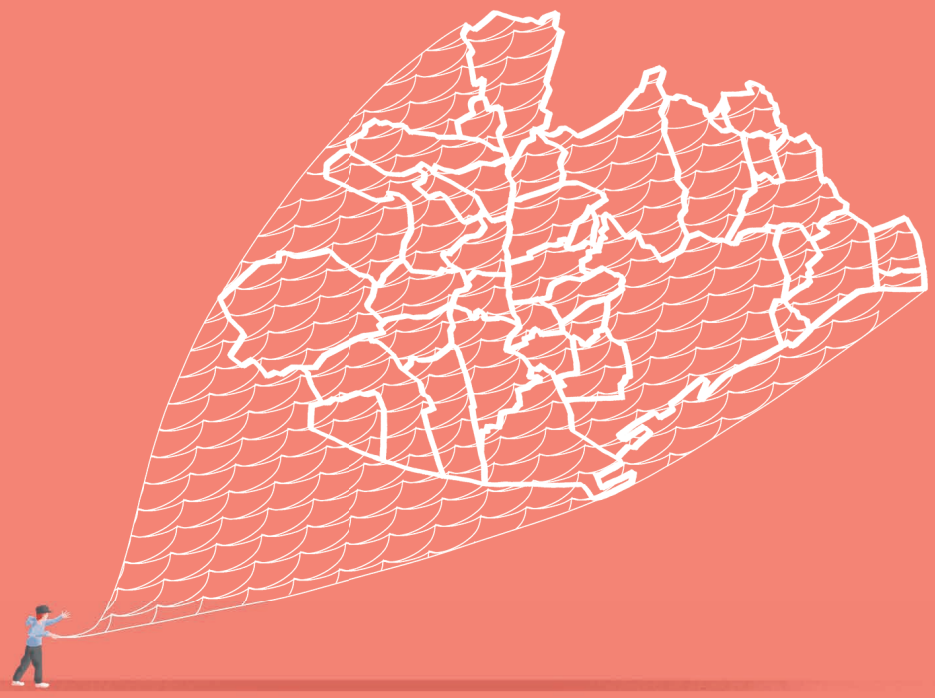
Desobeir l'octubre
Pagès Editors, 2017

El municipalisme del bé comú
Icaria, 2016

Governança metropolitana: models i elements clau

Mariona Tomàs Fornés

El govern de les àrees metropolitanes és una qüestió recurrent en l'agenda política. No existeix una fórmula única atès que cada metròpoli té, per raons històriques i polítiques, les seves particularitats. El debat sobre quin model cal aplicar és sovint polèmic perquè entren en conflicte ideologies, interessos i maneres diverses de concebre l'espai metropolità. Per abordar la governança metropolitana cal una visió compartida de tots els actors implicats.



Segons el darrer informe de Nacions Unides, el 55 % de la població mundial viu actualment en àrees urbanes, i es preveu que aquest percentatge arribi al 68 % l'any 2050. A Europa, la població urbana representa el 75 % de la població total. Així doncs, assumptes tan importants com ara la cohesió social o la lluita contra el canvi climàtic esdevenen reptes a escala urbana i metropolitana. L'aprovació de l'Agenda 2030 i dels Objectius de Desenvolupament Sostenible (2015), com també de l'Agenda Urbana mundial i europea (2016), posen de manifest la rellevància de la qüestió urbana. El govern de les àrees i regions metropolitanes és un tema recurrent en l'agenda política. Com apunten nombrosos documents i treballs acadèmics, com els de Heinelt i Kübler (2005) i el de Ciutats i Governs Locals Units (CGLU, 2016), hi ha múltiples models de governança metropolitana i no hi ha una fórmula adequada per a tots (cap *one-size-fits-all*).

En efecte, cada metròpoli té, per raons històriques i polítiques, les seves particularitats i forma de governança. No obstant això, podem diferenciar quatre models principals de governança metropolitana en funció del seu grau d'institucionalització (OCDE, 2015; i Tomàs, 2017), és a dir, segons el tipus d'arranjaments institucionals realitzats:

1. En un extrem, hi ha governs metropolitans o estructures creades expressament per afrontar els reptes metropolitans: a un nivell —després de la fusió de municipis o amb una designació de "ciutat metropolitana" (Toronto, Tòquio)— o a dos nivells —mantenint els municipis però amb un grau de coordinació metropolitana (Lió, Mont-real, Portland).

2. En l'altre extrem, models poc institucionalitzats basats en la cooperació voluntària de municipis, ja sigui a través d'una mancomunitat o associació de municipis o mitjançant la planificació estratègica (Poznan, Amsterdam).

3. Amb un grau mitjà d'institucionalització, hi ha agències metropolitanes sectorials —per gestionar o planificar un sol servei com el transport públic, el medi ambient, la policia, etc. (València, Bilbao, Nova York).

4. I, finalment, el model de coordinació vertical, en el qual les polítiques metropolitanes no es realitzen per un ens específicament metropolità sinó *de facto* per altres àmbits de govern que ja existeixen —una regió, una província, un comtat, etc. (Madrid, Copenhaguen, Berlín).

A la pràctica, els models de governança metropolitana varien segons la tradició de cooperació, les aliances polítiques, les relacions entre àmbits de govern i la configuració local dels actors públics i privats. Aquests equilibris modulen el tipus de governança, que evoluciona amb el temps. Hi ha molts exemples d'aglomeracions que tenen un model de governança metropolitana més o menys institucionalitzat segons les etapes: de govern metropolità es passa a agències sectorials, d'un pla estratègic a la cooperació entre municipis, etc. Un bon exemple d'aquesta evolució és Barcelona: l'abolició de la

Mariona Tomàs Fornés, professora de ciència política i membre del Grup de Recerca d'Estudis Locals (GREL) de la Universitat de Barcelona, és experta en governança metropolitana i polítiques urbanes. Doctora en Estudis Urbans per l'Institut National de la Recherche Scientifique du Québec, va obtenir el Premi Extraordinari i la Medalla Acadèmica d'Or de la Governadora General del Canadà. El seu llibre *Penser métropolitain? La bataille politique du Grand Montréal* va guanyar el primer premi del llibre polític de la Presidència del Parlament de Quebec el 2013.

Corporació Metropolitana de Barcelona va donar lloc a la creació de diverses agències sectorials, convivint en el tram final amb un exercici de planificació estratègica a escala metropolitana i culminant l'any 2010 amb la creació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

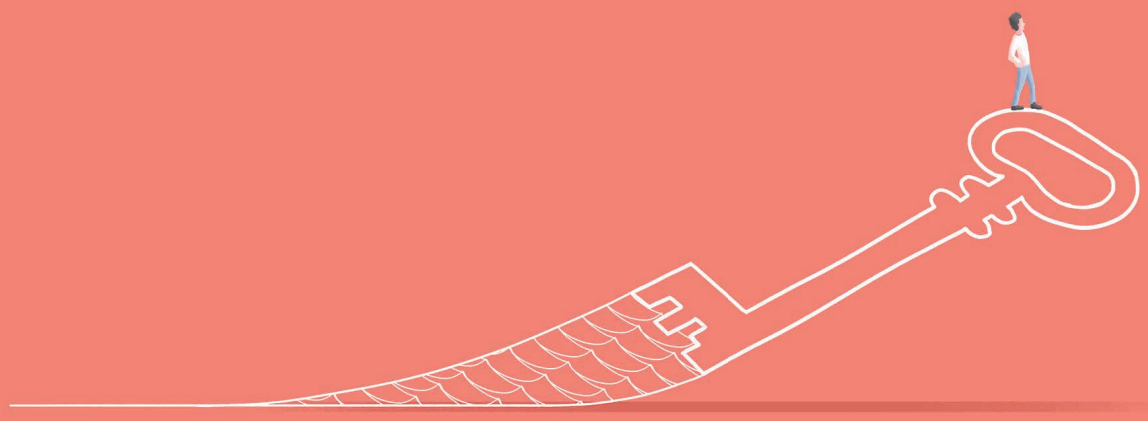
A partir del cas europeu, es constata que en la majoria d'àrees metropolitanes hi ha fragmentació institucional i que prevalen els models amb un grau mitjà d'institucionalització; els governs metropolitans forts i l'associació voluntària de municipis són minoritaris. Aquesta tendència es pot extrapolar als països de l'OCDE, on el 51 % de les àrees metropolitanes compta amb algun tipus d'ens metropolità però sense capacitat de regulació, i només el 18 % té autoritats metropolitanes amb poders (OCDE, 2015). Malgrat tot, a Europa en els darrers cinc anys s'han creat, a iniciativa estatal, nous governs metropolitans amb poders limitats —per exemple a França, Itàlia, Anglaterra, Portugal o Polònia. Aquest no és el cas espanyol, on la capacitat de crear institucions metropolitanes és competència de les comunitats autònomes. En aquest context, Barcelona és l'única àrea metropolitana que existeix formalment.

Tots els models de governança han de tractar quatre qüestions clau: les competències, el finançament, la representació democràtica i la participació ciutadana, i les relacions multinivell (horitzontals i verticals).

Quatre qüestions clau

En qualsevol cas, tots els models de governança han de tractar quatre qüestions clau: les competències, el finançament, la representació democràtica i la participació ciutadana, i les relacions multinivell (horitzontals i verticals). A continuació analitzem breument cadascun d'aquests punts.

En primer lloc, com subratlla la Declaració de Mont-real sobre les àrees metropolitanes —aprovada l'octubre de 2015 en el marc dels treballs preparatoris d'Habitat III—, no hi ha un reconeixement polític de les àrees metropolitanes: aquestes no tenen les competències necessàries per poder donar resposta als reptes urbans. En efecte, en la majoria de casos les seves competències són relatives a les *hard policies* (urbanisme, transport públic, infraestructures, medi ambient), mentre que les relacionades amb les *soft policies* (educació, sanitat, serveis socials, desenvolupament econòmic) són menys freqüents. A més a més, es tracta en la majoria de casos de competències compartides amb altres nivells de govern (local, regional o estatal). Un altre element clau de la governança metropolitana és el caràcter vinculant o no de les decisions preses; per exemple, el fet que les accions fixades per un pla d'urbanisme metropolità siguin obligatòries per als municipis o no. Sense aquest caràcter exclusiu i vinculant és molt difícil poder aportar solucions a una escala metropolitana.



En segon lloc, el finançament determina en gran mesura el marge d'autonomia. No només en relació amb els recursos materials (la quantitat), sinó respecte a la font d'aquest finançament (propi o per altres vies). Un dels problemes de les àrees metropolitanes és la insuficiència de recursos financers per poder afrontar els reptes urbans. Així, hi ha poca autonomia fiscal, ja que la major part de recursos són transferències d'altres àmbits administratius i sovint amb caràcter finalista (per prestar un servei en concret). A més, poques àrees metropolitanes compten amb instruments fiscals per poder desenvolupar polítiques inclusives i basades en la sostenibilitat i la solidaritat (com el *tax-base sharing* o redistribució fiscal en el territori metropolità) (Slack, 2017).

En tercer lloc, hi ha la qüestió de la representació democràtica i la participació ciutadana. Les ciutats tenen tres dimensions: urbs (el medi físic), polis (les institucions polítiques) i *civitas* (la ciutadania) (Capel, 2007). Aquestes es troben en decalatge, ja que en la majoria de casos no existeixen institucions representatives en un territori més ampli que el municipi de residència, en un espai metropolità on la gent desenvolupa la seva vida quotidiana. En alguns (pocs) casos, les àrees metropolitanes disposen de governs metropolitans, d'elecció directa i indirecta. En general, predominen els models d'elecció indirecta, en què els alcaldes i regidors formen part de l'estructura metropolitana com a representants del municipi on han estat elegits (com a Barcelona, i també a les estructures metropolitanes italianes, portugueses i franceses). A Europa els exemples d'elecció directa a escala metropolitana són escassos i tenen característiques diferents: en alguns casos es fa l'elecció directa de l'alcaldia (Manchester i Liverpool), en altres de l'assemblea (Stuttgart) o d'ambdues (Londres i Hannover). L'àmbit metropolità no destaca per una major participació electoral sinó que se situa en la línia de la participació a escala municipal, que, segons el context (en especial a Anglaterra), és molt baixa (Tomàs, 2018).

Finalment, el darrer element clau fa referència a com se situen les àrees metropolitans en un entorn de governança multinivell, on hi ha relacions horitzontals i verticals. En efecte, les aglomeracions urbanes s'han erigit com a actor polític que teixeix les seves pròpies xarxes internacionals, com Metropolis (Associació Mundial de les Grans Metròpolis), CGLU (Ciutats i Governs Locals Units), Medcities (Xarxa de Ciutats de la Mediterrània) o EMA (Autoritats Metropolitanes Europees). Aquest intercanvi d'experiències i de bones pràctiques pot servir per estimular polítiques en altres àrees urbanes, i també percebre la problemàtica metropolitana a escala mundial. En les relacions horitzontals cal tenir en compte també de quina forma es relacionen les autoritats locals i metropolitanes amb el sector privat. Per exemple, el desenvolupament de sectors com el turisme o les *smart cities* posa a prova la capacitat de governança metropolitana. En aquest sentit, i relacionat amb el punt anterior, hi ha dues interpretacions de les oportunitats de l'àmbit metropolità per millorar la democràcia. Segons una visió pessimista, la major implicació del sector privat en les polítiques metropolitanes comporta una menor transparència i rendiment de comptes. Segons una lectura optimista, l'obertura de la presa de decisions a altres actors (públics i privats) i la introducció de mecanismes participatius representen una oportunitat per implicar la ciutadania i millorar la qualitat de la democràcia.

La raó principal per la qual no es creen governs metropolitans poderosos és la resistència política que genera aquest tipus d'intervenció.

