

¿Gobierno metropolitano? Ventajas e inconvenientes de la centralización y la descentralización en la esfera metropolitana de Gobierno

Por Joan Subirats*

Resumen

Esta ponencia, que es más bien un trabajo en curso, tiene por objetivo presentar los dilemas de la institucionalización de un gobierno metropolitano, teniendo en cuenta tanto la perspectiva de la gobernanza multinivel como las ventajas y los inconvenientes que conlleva tal institucionalización desde el punto de la eficacia, la eficiencia y la calidad democrática. La perspectiva adoptada no es ni técnica, ni económica, ni jurídica, sino política; trata de dilucidar ganadores y perdedores en la lógica de construcción de las capacidades de gobierno metropolitano.

Palabras clave

Gobierno local-gobernanza-gobierno multinivel-centralización-descentralización.

Abstract

This paper, which is more of a work in progress, aims to present the dilemmas posed by the institutionalization of a metropolitan government, from the point of view of the perspective of multilevel governance, and from the perspective of the advantages and disadvantages that it raises such institutionalization from the point of efficiency, efficiency and democratic quality. The perspective adopted is neither technical, economic, nor legal; it is a political perspective. Trying to elucidate winners and losers in the logic of building metropolitan government capacities.

* Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB).

Key words

Local government – governance – multilevel government – centralization – decentralization.

Introducción

La realidad urbana de este inicio del siglo **xxi** es más bien convulsa, es decir, sometida a múltiples presiones y tensiones, y cambiante, ya que el número de personas que viven en áreas urbanas crece significativamente en todo el mundo, y aumentan las diferencias de vivir en una u otra ciudad o en una u otra área de una misma ciudad. Se habla de *revolución metropolitana* (Katz y Bradley, 2013) o de la necesidad de que los alcaldes intervengan de manera más directa en la gobernanza global (Barber, 2013). Se asiste a la combinación de un rápido proceso de urbanización y de incremento de la significación de las ciudades, pero las competencias locales están por debajo de sus incumbencias y necesidades, y los mecanismos de representación y decisión que se han venido usando en el gobierno de las grandes urbes resultan cada vez más obsoletos en comparación