A part de les relacions horitzontals (amb altres metròpolis o actors), la governança de les àrees metropolitanes es veu afectada per les relacions verticals, és a dir, per les relacions amb altres nivells de govern (regional, estatal). En aquest sentit, és important la consideració política i jurídica del municipi o de l'àmbit metropolità: si és un àmbit de govern important (amb competències i finançament), si té un paper destacat en la política del país (participació elevada en les eleccions), etc. Per entendre les relacions verticals, també és clau el pes de l'aglomeració en el conjunt de la regió o país (segons la seva estructura política, més o menys descentralitzada). En efecte, la creació d'institucions metropolitanes amb forts poders (autonomia jurídica i fiscal) i legitimitat democràtica (elecció directa dels seus representants) no es realitza en el no-res, sinó en una estructura política ja existent. La raó principal per la qual no es creen governs metropolitans poderosos és la resistència política que genera aquest tipus d'intervenció, tant per part dels municipis com per altres àmbits de govern ja existents, com les províncies, les regions o el mateix govern central. Pocs governs s'atreveixen a crear autoritats metropolitanes que agrupin la major part de la població del país i/o que siguin la seva capital. En els casos en què s'ha fet, se les ha dotat de poders limitats (de gestió, execució

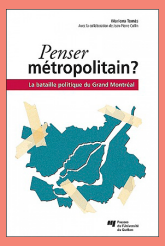
L'èxit de les diverses fórmules de governança passa per la voluntat de cooperar i de trobar un mínim comú denominador a favor de l'interès general.

i planificació) en camps molt concrets (sobretot el transport, el medi ambient, l'ordenament del territori i el desenvolupament econòmic). Per aquesta raó, les estratègies cooperatives i en forma de xarxa apareixen sovint com una opció més factible políticament.

Una visió compartida

En resum, la governança metropolitana comprèn aspectes molt diversos: l'encaix de l'àmbit metropolità en l'estructura politicoadministrativa de la regió o del país; el paper dels municipis i dels seus líders polítics, o la cooperació entre els diversos actors de l'àrea metropolitana (administracions, empreses, universitats, ciutadania, associacions, etc.). El debat i l'aplicació de models de governança són sovint polèmics, ja que entren en conflicte ideologies, interessos i maneres diverses de concebre l'espai metropolità. La governança metropolitana passa per saber crear una visió compartida de tots els actors implicats. Sovint, el fracàs o l'èxit de les diverses fórmules de governança s'entén per les actituds dels representants metropolitans i passa per la voluntat de cooperar i de trobar un mínim comú denominador a favor de l'interès general. En definitiva, per poder encarar els reptes urbans del segle XXI són elements clau tant la cooperació a escala metropolitana com la dotació de les eines institucionals, polítiques i financeres necessàries.

Governar la Barcelona real: Pasqual Maragall i el dret a la ciutat metropolitana
Fundació Catalunya Europa, 2017



Penser métropolitain? La bataille politique du Grand Montréal
Presses de l'Université du Québec, 2012

Referències bibliogràfiques

Capel, H. (2007). "El debate sobre la construcción de la ciudad y el llamado 'Modelo Barcelona'", *Scripta Nova* XI (233), 15 de febrer de 2007.

CGLU (2016). *GOLD IV Report: Co-creating the urban future. Edition 2016*.

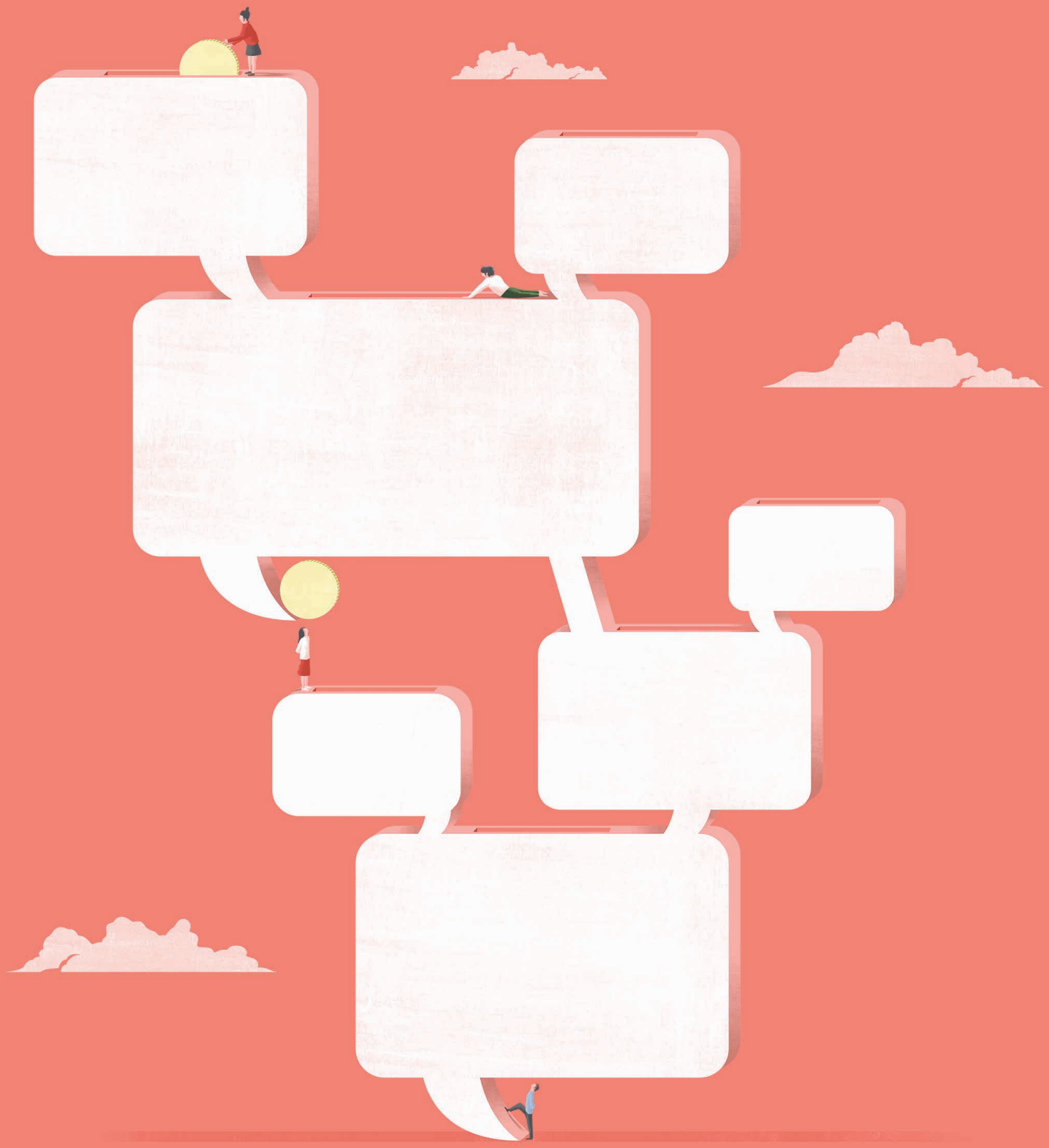
Heinelt, H.; Kübler, D. [dir.] (2005). *Metropolitan Governance: Capacity, democracy and the dynamics of place*. Londres, Routledge.

OCDE (2015). *Governing the City*. París, OECD Publishing.

Slack, E. (2017). "How Much Local Fiscal Autonomy Do Cities Have? A Comparison of Eight Cities Around the World". *IMFG Perspectives Paper*, 19. Toronto, Universitat de Toronto.

Tomàs, M. (2018). "Els governs metropolitans d'elecció directa. Reflexions per a l'Àrea Metropolitana de Barcelona", *Revista Papers*, 61: 52-59.

Tomàs, M. (2017). "Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain", *Raumforschung und Raumordnung*, 75 (3): 243–252.



Una de les preguntes essencials que ciutats com Barcelona es formulen és com conjugar l'èxit econòmic en termes globals amb la prosperitat i el progrés social a escala local. L'existència d'unes polítiques econòmiques metropolitanes degudament articulades podria ser la resposta.

L'hora de les polítiques econòmiques reequilibradores i amb projecció global

Oriol Estela Barnet

Les estratègies i polítiques de suport a l'activitat econòmica i l'ocupació a l'entorn metropolità de Barcelona han estat tradicionalment en mans dels ajuntaments i consells comarcals, amb el notable suport econòmic de la Generalitat i de la Diputació. La dimensió metropolitana va entrar en joc amb el reconeixement de competències en aquest àmbit a la Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i ha portat a la recent creació d'una agència de desenvolupament econòmic (Metròpolis Barcelona). Tenim, doncs, un dispositiu més en la governança de les polítiques econòmiques en el territori metropolità. Però, això és equivalent a dir que disposem d'una estratègia econòmica metropolitana? O continuarem amb la superposició d'estructures que, en lloc d'adoptar noves i més efectives mirades sobre l'economia en el territori, es limiten a transferir recursos als ens locals perquè tothom pugui fer la seva?

D'entrada, limitar l'economia metropolitana als 36 municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) s'allunya força de la realitat, ja que deixa fora, per exemple, el gruix del teixit industrial —començant per la SEAT i el seu entorn— i no té en consideració els nombrosos desplaçaments per motius laborals existents entre vallesos o Maresme i la conurbació de Barcelona. No obstant això, no disposem de cap instrument d'execució de polítiques econòmiques metropolitanes fora de l'AMB, i per aquest motiu caldrà buscar fórmules de col·laboració entre

l'Agència de Desenvolupament Econòmic i els territoris metropolitans que hi ha més enllà, com ara el Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona o el Pla Estratègic Metropolità de Barcelona.

A continuació es plantegen alguns elements per al debat en el pressupòsit que, per motius diversos, la inclusió d'una agència metropolitana de desenvolupament econòmic, sense un canvi important en la governança de les polítiques econòmiques, no aporti més eficàcia al conjunt.

L'economia metropolitana representa el 51 % del PIB català i el 80 % del comerç exterior, amb una força laboral de prop d'1,7 milions de persones treballadores a gairebé 120.000 empreses. L'any 2014 era la 12a ciutat europea i 72a del món en termes de PIB i, entre 2014 i 2016, va ser la 5a d'Europa i 65a del món en millor comportament de l'ocupació i del PIB per càpita, segons *Global Metro Monitor*.[1] Barcelona apareix, a més, en posicions molt rellevants en la majoria de classificacions globals que mesuren aspectes econòmics de ciutats, com es desprèn de l'estudi *Barcelona in the Rankings*.[2] En algunes ocasions es troba competint fins i tot amb metròpolis d'una dimensió molt més gran, com ara Londres o Nova York.

No obstant això, l'AMB va experimentar un retrocés notable en termes de desigualtats de renda a causa de l'impacte de la crisi de 2008. L'índex de Gini, que mesura de manera sintètica les desigualtats (en què 0 és el mínim i 1 el màxim) i que havia passat de 0,397 el 1985 a 0,293 el 2006, va pujar fins al 0,327 el 2011. En només cinc anys s'havien malbaratat 20 anys de reducció de les desigualtats. I encara el 2016, el decalatge era de 10 anys.[3]

En conseqüència, ens trobem davant de la pregunta essencial que metròpolis com Barcelona es formulen avui dia: com conjugar l'èxit econòmic en termes globals amb la prosperitat i el progrés social a escala local? La resposta és que unes polítiques econòmiques metropolitanes degudament articulades hi podrien contribuir notablement.

Tres dimensions de l'estratègia, tres escales

L'estratègia econòmica metropolitana té sentit en tant que aporta una mirada territorial específica a l'activitat econòmica i a l'ocupació, cosa que vol dir que el seu focus ha d'estar posat en la reducció de les desigualtats i la segregació en aquest territori. Des d'aquesta perspectiva, l'economia hauria de ser articulada en tres dimensions.

En primer lloc, caldria abordar la dimensió de participació en el desenvolupament econòmic global, cosa que significa entendre el territori metropolità i els seus recursos com una plataforma al servei de l'activitat econòmica globalitzada. Aquesta dimensió sol adquirir protagonisme en moments de crisi, ja que busca millorar la capacitat d'atracció d'inversions i de talent. En aquest cas, l'escala metropolitana és clau per portar a terme la planificació, l'ordenació i el desplegament de polítiques d'oferta de sòl, avançar cap a l'harmonització fiscal, i la

Notes

1. *Global Metro Monitor:* http://ow.ly/UFlk30nTbTl

2. *Barcelona in the Rankings:* http://ow.ly/kvoq30nTbP2

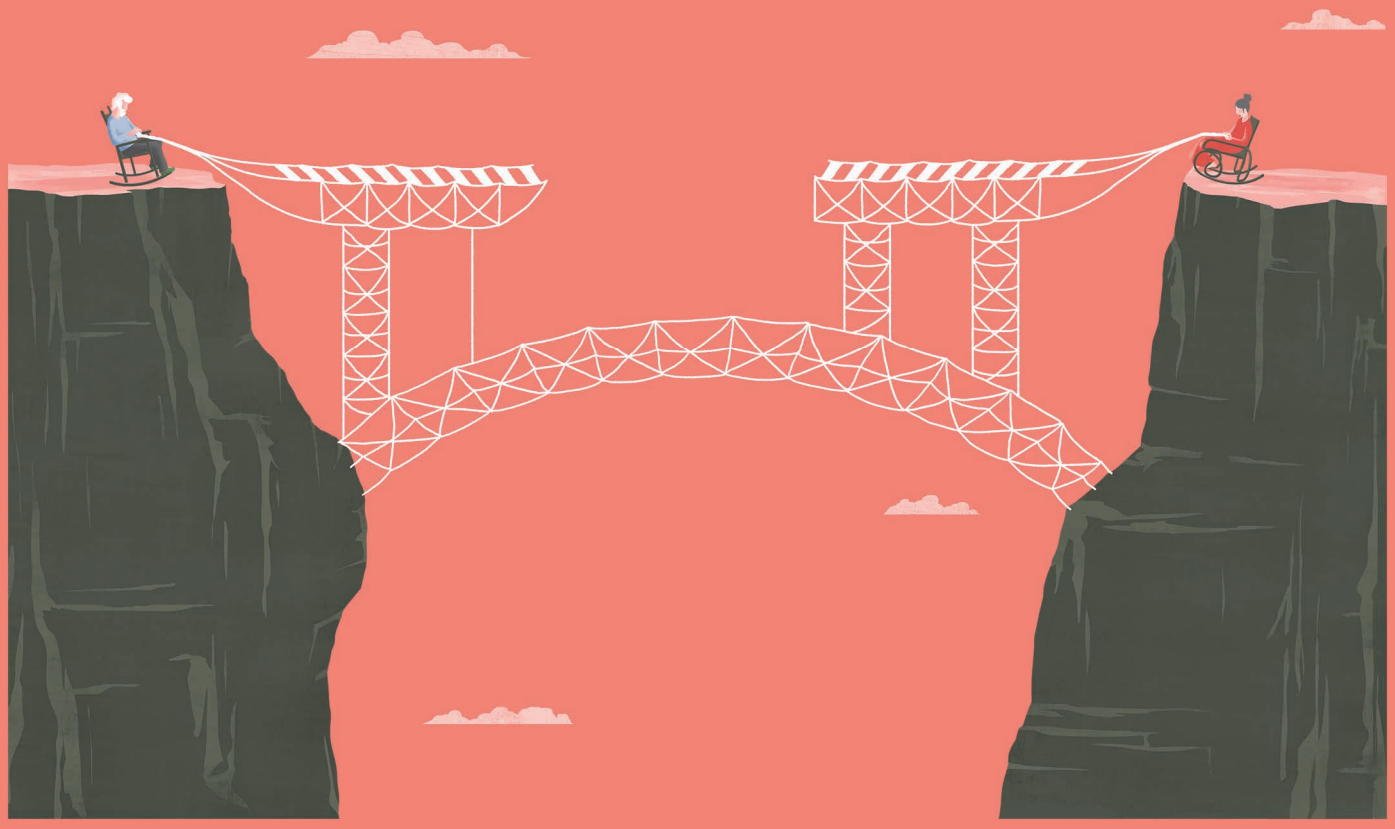
3. Sarasa, S. (2014): *Desigualtat, pobresa i cohesió social.* Paper de treball Pla 2025 http://ow.ly/hPaJ30nTbV6, actualitzat per l'IERMB amb dades ECV 2016 (Idescat)

Oriol Estela Barnet.
Economista i geògraf. Professional del desenvolupament econòmic local des de 1995, primer a la consultoria privada i posteriorment a la Diputació de Barcelona. En l'actualitat és coordinador general del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona i coordinador tècnic de la Càtedra Barcelona-UPF de Política Econòmica Local.

projecció i promoció del conjunt de la metròpoli real. En cas contrari, s'entra en el cercle viciós de la subhasta al millor postor entre municipis i la competència a la baixa, empobridora per a tots i especialment per als qui parteixen en pitjor situació.

En segon lloc, entrem en la dimensió del desenvolupament econòmic local amb projecció global. Es tracta de la dimensió predominant en els últims vint anys, en els quals s'han mobilitzat els recursos locals per posar-los en valor mitjançant una aposta general per al foment de l'emprenedoria, l'articulació de sistemes productius locals i clústers, i la innovació com a palanques d'accés als mercats globals. En el territori metropolità trobem diverses polaritats i eixos que configuren conglomerats d'activitat econòmica potents. Entre les polaritats podem citar l'Eixample de Barcelona (força menyspreat en termes econòmics), el 22@, el delta del Llobregat o l'entorn de la SEAT. Com a eixos, hi ha la B-30, la riera de Caldes o l'incipient eix del Besòs, als quals es pot sumar el front litoral metropolità. L'estratègia i les polítiques metropolitanes passen, en aquest cas, per fomentar la cooperació dins de cada polaritat o eix, incentivant l'articulació de les relacions de l'anomenada "quàdruple hèlix" (espais de col·laboració entre Administració, empreses, centres de coneixement i recerca i plataformes ciutadanes), de cada territori i connectant-los entre ells.

Hem d'evitar entrar en el cercle viciós de la subhasta al millor postor entre municipis i la competència a la baixa, empobridora per a tots i especialment per als qui parteixen en pitjor situació.



I en darrer lloc, tenim el desenvolupament local comunitari, que té relació amb la satisfacció de les necessitats quotidianes, que es mou fonamentalment dins de l'àmbit de la proximitat (comerç, petita indústria, reparacions, serveis personals i cures) i que està obert a les pràctiques econòmiques alternatives. En aquesta dimensió, que es correspon territorialment a la de barri o de vila, l'estratègia i les polítiques metropolitanes han d'intervenir en els territoris més desfavorits i vulnerables, per tal de reduir les desigualtats i la segregació que adquireixen la seva màxima expressió a escala metropolitana. Els programes econòmics vinculats als plans de barris ofereixen pistes per actuar en aquesta direcció.

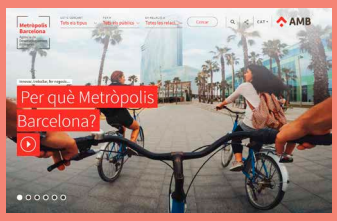
La conclusió de tot plegat és que una estratègia i unes polítiques econòmiques metropolitanes haurien de deixar de tenir com a referència essencial el municipi i adoptar les tres escales funcionals rellevants per a l'economia: metròpoli, polaritats/eixos i barris.

La transició cap a un nou *mainstream* econòmic

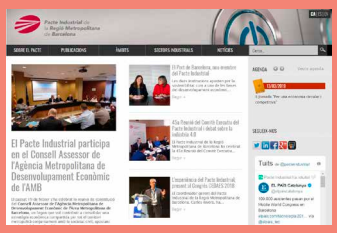
Una altra de les missions importants de la intervenció sobre l'economia metropolitana té a veure amb la transformació del model productiu. La proposta és abandonar la perspectiva tradicional dels sectors (deixant-la, si de cas, per a les polítiques de la Generalitat i de l'Estat) i adoptar una perspectiva transversal que catalitzi el canvi a totes les empreses metropolitanes (de manera que cap d'elles quedi enrere), envers una economia més social i democràtica, més verda i circular, més col·laborativa i inevitablement digital. Vegem aquests quatre aspectes.

Una economia més social en els objectius i més democràtica en les formes, independentment del tipus d'organització empresarial que la desenvolupi, significa aprofundir en les pràctiques de responsabilitat social corporativa, fomentar la participació de les persones treballadores en la presa de decisions i en els resultats de les empreses i fer créixer les iniciatives d'economia social i solidària. Una economia més verda i circular consumeix menys energia (i de caràcter renovable) i contamina menys, sobre la base del tancament dels cicles d'energia i matèria en totes les activitats econòmiques i en totes les formes de consum. Una economia més col·laborativa, que posi l'accent en la cooperació entre actors econòmics i amb el conjunt de la societat metropolitana i, en particular, del barri o vila on s'ubiqui, promou l'associacionisme i les aliances de base territorial en esquemes de quàdruple hèlix. Una economia inevitablement digital passa per la integració de les tecnologies i la generació, el tractament i la utilització de les dades tot preservant els drets de la ciutadania i procurant causar el mínim impacte sobre l'ocupació i, en tot cas, prèvia preparació adequada dels processos de transició.

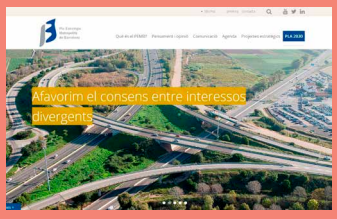
Així doncs, una estratègia i una política pública metropolitana de transició econòmica hauria de dirigir els seus recursos a afavorir les activitats i les empreses i organitzacions que encaixin en aquest nou *mainstream* i a acompanyar les que encara no ho facin en la seva transició. Cap recurs públic, doncs, per a qui no se sumi al canvi.



Agència de Desenvolupament Econòmic - Metròpolis Barcelona
agenciaeconomica.amb.cat/



Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona
www.pacteindustrial.org/



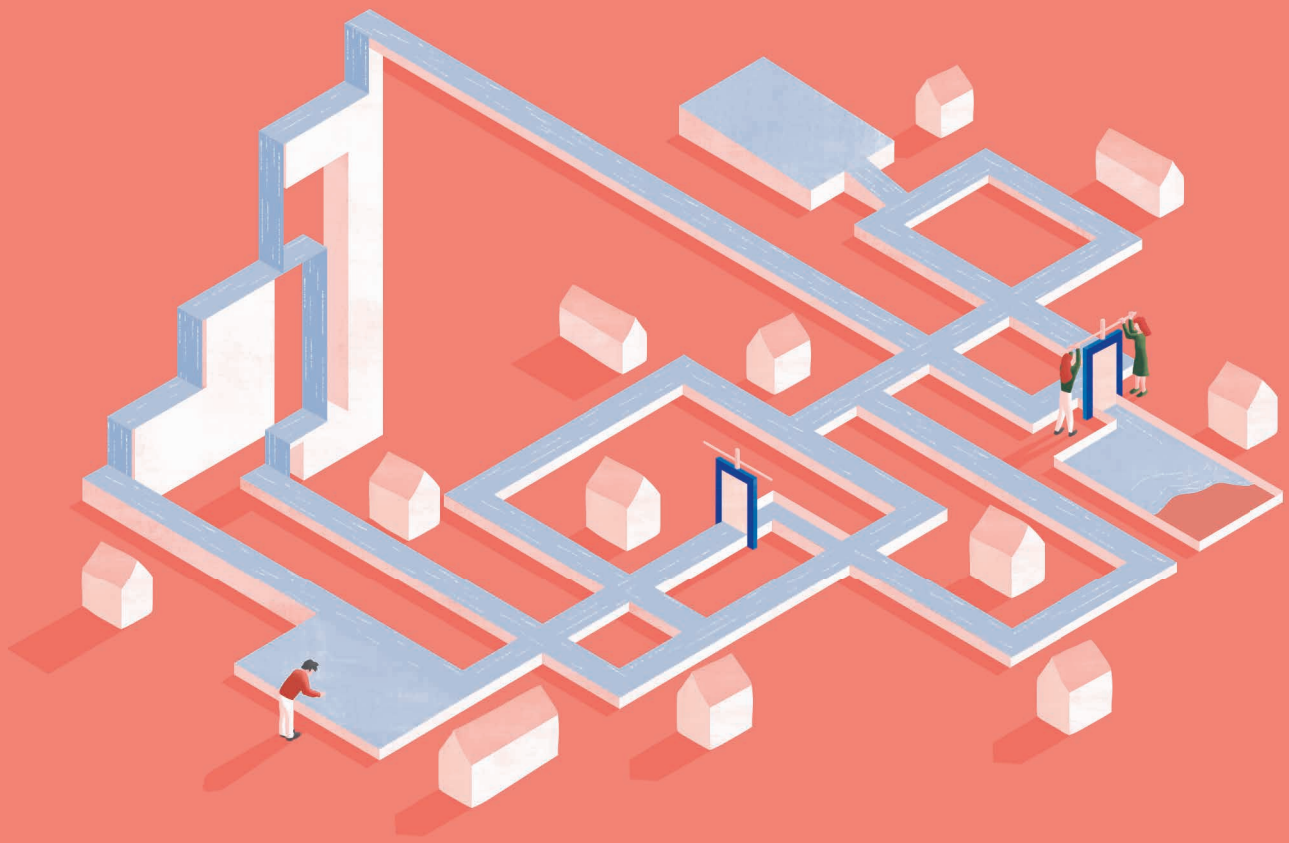
Pla Estratègic Metropolità de Barcelona
pemb.cat/

Leo García Méndez

Per una societat més cohesionada

Sergio Porcel

La darrera crisi econòmica va ocasionar greus efectes en termes de cohesió social, i Barcelona fa més d'una dècada que intenta superar les pitjors seqüeles d'aquell daltabaix econòmic: la pobresa més severa —sobretot la infantil—, la precarietat laboral i el preu de l'habitatge. El model de cohesió social que va viure la metròpoli després de la reinstauració democràtica ens pot servir de referència.



A Barcelona, la societat metropolitana fa més d'una dècada que intenta sobreposar-se als greus efectes que va desencadenar la darrera crisi econòmica en termes de cohesió social. En els darrers anys, la recuperació de l'ocupació ha ajudat a reduir lleugerament la desigualtat social i la pobresa, però encara no s'ha tornat als nivells previs a la crisi. Tanmateix, el que resulta actualment més preocupant són algunes de les seqüeles que han quedat després del canvi de cicle econòmic, així com els nous problemes que estan emergint en l'escenari postcrisi.

La principal seqüela que ha deixat la crisi econòmica en la Barcelona metropolitana és potser la persistència de la pobresa més severa, que es manté pràcticament als mateixos nivells que en el context de crisi. Afecta, en gran part, aquella població que no ha aconseguit pujar al tren de la reactivació econòmica, que porta anys a l'atur amb una protecció social mínima en forma de subsidis i ajuts d'urgència social, sovint complementats amb suports més informals provinents del Tercer Sector, d'algunes pràctiques d'innovació social o de les mateixes xarxes familiars.

Una altra qüestió rellevant és la pobresa infantil. Actualment, un de cada quatre infants de l'Àrea Metropolitana de Barcelona viu en risc de pobresa. Aquesta proporció, moralment inacceptable, també és preocupant per la seva contribució dramàtica en la cronificació de la desigualtat. Aquest no és un problema estrictament metropolità ni està vinculat directament a la crisi econòmica, però és evident que la recessió va contribuir al fet que es produís a la ciutat un repunt molt important d'aquest fenomen. La destrucció d'ocupació va afectar extensament llars amb presència d'infants, i ara la manca de suports econòmics específics, sumada a la precarietat que caracteritza una bona part de la nova ocupació creada, no permet reduir l'índex de pobresa infantil.

La precarietat laboral és precisament un altre dels principals reptes als quals ha de fer front actualment la metròpoli de Barcelona per guanyar en cohesió social. L'increment dels contractes temporals, dels falsos autònoms, del treball parcial involuntari i dels baixos salaris han fet augmentar durant els darrers anys la taxa de treballadors en situació de risc de pobresa, que ha passat del 13,3 % l'any 2011 al 17,0 % el 2017. S'ha de tenir present, també, que la precarietat dificulta la consolidació de drets de protecció social davant la desocupació, un aspecte cabdal per garantir ingressos en un moment en què les fronteres entre l'ocupació i l'atur són cada cop més difuses per un segment creixent de la població.

I, finalment, l'habitatge. La metròpoli de Barcelona pateix actualment una crisi residencial important, marcada per un increment dels preus fins a màxims històrics. Aquesta escalada de preus, que es va iniciar tot just en la sortida de la crisi econòmica, no s'ha vist acompanyada d'una recuperació generalitzada de les economies de les llars, la qual cosa està dificultant greument tant l'accés com el manteniment de l'habitatge d'àmplies capes de la població. Un altre

Sergio Porcel, sociòleg, doctor en Sociologia i màster en Tècniques d'Investigació Social Aplicada, és cap de l'Àrea de Cohesió Social i Urbana de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

L'impacte de la crisi va desbordar el sistema de protecció a l'atur i aquest inconvenient s'ha reflectit en un enquistament de la pobresa severa.

efecte de la crisi residencial és que l'augment de la despesa per a l'habitatge —amb una intensitat més gran entre els llogaters de la ciutat central— comporta una disminució de la capacitat de consum i, en ocasions, situacions de privació material.

Lliçons del darrer procés de cohesió social a Barcelona

És evident que els reptes per millorar les condicions de vida del conjunt de la població metropolitana són majúsculs i complexos, però no es parteix de zero. En el període que va de la reinstauració democràtica a l'inici de la darrera crisi econòmica, Barcelona va viure un llarg procés de cohesió social. La desigualtat d'ingressos es va reduir i, al mateix moment, es va avançar cap a una certa convergència entre els nivells de pobresa registrats al centre i a la perifèria metropolitana. Què es pot aprendre d'aquest procés? Quins van ser els principals factors que el van fer possible? Són encara operatius o en calen uns de nous? Aquestes haurien de ser, sens dubte, les qüestions inicials sobre les quals s'ha de reflexionar per encarar la (re)construcció d'una metròpoli més cohesionada.

Durant aquell procés de cohesió social, el desenvolupament de l'estat del benestar va tenir un paper molt destacat. Durant els anys vuitanta es va produir un important desplegament i enfortiment de prestacions monetàries, principalment les orientades a la protecció de la desocupació, de les baixes per malaltia i de la jubilació. Allò va ser fonamental per reduir la desigualtat social, i ara ha de continuar sent-ho. Es fa necessari trobar les fórmules per fer front als dèficits del règim de benestar actual, els quals busquen sobretot millorar la capacitat redistributiva del sistema i ampliar la protecció social de la infància a partir de suports econòmics. Cal avançar urgentment en aquest sentit, tant a escala estatal com autonòmica.

També cal introduir un model més sòlid de garantia de rendes. L'impacte de la crisi va acabar desbordant el sistema de protecció a l'atur, especialment per la durada de la recessió, i aquest inconvenient s'ha reflectit avui en un enquistament de la pobresa severa. La posada en marxa per part de la Generalitat de Catalunya de la renda garantida de ciutadania suposa un pas endavant en aquest sentit, tot i que els seus efectes no seran visibles fins al seu desplegament total, previst per a l'abril del 2020. Però en el seu disseny encara hi ha marge per augmentar la protecció social: redefinint els criteris de condicionalitat, ampliant la seva complementarietat amb els ingressos del treball i prenent en consideració les despeses d'habitatge.

Un altre dels factors que va contribuir clarament a la cohesió social en la conurbació de Barcelona durant el període assenyalat va ser l'espectacular creixement de l'ocupació. Entre el 1985 i el 2006 es

va generar un milió de llocs de treball. A més, fins a mitjan dècada dels noranta, aquest increment va afavorir sobretot les ocupacions intermèdies amb salaris mitjans, la qual cosa explicaria també aquella reducció de la desigualtat d'ingressos. Però, des de llavors, l'avenç de la terciarització econòmica ha estat implacable i, amb aquest, la degradació d'una part del mercat de treball. En els darrers anys, l'estructura ocupacional de la Barcelona metropolitana tendeix a polaritzar-se entre treballadors de serveis qualificats i no qualificats, tots dos amb condicions laborals molt desiguals. No obstant això, encara es pot desaccelerar aquesta polarització social. La clau la trobem en la formació i la retenció de talent, i aquí, a més de l'educació universitària, la formació professional ha de tenir-hi també un paper central. Al mateix temps, s'ha de vetllar per l'ocupació de qualitat i per mantenir unes condicions laborals dignes per a tothom.

En els darrers anys, l'estructura ocupacional de la Barcelona metropolitana tendeix a polaritzar-se entre treballadors de serveis qualificats i no qualificats, tots dos amb condicions laborals molt desiguals.

I, per acabar, però no menys important, un altre dels factors decisius d'aquell procés de cohesió social va ser la incorporació de la dona al mercat de treball. L'increment de llars de dobles ingressos va afavorir també la reducció de les desigualtats, i encara hi ha marge en aquest sentit. Cal, doncs, continuar facilitant l'activitat laboral femenina amb polítiques de conciliació familiar, d'igualtat d'oportunitats i de condicions laborals, tot fent pedagogia per afavorir el repartiment del treball domèstic. La lluita feminista ha de continuar tenint un paper clau en aquest sentit.

Per què cal impulsar una resposta metropolitana?
La desigualtat social adquireix una rellevància particular a les grans aglomeracions urbanes, ja que és on es manifesta amb més intensitat. És per això que aquesta qüestió requereix una atenció especial per part dels governs urbans. D'altra banda, a Barcelona la distribució territorial de la població rica i pobra fa molt de temps que segueix una lògica metropolitana. Els eixos Besòs i Llobregat com a àrees transmunicipals d'elevada concentració de pobresa a la perifèria en són una evidència. Per tant, si els problemes socials adquireixen una escala metropolitana, no és lògic dissenyar una resposta metropolitana?

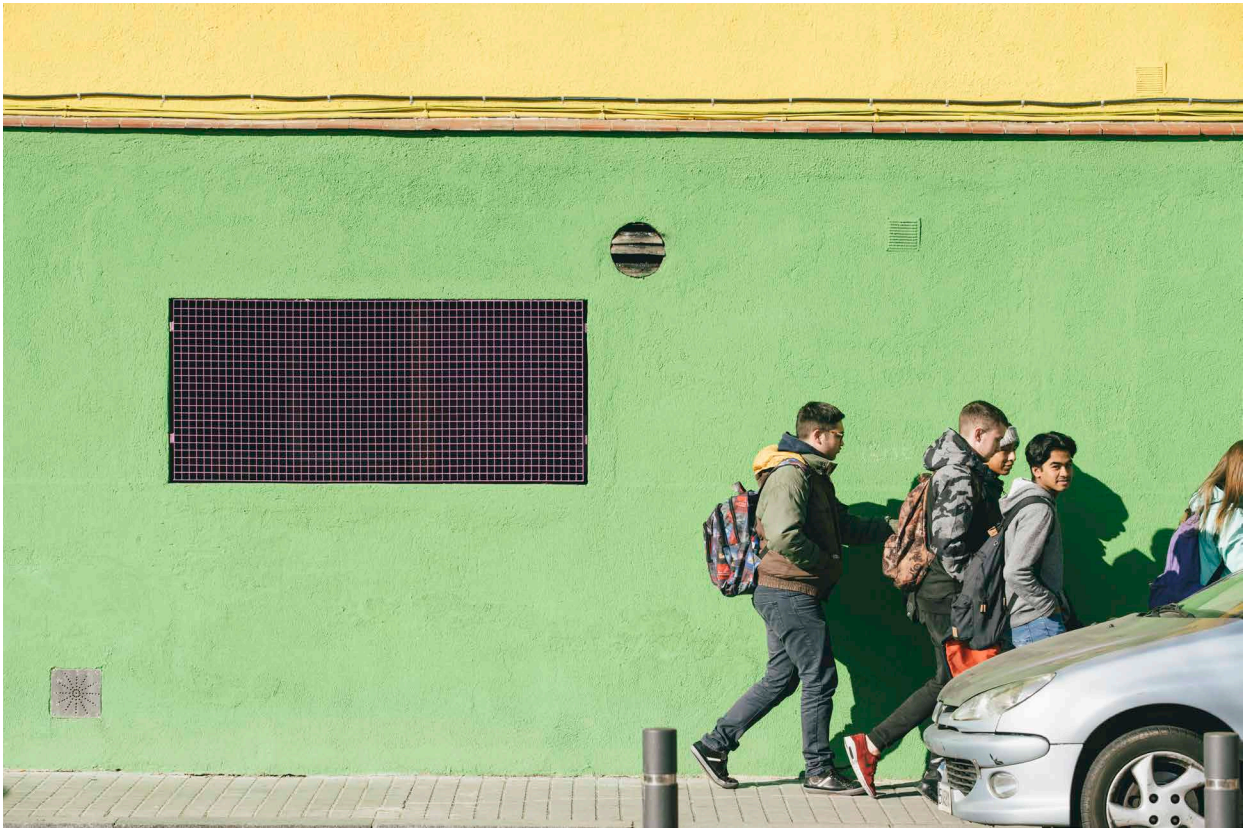
L'existència des de 2010 de l'Àrea Metropolitana de Barcelona com a administració local supramunicipal és una gran oportunitat per retocar les polítiques socials municipals en l'àmbit metropolità. Té competències en matèria de cohesió social i territorial, i cal desenvolupar-les perquè la realitat així ho exigeix.

Hauria de ser possible establir un sistema homogeni de protecció social primària al conjunt de l'àrea de Barcelona que superi la fragmentació i l'heterogeneïtat de l'actual model municipal.

Hauria de ser possible, per exemple, establir un sistema homogeni de protecció social primària al conjunt de la metròpoli que superi la fragmentació i l'heterogeneïtat de l'actual model municipal. Caldria plantejar-se, fins i tot, si tindria sentit implementar una prestació de garantia de rendes metropolitana complementària a la renda garantida de ciutadania per tal d'adaptar-la millor als costos de vida de la metròpoli. S'han de desplegar polítiques com el Fons 0-16 de l'Ajuntament de Barcelona —basat en suports econòmics destinats a famílies vulnerables amb fills menors de setze anys—, que han donat en els darrers anys resultats positius en l'alleugeriment de les situacions de pobresa més severa dels infants. I també s'han d'harmonitzar altres polítiques locals d'atenció a la infància, com la de les escoles bressol.

Es podria apostar també per propostes com el salari mínim metropolità, més enllà de les estratègies de reindustrialització que ja s'estan portant a terme i que també van en bona línia. O aprofundir en una visió metropolitana de les polítiques d'habitatge per tal d'ampliar el parc d'habitatge social de lloguer i l'oferta d'habitatge assequible, com ja s'ha fet amb l'operador publicoprivat Habitatge Metròpolis Barcelona. Això ajudaria a descarregar la pressió de demanda que pesa sobre la ciutat central, alhora que es faria possible un control efectiu dels preus del lloguer, una mesura també necessària.

En definitiva, cal progressar cap a un model avançat de política social metropolitana basat en la potenciació (més recursos), la redistribució (territorial) i la complementarietat d'altres polítiques estatals i autonòmiques. Només així serà possible fer de Barcelona una metròpoli més cohesionada.



Leo García Méndez

Les rondes, ahir i avui

Josep Bohigas

Les rondes van definir des del principi una nova realitat urbana que confirmava el canvi d'escala de Barcelona: de *ciutat* passava a convertir-se en *metròpolis*. En aquell moment semblava que eren la solució a tots els problemes, però els nous temps reclamen una nova configuració de la relació que tenim amb el vehicle privat i exigeixen un nou equilibri pel que fa als espais lliures dels quals disposa la ciutat.

Diuen que quan Pasqual Maragall va fer la primera volta inaugural a les rondes de Barcelona el 24 d'abril de 1992, va preguntar la mida d'un gir complet, i li van contestar que eren aproximadament quaranta quilòmetres. "Quaranta quilòmetres —va repetir, murri—. Doncs la podríem fer servir per córrer la marató!" Aquell primer tomb amb cotxe de l'alcalde representava el principi del final del més destacat i veloç procés de transformació que mai ha viscut la ciutat i, com a la marató a les Olimpíades, la finalització de les rondes representava la més gran gesta heroica. Hauria estat un acte de justícia poètica haver fet coincidir els dos grans esdeveniments (les Olimpíades i la transformació de la ciutat) en una síntesi simbòlica com la marató olímpica, però imagino que ja era massa tard per canviar els plans, i que córrer per una autopista —per molt urbana que fos— no era prou atractiu ni per als corredors ni per a la imatge panoràmica i monumental de la ciutat.

En qualsevol cas, l'heroïcitat d'haver acabat les rondes era evident. S'havia aconseguit construir-les amb només quatre anys, tot i que la idea original (i també el traçat i les múltiples expropiacions) s'havia planificat amb anterioritat pel Ministerio de Obras Públicas amb el nom de Red Arterial (1966), i ratificat deu anys més tard pel Pla General Metropolità (1976).

Quatre anys, doncs, d'autèntica bogeria constructora que va deixar com una olla de grills tota la ciutat en una carrera contrarellotge per poder inaugurar-les abans dels jocs.

Les rondes prenien com a excusa l'enllaç de les quatre àrees olímpiques (Montjuïc, Vila Olímpica, Vall d'Hebron i Diagonal), però anava molt més enllà, i estenia els seus límits de riu a riu per definir una nova realitat urbana que confirmava el canvi d'escala de ciutat a metròpolis. Aquesta nova dimensió territorial va provocar un canvi fonamental en el sistema de mobilitat entre els municipis propers, però també va permetre actuar a l'interior de la ciutat, despressuritzant el centre i permetent que les artèries congestionades, que entraven violentament a la ciutat, esdevinguessin carrers pacificats.

Durant els primers anys, aquest ambiciós objectiu es va aconseguir àmpliament amb efectes tan espectaculars com la reducció de carrils del carrer d'Aragó i la Meridiana, l'alliberament del trànsit de vehicles pesants al centre, la creació d'eixos viaris de relació entre els districtes perifèrics, o l'enaltida obertura de la ciutat al mar. Semblava, doncs, que les rondes eren la solució a tots els problemes...

Una nova evolució

Però el temps passa, i també per a les rondes. Després de vint-i-cinc anys de complir la funció viària d'enginy arterial, que envolta, penetra i connecta territoris, les rondes es troben a les portes d'una nova evolució, derivada del seu propi desfasament i dels nous reptes de mobilitat, mediambientals i de salut, que reclamen una nova configuració de la

Josep Bohigas, arquitecte, és el director de l'agència de planificació estratègica Barcelona Regional i codirector de l'estudi d'arquitectura BOPBAA, amb el qual ha dut a terme l'ampliació del Museu Thyssen de Madrid, els habitatges al Fòrum o el teatre El Molino de Barcelona, entre d'altres. Ha obtingut tres premis FAD i tres premis Ciutat de Barcelona. També ha estat comissari de programes d'activisme cultural com ara Arquitectes de Capçalera 2014 i Piso Piloto 2015, d'investigació de noves solucions al problema de l'habitatge.

relació que establim amb el vehicle privat i un nou equilibri respecte als espais lliures de la ciutat.

Tot i ser una realitat a moltes ciutats occidentals, els cinturons, els *périphériques*, les rondes o els *ringroads* són avui qüestionats per l'ineludible canvi de paradigma sobre la mobilitat i per l'efecte frontera del territori. Amb el temps, el motiu pel qual van ser ideades s'ha anat diluint a causa de la saturació de la seva capacitat, cosa que ha acabat generant més trànsit del que la ciutat és capaç d'absorbir. A aquest fet pervers de no poder resoldre el problema de la congestió –ni el de la contaminació subsegüent–, sinó tot el contrari, cal sumar-hi el fet desequilibrador d'haver-se pensat i construït sense tenir gaire en compte ni el transport públic ni gran part de les necessitats del territori que travessen. Des d'aquesta lògica, avui les autopistes urbanes s'estan repensant arreu partint de la idea d'una nova justícia socioespacial en què el gran protagonista del passat —el vehicle privat tal com el coneixem avui— té els dies comptats.

Tot i ser una realitat a moltes ciutats occidentals, els cinturons de ronda són qüestionats pel canvi de paradigma sobre la mobilitat i per l'efecte frontera del territori.

Els primers efectes d'aquesta suposada "defunció" del vehicle privat comencen a ser una realitat, almenys pel que fa als posicionaments ideològics, culturals, econòmics i fins i tot normatius que li estan començant a barrar el pas a molts espais de la ciutat. La salut, l'esgotament dels carburants i les promeses sobre tecnologies digitals i resilients són només alguns dels nous paradigmes que poden canviar definitivament la manera com ens mourem a la metròpolis i, en conseqüència, la manera com ens relacionarem amb autopistes urbanes com les rondes.

Les rondes de Barcelona són *una* única infraestructura, però tenen *dos* noms —Litoral i de Dalt—, *quatre* referents geogràfics —mar, Besòs, muntanya, Llobregat—, *sis* trams diferenciats, *vuit* seccions tipus... i *n* interaccions amb un territori que l'acull amb intensitats i compromisos ben variats. Així doncs, no podem parlar d'una ronda, sinó d'un espai polifacètic i divers: amb trams més urbans que d'altres, alguns que fan més de connectors i d'altres més de frontera, amb zones més contaminades i zones més verdes.

Territori: quatre estratègies i un eix que (no sempre) uneix

Les rondes són infraestructura, però també són un territori on viuen 310.000 ciutadans de cinquanta-set barris que pertanyen a sis municipis diferents. Uns barris i uns paisatges afectats pel pas inclement d'aquesta imponent obra d'enginyeria. En alguns casos, l'impacte als barris s'ha resolt amb delicats projectes de disseny urbà, que han recosit amb molta cura els territoris per on penetra. En altres, però, ha passat tot el contrari i s'han generat espais indefinits o mal resolts, fet que ha creat una ferida

urbana que, malauradament, divideix, fragmenta i aïlla trossos de ciutat i estableix dubtoses relacions amb la geografia de l'entorn.

El Territori Rondes és l'àmbit que envolta la infraestructura en tot el seu traçat. Un espai que, des dels Jocs Olímpics, ha estat objecte de permanents transformacions i que els darrers anys s'ha sotmès a una nova revisió.

Des de l'agència Barcelona Regional s'han elaborat quatre grans reflexions de caràcter estratègic (l'Agenda Besòs, el Pla Litoral, l'Estratègia del Delta del Llobregat i Barris de Muntanya - Collserola) que agrupen més de cinc-cents projectes de diverses escales i profunditats, i en què les rondes en són l'eix vertebrador. Quatre grans estratègies que posen sobre la taula la necessitat d'entendre la secció complexa de les rondes com el "carrer major" de la metròpolis propera, i no tant com l'autopista urbana que ara és.

Cadascun d'aquests grans plans atén problemes persistents i noves oportunitats que exigeix la metròpoli. Els més de cent setanta projectes, polítiques o accions que integra l'Agenda Besòs intenten difuminar l'efecte frontera de la ronda i el riu, una circumstància que, sumada a les creixents desigualtats, fragmenta socialment i físicament el territori. La reflexió estratègica de Barris de Muntanya - Collserola pretén conciliar la protecció del Parc Natural de Collserola amb l'enorme pressió que exerceix la ciutat que l'usa i l'ocupa, incorporant activament la ronda de Dalt a l'àmbit de transició funcional i ecològica entre parc i ciutat.

Hem d'entendre les rondes com el "carrer major" de la metròpolis propera, i no tant com l'autopista urbana que ara és.

En l'Estratègia del Delta del Llobregat, la ronda és el principal eix d'accés de les mercaderies i de les persones al port, l'aeroport, el polígon de la Zona Franca i al nou barri de la Marina del Prat Vermell. L'estratègia agrupa més de trenta projectes per reforçar i coordinar les dinàmiques del territori econòmic més important del país, que es troba en un espai ecològicament molt fràgil, amb un riu, un parc agrari i un litoral sota la permanent pressió dels grans agents econòmics.

Finalment, el Pla Litoral (amb la ronda que dibuixa el límit entre la ciutat i el mar) aborda les enormes contradiccions d'un territori emblemàtic i que, després d'haver simbolitzat la transformació més significativa de la ciutat durant les Olimpíades, ha perdut part de la seva identitat original a causa d'una progressiva pèrdua de relació efectiva i afectiva amb els ciutadans.

Escenaris de futur o "passar a la ronda següent"

–Escenari 1. Des-cobrir les rondes *(Proposta de Tonet)*

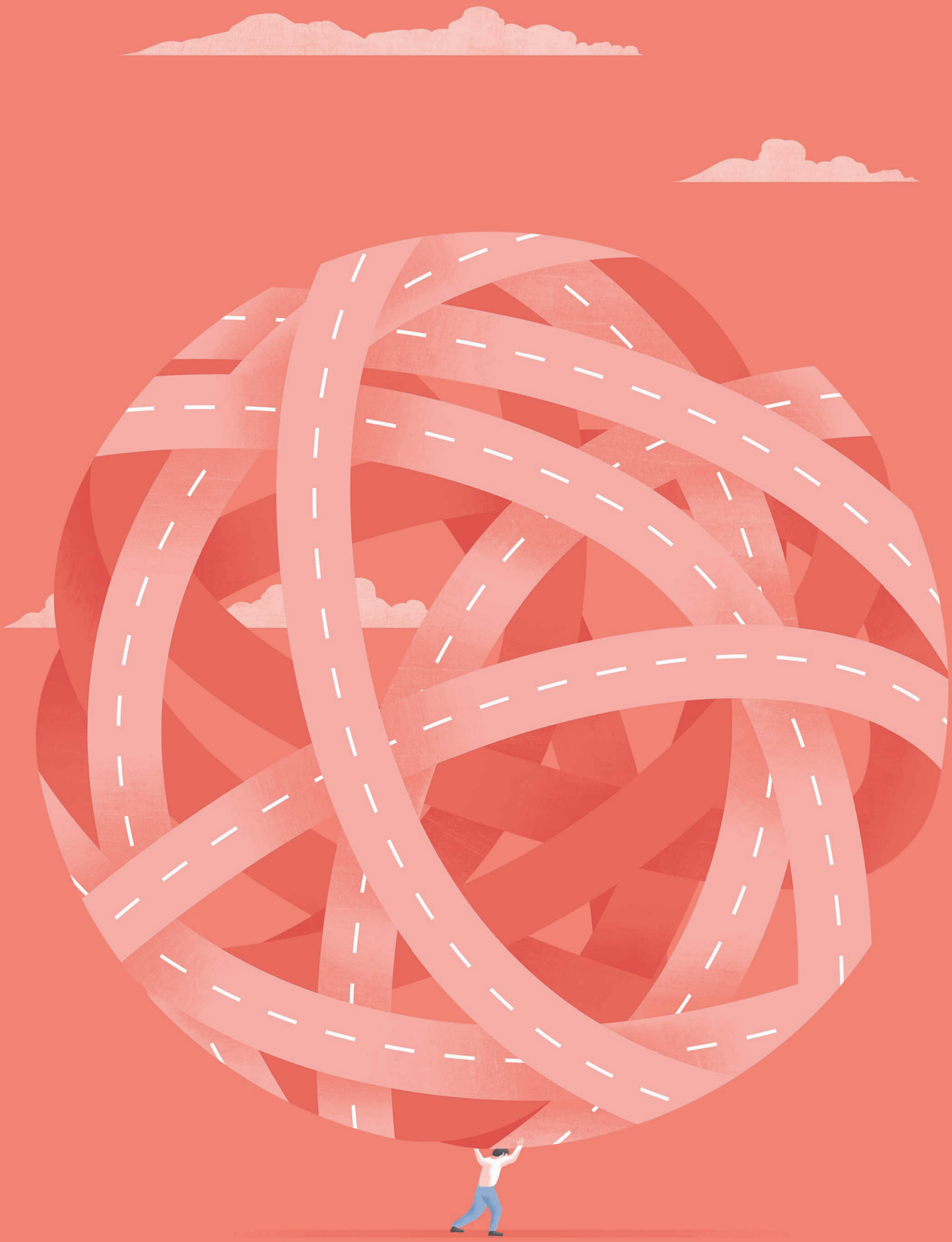
Hem d'aprofitar l'oportunitat de repensar les vies de cintura, pensades per travessar barris "perifèrics" amb vehicle privat sense aportar-hi gaire més que soroll, contaminació i barreres entre barris. Les

autopistes urbanes, com les rondes, potser no desapareixeran, però sí que s'adaptaran per donar cabuda a sistemes de mobilitat compartida (tramvia?), i es convertiran en nous carrers majors metropolitans on la quotidianitat de la vida urbana es faci present. Es potenciarà l'habitabilitat del territori i una millor transversalitat entre barris, alhora que es matisarà la duresa que presenten, pacificant (a 50 km/h?) i *veïnificant-se* per integrar millor la ciutat i les persones... Els espais hostils per on passa la ronda avui —com la Marina del Prat Vermell, el Morrot, el moll de la Fusta, les vores del marge dret del Besòs o la Vall d'Hebron— no poden seguir acceptant una frontera tan mal resolta i tan infranquejable. Solucionar-ho ha de ser una prioritat metropolitana, però no podem seguir pensant que, per resoldre-ho, enterrarem tot el pressupost municipal cobrint i amagant el vehicle privat amb una capa de verd. Des-cobrim les rondes!

–Escenari 2. Habitar les rondes *(Proposta de David Bravo)*

Els veïns i veïnes, farts de conviure al costat de les rondes, no pararan d'exigir-ne la cobertura absoluta, soterrant milers de vehicles (elèctrics i autònoms) que hi passaran a tota velocitat. Una infraestructura edificada que traurà rendiment del sòl públic que hem regalat en exclusiva als vehicles privats i que pot ser ocupat amb nous espais habitats. Un primer càlcul ràpid ens assegura que hi cabrien més de cent mil habitatges nous, que ens ajudarien a garantir les necessitats i a cobrir amb ciutat la llaga que separa territoris. Un escenari que proposa *evitar* i *habitar* les rondes, resolent d'un cop els dos temes més apressants de la Barcelona actual: l'efecte perniciós del vehicle privat i la manca d'habitatge públic. Dos en un.

Potser no es donarà cap dels dos escenaris o potser tots dos simultàniament, perquè, com hem dit, no hi ha una ronda sobre la qual projectar una única solució infal·lible. El problema està sobre la taula, i les possibilitats han de ser ajustades amb precisió i dibuixades (sí, dibuixades!) amb un coneixement profund de cada barri, de cada especificitat tècnica i, sobretot, de les necessitats d'una ciutadania que viu i reclama unes rondes actualitzades, sigui perquè les pateixen en els seus barris, sigui perquè les usen diàriament per creuar la ciutat, una ciutat que ja és metròpolis.



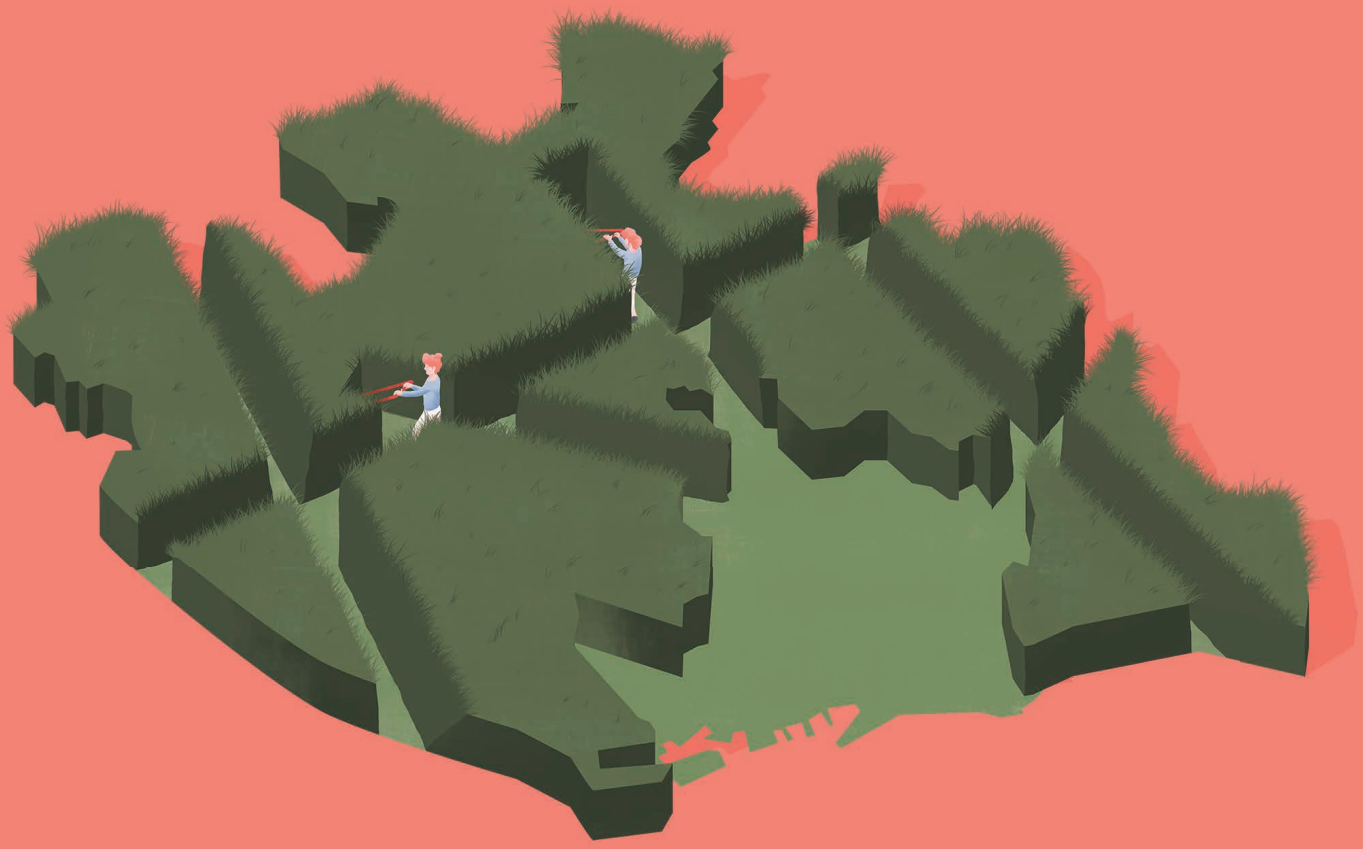
31

Josep Bohigas

Polítiques públiques contra la segregació urbana

Ismael Blanco
Oriol Nel·lo

La tendència a la segregació residencial dels grups socials es dona a totes les ciutats, també a la nostra. Caldria situar les desigualtats socioespacials a l'agenda política del país i recuperar polítiques públiques abandonades, com ara la Llei de barris. Es necessiten plantejaments transversals, cooperatius i participatius, i un enfocament metropolità en la lluita contra la segregació.



Les desigualtats socials acostumen a tenir una forta projecció en l'espai de les metròpolis. Els diferents grups socials tendeixen a distribuir-se en diferents barris dins d'una ciutat i en diferents municipis metropolitans en funció del seu nivell de renda i d'altres variables, com ara el lloc de naixement, l'edat o els estils de vida. La tendència a la segregació residencial dels grups socials es dona, en major o menor mesura, a totes les ciutats i en diferents moments històrics, com a resultat de la combinació de dos tipus de desigualtats consubstancials al procés d'urbanització capitalista: les desigualtats socials de renda i les desigualtats territorials en el valor del sòl i de l'habitatge. La població amb un nivell de renda més alt disposa de més capacitat d'elecció del seu lloc de residència, i es concentra territorialment en aquells espais urbans amb millor dotació d'espais, d'equipaments, d'infraestructures, d'accessibilitat, etc. La població amb un nivell de renda més baix, en canvi, té menor capacitat de tria i sovint es veu confinada a les àrees urbanes on el preu de l'habitatge és més accessible i la qualitat de l'entorn urbà, inferior.

El fenomen que acabem d'esmentar es dona, en major o menor mesura, a les metròpolis de qualsevol indret del món. La manera com es produeix i la seva rellevància social, en canvi, no són les mateixes arreu. Igual que la intensitat de les desigualtats socials (mesurada, per exemple, mitjançant el coeficient de Gini) és força variable segons el lloc i els moments històrics, la intensitat de la segregació urbana en funció del nivell de renda també és molt desigual en el temps. En un extrem, trobem àrees metropolitanes amb alts nivells de desigualtat social i una molt alta segregació residencial de la població per nivell de renda. En un altre extrem, trobem metròpolis amb nivells relativament més baixos de desigualtat social i major integració territorial entre els grups socials.

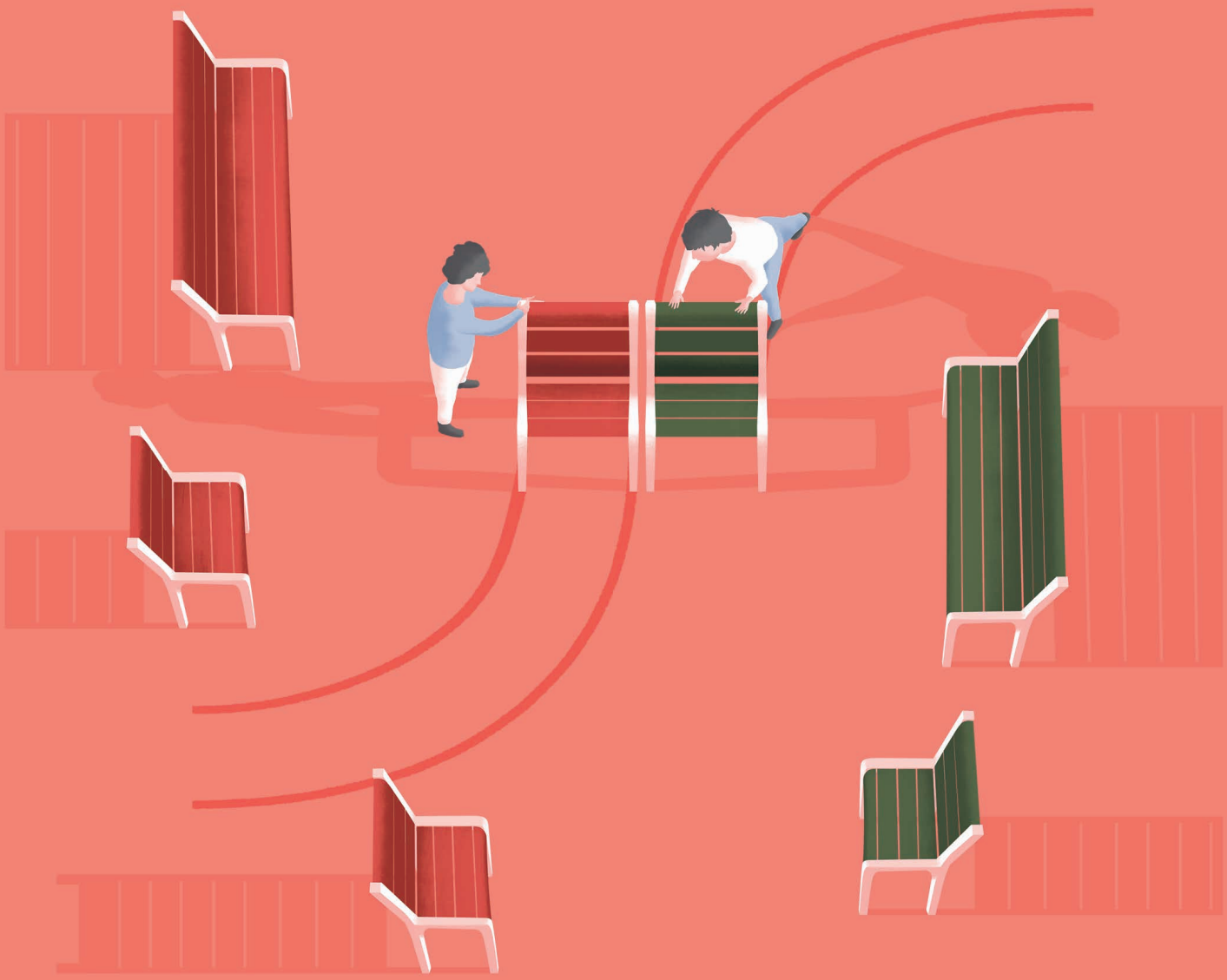
La mesura del grau de desigualtat social i de segregació urbana esdevé una qüestió crítica per a la comprensió de la configuració socioespacial de les metròpolis. Com també ho és comprendre quins efectes té aquesta configuració en les mateixes dinàmiques de la desigualtat social. Això és així perquè la distribució territorial de la població, segons la seva renda i la qualitat dels entorns residencials de les diferents àrees urbanes, pot ser un important factor de reproducció i d'agreujament de les desigualtats socials. La literatura sobre els anomenats "efectes de zona" (*zone effects*) mostra de quina manera el lloc de residència de les persones arriba a determinar-ne les oportunitats educatives, laborals o de salut, entre altres aspectes. Però també posa de manifest que les polítiques públiques poden tenir un paper cabdal en la moderació (o en l'agreujament) de les desigualtats.

La recerca duta a terme en els darrers anys per l'Institut de Govern i Polítiques Públiques i el Departament de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona, iniciada a partir del projecte "Barris i crisi", ens ha permès aprofundir en el coneixement de l'evolució de la segregació urbana en els diferents àmbits territorials de Catalunya

Ismael Blanco. Professor de ciència política a la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), investigador de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques i membre del grup de recerca sobre Urban Governance, Commons, Internet and Social Innovation (URGOCIS). Entre els seus llibres més recents destaquen *El municipalisme del bé comú* (Icaria Editorial, 2016, amb Ricard Gomà) i *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña* (Tirant, 2018, coordinat amb Oriol Nel·lo).

Oriol Nel·lo. Professor de geografia a la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Ha estat director de l'Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona, diputat al Parlament de Catalunya i secretari per a la Planificació Territorial del Govern de la Generalitat de Catalunya. Entre d'altres, és autor de *La ciudad en movimiento: Crisis social y respuesta ciudadana* (Díaz & Pons, 2015), *Cities in the 21st Century* (Routledge, 2016, editat amb Renata Mele) i *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña* (Tirant, 2018, coordinat amb Ismael Blanco).

entre 2001 i 2011, període que comprèn el cicle d'expansió econòmica, demogràfica i immobiliària dels primers anys del mil·lenni i l'esclat posterior de la crisi immobiliària i financera a partir de 2007. L'estudi s'ha basat en la combinació de diferents tipus de metodologies estadístiques i cartogràfiques centrades en l'evolució del comportament de diferents variables socials (atur i població estrangera) i urbanístiques (preu i grandària de l'habitatge) en l'àmbit de la secció censal per als set àmbits territorials de Catalunya vigents en el moment de fer l'estudi (Alt Pirineu i Aran, Camp de Tarragona, Comarques Centrals, Comarques Gironines, Metropolità de Barcelona, Ponent –Terres de Lleida– i Terres de l'Ebre). A més a més, les observacions de caire quantitatiu han estat complementades amb diferents estudis de cas de naturalesa qualitativa.



Del conjunt d'aquesta recerca s'extreuen algunes conclusions de rellevància per al debat sobre les polítiques socials i urbanes en el context de la (post)crisi, que es poden resumir en cinc punts principals:

1. El caràcter estructural de la segregació urbana, que ja era significativa a l'inici del període estudiat per a totes les variables analitzades i que, per tant, és un fenomen que no neix amb l'esclat de la crisi, sinó que la precedeix.

2. L'existència d'uns nivells relativament baixos de segregació, sobretot si ens comparem amb països (com ara França) que, malgrat tenir un índex de Gini inferior al de Catalunya, presenten una tendència a la segregació residencial de la població força més marcada que aquí.

3. La tendència a l'agreujament de la segregació urbana en la totalitat del territori de Catalunya, particularment la relativa a les variables socials (població estrangera i atur), més que no pas a les variables urbanístiques (preu i grandària de l'habitatge), que mantenen valors més estables.

4. La tendència al creixement de la segregació urbana no només entre la població de menor renda, sinó també, i molt especialment, entre la població més benestant, fet que assenyala la insuficiència d'una interpretació de la segregació centrada només en els sectors socialment més desafavorits.

5. El caràcter marcadament metropolità de la segregació urbana, de manera que les diferències intermunicipals poden arribar a ser més significatives que no pas les diferències entre barris dins d'un mateix municipi.

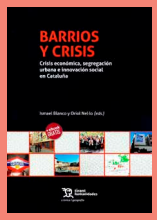
Cadascuna d'aquestes observacions té implicacions significatives per a les polítiques públiques. Segons es desprèn dels resultats de la recerca, cal tornar a col·locar el tema de les desigualtats socioespacials a l'agenda política del país i recuperar polítiques públiques abandonades, com ara la Llei de barris. És necessari adoptar una mirada territorial en el conjunt de polítiques de benestar social (salut, educació, ocupació, cultura, etc.) i fer un esforç per contrarestar les desigualtats de partida en aquests àmbits entre el conjunt d'àrees urbanes. Es fa evident la necessitat d'enfocaments transversals, cooperatius i participatius en les polítiques urbanes, i la conveniència d'un enfocament metropolità en les polítiques contra la segregació.

Les desigualtats més significatives operen entre municipis i no només entre barris. Mentre hi ha municipis especialitzats en la residència de població de renda molt alta, d'altres tendeixen a concentrar les rendes més baixes.

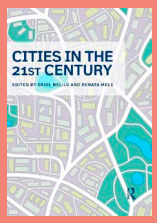
Aquesta última observació resulta particularment significativa en el marc de la discussió d'aquest número de *Barcelona Metròpolis* i connecta amb la consideració que hem fet abans sobre el caràcter metropolità de la segregació. Com ja hem remarcat, les desigualtats més

significatives operen entre municipis i no només entre barris. Així com trobem municipis especialitzats en la residència de segments de població de renda molt alta, d'altres tendeixen a concentrar població de rendes força més baixes. Els primers tenen una major capacitat de despesa pública per atendre unes necessitats de la població que són menors. En canvi, els segons tenen menys capacitat de despesa pública per fer front a unes necessitats socials més intenses. La capacitat fiscal municipal en l'àmbit metropolità adopta, doncs, un caràcter regressiu, cosa que provoca que la població amb més nivell de renda gaudeixi d'uns serveis i d'uns equipaments públics de força més qualitat que no pas els de la població de renda més baixa. I, més concretament, la capacitat dels municipis per fer front a les necessitats dels seus barris més desafavorits és menor justament on aquest tipus d'entorns urbans són més nombrosos i les seves necessitats més intenses.

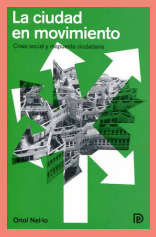
En el marc del debat sobre el paper de les ciutats en la globalització, s'ha posat en relleu la importància dels governs locals com a agents promotors del benestar de la ciutadania i, fins i tot, de la reconstrucció de drets socials avui amenaçats. Connectant amb la llarga tradició del municipalisme en el nostre país, creix la reivindicació d'una descentralització més gran que reforci les competències i els recursos amb gestió municipal. Convé recordar, però, que la grandària i la capacitat institucional dels municipis per fer front a les problemàtiques socials de la població són molt desiguals i que, en absència d'unes polítiques compensatòries, la descentralització pot agreujar les diferències intermunicipals i la desigualtat d'oportunitats socials de la població. L'enfortiment de la governança metropolitana pot ser una bona estratègia per complementar i contrarestar aquests possibles efectes perversos de la descentralització. Per tal que aquesta escala metropolitana pugui desenvolupar el paper redistributiu esmentat, però, s'haurien de donar, almenys, dues condicions imprescindibles: que les institucions metropolitanes incorporin la qüestió de la desigualtat social i territorial a les seves agendes, i que les institucions metropolitanes assumeixin el repte de la redistribució de recursos a favor dels municipis més desafavorits. Un pla de barris a escala metropolitana, similar a la Llei de barris a escala catalana o al "Pla de barris de Barcelona", podria ser una bona estratègia per començar a explorar les possibilitats i els resultats d'aquesta nova política de cohesió social i territorial a la metròpolis de Barcelona.



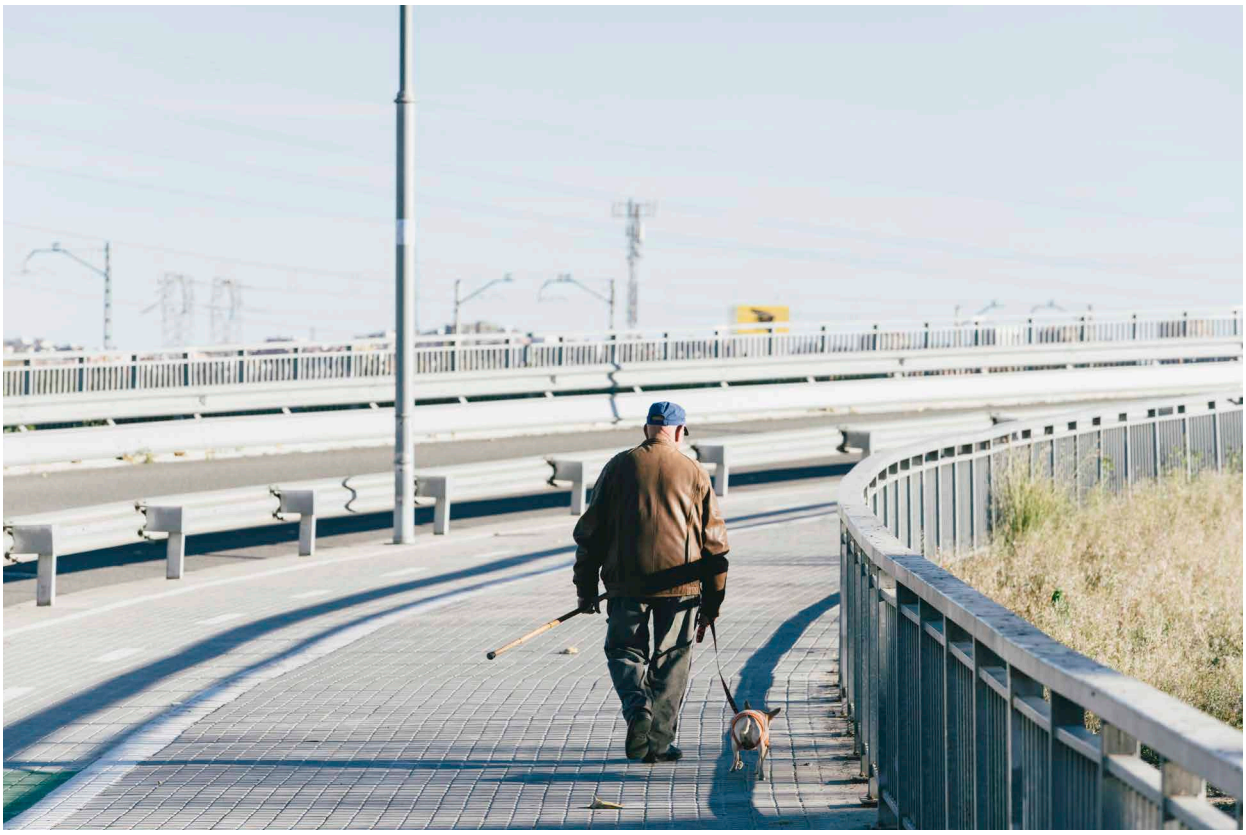
Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña
Tirant, 2018



Cities in the 21st Century
Routledge, 2016



La ciudad en movimiento: Crisis social y respuesta ciudadana
Díaz & Pons, 2015



Leo García Méndez

A la recerca d'un 'demos' metropolità

Eva García Chueca

Lluny del seu ús quotidià, l'actual *consum* de l'espai urbà està eliminant les funcions polítiques i d'identificació col·lectiva tradicionals en l'espai públic. L'objectiu de construir un *demos* a escala metropolitana ens obligaria a repensar l'actual model urbà i a desplegar polítiques socials, culturals, urbanístiques, econòmiques i d'habitatge que permetin recuperar la ciutat com a espai de relació.

En l'actualitat, la urbanització s'expressa a escala metropolitana a través de trames urbanes on s'apleguen milions d'habitants. Així doncs, no és estrany que cada vegada més experts i estudiosos urbans posin l'èmfasi en la necessitat de situar la qüestió metropolitana en el centre del debat polític. Els termes que articulen aquest debat són, ben sovint, els de la *governança metropolitana*. Possiblement es tracta d'una condició necessària, però en cap cas resulta suficient: convé ressituar la mirada en la dimensió política i plantejar-nos el repte de potenciar la democràcia també en l'àmbit metropolità. I fer-ho tant dins com fora de les metròpolis, és a dir, en l'escena global.

Ara fa deu anys, José Antonio Estévez Araújo va publicar un article amb l'eloqüent títol de "Que no te den gobernanza por democracia",[1] en què es comentava que, des de mitjan anys noranta fins a l'actualitat, el terme *governança* ha esdevingut globalment omnipresent tant en debats polítics com en l'àmbit de les ciències socials. I sovint com a sinònim de *democràcia*. La governança, diu l'autor, és en realitat una fórmula de govern relacional que comparteix arrels històriques amb els processos de desregulació i privatització que es van originar a mitjan anys vuitanta i que ha legitimat l'entrada de grups d'interès en els espais de decisió de la política institucional.

Per fomentar la governança, es va adduir com a argument la participació de la societat civil, però és evident que la seva capacitat d'influència política és molt més reduïda que la dels grups d'interès. Les relacions de poder a la societat (i els silencis socials i polítics que propicien) no només es reprodueixen en el marc de la governança, sinó que es reforcen com a conseqüència d'haver legitimat la incorporació dels grups d'interès en el processos de decisió política.

Aquests són els perills que cal tenir en compte quan traslladem aquesta fórmula de govern a l'àmbit metropolità. Plantegem el debat sobre la governança metropolitana sense més ni més o sobre la necessitat d'aprofundiment democràtic en el govern de les metròpolis? La pregunta no pretén obtenir una resposta binària, sinó que planteja la necessitat d'adjectivar la governança (de què parlem exactament?) i de desempolsegar la democràcia. La *governança multinivell*, per exemple, aporta una resposta a la necessitat de coordinar més i millor les diferents esferes de nivell que operen en un mateix territori metropolità. Fins i tot la *governança multiactor* pot esdevenir una eina interessant per dur a terme diàlegs amb la pluralitat d'actors del territori (universitats, sector econòmic, professionals...).

La idoneïtat d'aquestes fórmules per respondre a determinats aspectes del govern metropolità no hauria d'obviar la salut democràtica de les metròpolis. Una manera de reforçar la democràcia metropolitana passa per la configuració d'un sistema de govern metropolità híbrid que combini, d'una banda, estructures de govern supramunicipal dotades de determinades competències polítiques i escollides mitjançant elecció directa, i, d'una altra, fórmules permanents de coordinació intermunicipal entre governs locals d'una mateixa àrea metropolitana.

Notes

1. Estévez Araújo (2009), "Que no te den gobernanza por democracia", *Mientras Tanto*, 108-109: 33-49.

Eva García Chueca és coordinadora científica del programa Ciutats Globals del CIDOB i investigadora del Centre d'Estudis Socials de la Universitat de Coïmbra. Va formar part de la Unitat Política sobre el Dret a la Ciutat i Ciutats per a Tots/es, vinculada a la cimera Habitat III de Nacions Unides (2015-2016), i va ser coordinadora executiva de la Comissió d'Inclusió Social, Democràcia Participativa i Drets Humans de la xarxa mundial Ciutats i Governs Locals Units (CGLU) entre 2007 i 2014. En aquest marc, va crear i coordinar l'Observatori Ciutats Inclusives.

Fórmules que haurien d'assegurar la igualtat política entre els governs municipals del centre de la metròpolis i les seves perifèries.

Avançar cap a aquesta democràcia metropolitana, però, no està exempt de dificultats. No només des del punt vista del disseny institucional, sinó també pel que fa a la base material de la legitimitat democràtica: és possible un "*demos* metropolità" (Gomà, 2018)[2] en l'actual ciutat postmoderna?

El *demos* metropolità

A finals dels anys vuitanta, quan la urbanització especulativa va esdevenir el principal mecanisme d'acumulació capitalista, es van assentar les bases d'un model de ciutat difusa, metropolitana i fragmentada: la ciutat postmoderna. El tipus d'urbanització de l'etapa anterior estava territorialment delimitat en extensió. I la forma de ciutat resultant era clarament identificable, delimitada per un marc paisatgístic sense urbanitzar. Actualment, en canvi, la ciutat postmoderna s'ha multiplicat sobre un espai multiescalar, que combina nuclis urbans clàssics amb enormes zones d'urbanització dispersa en les quals resulta cada cop més difícil discernir on comença i on acaba la ciutat. Les trames urbanes metropolitanes sovint s'escampen de manera discontínua, connectades per infraestructures de transport, i conformen un paisatge intermitent entre zones urbanitzades i no urbanitzades.

La discontinuïtat en l'espai es conjuga, paradoxalment, amb una continuïtat en el temps: la ciutat està dissolta, però els seus trossos s'han escampat en un territori molt ampli que crea una sensació de ciutat interminable. En moltes ocasions, aquests pedaços urbans constitueixen entorns residencials de baixa densitat, clonats els uns dels altres, que configuren seqüències inacabables d'habitatges, infraestructures de transport, benzineres i comerços (Muñoz, 2010).[3]

La ciutat postmoderna és definida per alguns com a no-lloc perquè es troba constituïda per enclavaments urbans tancats en si mateixos i desproveïts d'espais públics comuns.

La ciutat postmoderna s'expressa a escala metropolitana i és definida per alguns com a *no-lloc* (Augé, 1992)[4] perquè es troba constituïda per enclavaments urbans tancats en si mateixos i desproveïts d'espais públics comuns. Així doncs, el fet urbà postmodern configura no-ciutats. Espais urbans on els carrers deixen de ser elements d'interacció per convertir-se en mers suports materials d'ús funcional: l'aparcament, la mobilitat o la separació d'espais.

Mentre les noves formes urbanes es construeixen sense espais públics, els que ja existeixen queden buits de contingut. Els centres urbans, per exemple, van quedant deshabitats dels seus antics residents i es converteixen en parcs temàtics per al consum dels turistes. O esdevenen centres subjectes a un consum massiu, però esporàdic, vinculat a usos merament professionals, comercials, d'oci

Notes

2. Gomà (2018), "Dret a la ciutat, municipalisme global i democràcia metropolitana", *Revista Treball*, 13 de juliol de 2018.

3. Muñoz (2010), *Local, local! La ciutat que ve*, Barcelona: CCCB, Diputació de Barcelona.

4. Marc Augé (1992), *Non-lieux: introduction à une anthropologie de la surmodernité*, París: Éd. du Seuil.

La recerca d'un *demos* metropolità passa per incidir en les agendes globals, tot reivindicant el policentrisme democràtic com a model urbà.

o de mer trànsit. Aquest *consum* de l'espai urbà en substitució del seu ús quotidià elimina les funcions polítiques, de significació i identificació col·lectiva que tradicionalment s'han dut a terme en els espais públics i en la ciutat en sentit ampli. Aquesta és una de les grans pèrdues que ha suposat el trànsit de la ciutat moderna a la ciutat postmoderna.

En aquest context, la construcció d'un *demos* a escala metropolitana esdevé una missió difícil que ens obliga a repensar l'actual model urbà i a desplegar polítiques socials, culturals, urbanístiques, econòmiques i d'habitatge que permetin recuperar la ciutat com a espai de relació. I també que permetin dotar de diferents centralitats les metròpolis per tal que l'*urbs* (la ciutat material) es converteixi també en *polis* i *civitas*, és a dir, que esdevingui també un espai de construcció política i social de la ciutadania.

Les agendes globals, una finestra d'oportunitat?

La Nova Agenda Urbana (NAU), adoptada a Quito l'any 2016 en el marc de la cimera mundial Habitat III de Nacions Unides, es fa ressò del debat metropolità i identifica algunes qüestions fonamentals respecte a les quals és necessari garantir un àmbit de gestió política a escala metropolitana: el transport, les infraestructures urbanes, la mobilitat i la relació amb l'entorn periurbà i rural.

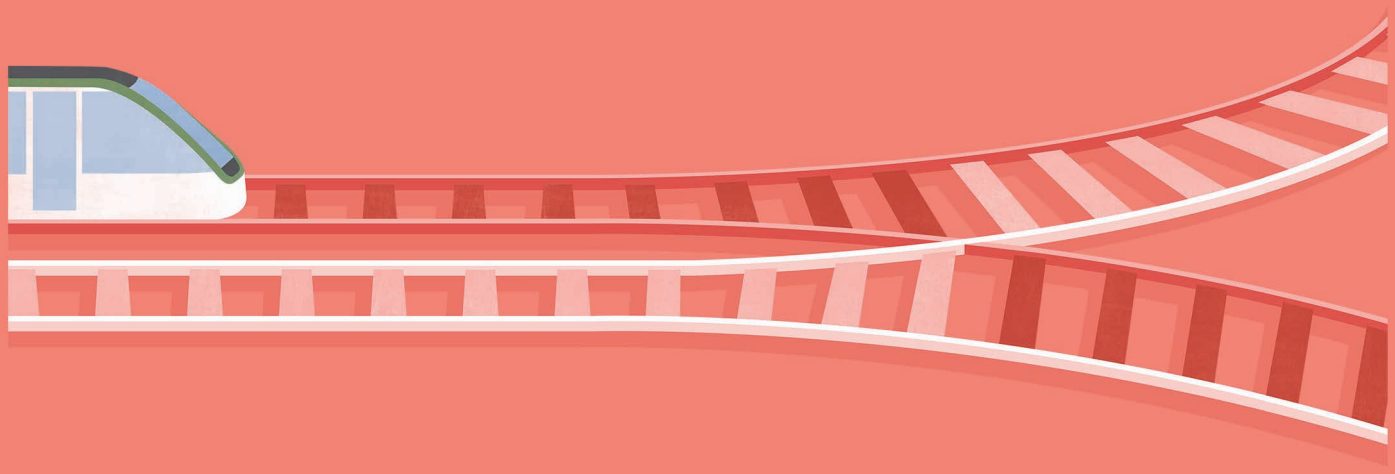
Com a full de ruta per als propers anys en matèria urbana, resulta preocupant que en cap moment el text es refereixi a la democràcia o empri alguns dels seus derivats. En canvi, menciona repetidament la governança en relació amb el govern dels territoris. Els governs locals i metropolitans, que van tenir un paper important durant el procés de negociació de la NAU, persegueixen una major veu política, tant dins dels estats com enfront de les organitzacions multilaterals. I addueixen com a argument principal que són l'esfera de govern més propera al ciutadà i, per tant, amb més capacitat de representar les seves necessitats. Utilitzen, per tant, la *democràcia local* com a element central de les seves reivindicacions.

És necessari que aquests reclams no només serveixin per guanyar un espai en l'anomenada "taula global", sinó que també articulin els missatges que els governs territorials i les xarxes que els representen defensen en les agendes globals, especialment les relacionades amb les ciutats. I que ho facin sense crear noves jerarquies entre ciutats (ciutats metropolitanes *versus* ciutats de perifèria). La recerca d'un *demos* metropolità també passa per incidir en les agendes globals, tot reivindicant el policentrisme democràtic com a model urbà i la necessitat d'assegurar la igualtat material i política dels diferents territoris de les metròpolis. Tant si són centres com si són perifèries.

Mobilitat, un entramat complex

Maite Pérez

La creació l'any 2010 de l'Àrea Metropolitana de Barcelona va suposar un canvi positiu en la governança de la mobilitat metropolitana, però insuficient. Vivim una complexa situació en la qual es mantenen, sense cap voluntat d'integració, les competències dels múltiples actors involucrats. Amb aquestes limitacions resulta difícil abordar raonablement els reptes derivats del model de mobilitat actual.



Per a aquelles persones desconeixedores, no habituades o no interessades en un sector, és del tot natural confondre o no identificar quins són els diferents organismes, institucions, empreses o administracions que tenen una determinada responsabilitat sobre la seva governança i les seves polítiques. I encara més quan la complexitat en la seva organització és elevada. La mobilitat metropolitana a Barcelona no n'és una excepció: qui no ha sentit confondre l'ATM amb TMB o l'AMB amb l'ATM? Qui sap diferenciar entre els titulars de les infraestructures i els dels serveis? Quines funcions té el Servei Català del Trànsit i quines les administracions locals? Quin paper hi tenen els municipis? En el cas de la mobilitat metropolitana —sobretot quant als procediments per millorar-ne l'eficiència—, la forma en què s'interrelacionen els diferents actors que hi participen tampoc ha sofert un canvi substancial. Es podria acceptar que en certs àmbits sí, però no a escala general.

El primer que ens ve al cap quan pensem en la governança de la mobilitat és segurament el transport públic metropolità. En l'estructura organitzativa del transport públic a l'àrea de Barcelona hi participen, per un costat, diverses administracions titulars de la infraestructura i dels serveis de transport públic —que són, alhora, les que aporten el seu finançament— tals com l'Administració General de l'Estat (AGE), la Generalitat de Catalunya, l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) o l'Ajuntament de Barcelona; i, per l'altre, les empreses que operen aquests serveis, bé siguin públiques (com TMB, FGC, Rodalies de Catalunya) o privades. L'Autoritat del Transport Metropolità (ATM) articula la cooperació entre aquests dos tipus d'organismes, particularment pel que fa als acords de finançament del sistema.

L'ATM, creada el 1997 com a consorci interadministratiu de caràcter voluntari —amb una participació del 51 % de la Generalitat de Catalunya i el 49 % de l'Ajuntament de Barcelona, l'AMB (abans EMT) i l'Associació de Municipis per la Mobilitat i el Transport Urbà (AMTU)—, va ser l'instrument que va permetre optimitzar les negociacions sobre el finançament que, de forma separada, realitzaven aquestes administracions amb l'AGE (a través del Ministeri de Foment). Cal fer notar, però, que l'AGE no forma part del consorci, només hi participa com a observadora. Amb la seva posada en marxa, per tant, les negociacions i revisions sobre finançament i contractes-programa van passar a ser gestionats per l'ATM. Això no vol dir que se solucionés la qüestió del finançament de transport públic (no va ser fins a l'any 2015 que el Parlament va aprovar la Llei de finançament del transport públic, encara sense reglamentar), sinó que els acords es van vehicular a través de l'ATM. També se li van assignar altres funcions, que al llarg dels anys s'han anat ampliant. Particularment, se li va encomanar l'ordenació de tarifes i el desenvolupament d'una política tarifària integrada (que s'inicià el 2001); i també se li va atribuir la planificació d'infraestructures i serveis de transport públic, que es materialitza en la realització del Pla director d'infraestructures (PDI) cada deu anys.

Maite Pérez, enginyera de camins, canals i ports, ha desenvolupat la seva carrera professional en l'àmbit de la mobilitat i el transport, tant en consultoria privada com en organismes públics. Forma part de l'equip de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB) des de 2007 i actualment és la responsable del Departament de Mobilitat.

L'ATM és responsable del desenvolupament de la xarxa dels tramvies i titular d'aquests serveis; ha de vehicular les relacions amb els operadors de transport, particularment a través de contractes-programa, dels quals ha de fer el seguiment; i té conferides les funcions corresponents a una autoritat territorial de la mobilitat d'acord amb la Llei de la mobilitat, funcions que inclouen l'elaboració del Pla director de mobilitat (PDM), que amplia la seva presència en la planificació i gestió de la mobilitat en el seu conjunt i no tan sols respecte del transport públic.

Una ròtula financera

Aquestes funcions assignades a l'ATM no són suficients per poder implementar una política integrada de mobilitat per al territori metropolità i executar les accions necessàries que la materialitzen. De fet, es podria assimilar a un òrgan en què, de forma periòdica, tots els actors discuteixen sobre polítiques de mobilitat, aproven o veten determinades actuacions, però que mantenen les seves pròpies responsabilitats i competències inamovibles. A la pràctica, l'ATM esdevé una ròtula financera. No té traspassades les competències sobre la programació, gestió, operació o finançament dels serveis ni infraestructures (excepte el tramvia), que mantenen les administracions consorciades i l'Administració General de l'Estat. La decisió final d'executar i prioritzar les actuacions o de desenvolupar plans de serveis queda, doncs, en mans de les administracions competents.

Les funcions assignades a l'ATM no són suficients per poder implementar una política integrada de mobilitat per al territori metropolità.

En el cas de la xarxa viària metropolitana, per tal de millorar les infraestructures, dur-ne a terme el manteniment, programar o gestionar el trànsit, hi intervenen també diferents administracions. Moltes d'aquestes són les mateixes amb competència en transport públic: l'AGE, la Generalitat de Catalunya, la Diputació de Barcelona o els municipis. En aquest cas, la titularitat de les vies o la competència respecte de la intervenció en l'espai públic (en mans dels municipis dins dels seus límits administratius) són els dos pilars sobre els quals regeix la distribució de funcions entre els actors implicats. A diferència del transport públic metropolità, però, en aquest cas no existeix una figura que interrelacioni i coordini els diferents actors.

Així, la planificació i execució d'infraestructures viàries metropolitanes recau bàsicament en la Generalitat de Catalunya i el Ministeri de Foment, amb instruments com el Pla d'infraestructures del transport de Catalunya o el Pla d'infraestructures, transport i habitatge de l'estat, respectivament; mentre que les intervencions a escala local recauen en els municipis i en la Diputació de Barcelona. D'altra banda, la intervenció sobre la programació i gestió del trànsit està també distribuïda entre aquests actors, a través d'organismes com

el Servei Català del Trànsit (SCT) i la Direcció General de Trànsit (DGT) —en les vies interurbanes—, o els departaments de mobilitat o espai públic i els cossos de la policia o guàrdia urbana —en l'escala urbana. La coordinació entre aquests organismes no es fa prou evident a l'hora d'impulsar estratègies de gestió del trànsit per fer un ús racional de la xarxa o per millorar la velocitat del transport públic (gestió de velocitats, promoció i gestió de carrils especials o d'alta ocupació, peatges, etc.). Addicionalment, el fet que els municipis tinguin bona part de les competències sobre la gestió de la mobilitat (aparcament, espai públic, regulació del trànsit, etc.) deriva en situacions en què, a falta d'una estratègia d'abast metropolità, s'implementen actuacions contradictòries o ineficients, derivades d'una visió partidista. Finalment, cal destacar també que aquest entramat d'actors es pot estendre a altres àmbits de la mobilitat metropolitana: la distribució i el transport de mercaderies, els serveis de transport adaptat, escolar o discrecional, els serveis de taxi o els serveis de transport públic d'oci o turístics, entre d'altres.

Una situació complexa

Les raons d'aquesta complexa situació en la governança de la mobilitat metropolitana són, d'una banda, el manteniment de les competències existents entre els múltiples actors involucrats, sense cap voluntat d'integració ni intenció de delegació o traspàs real a un únic ens o autoritat que simplifiqui l'actual configuració i optimitzi l'eficiència del sistema; i, de l'altra, però no menys important, la inexistència d'un govern metropolità (la Corporació Metropolitana s'abolí el 1987) amb competències en urbanisme, espai públic i mobilitat —no només quant a la seva planificació, sinó també quant a la seva programació, gestió i operació— que tingui en aquest únic ens o autoritat el seu braç executiu. En aquest sentit, la creació l'any 2010 de l'Àrea Metropolitana de Barcelona com a administració metropolitana pot esdevenir el principi del canvi en la governança de la mobilitat, sempre que pugui exercir les funcions que se li assignen, per traspàs, convenis o delegació de competències. No és res de nou, tenint en compte que en altres àrees metropolitanes ja existeix més d'una figura executiva.

Les polítiques de mobilitat han de ser d'abast metropolità o regional i han d'abordar alternatives a un model massa dependent del vehicle privat.

És cabdal entendre que les polítiques de mobilitat han de ser d'abast metropolità o regional. És en l'escala de metròpoli barcelonina que té sentit desenvolupar moltes de les actuacions en matèria de mobilitat i de forma homogènia. En cas contrari, serà difícil abordar els reptes derivats del model de mobilitat actual, encara molt dependent de l'ús del vehicle privat, amb greus conseqüències sobre l'habitabilitat urbana de les nostres ciutats, sobre la seva sostenibilitat i sobre la salut dels qui hi vivim.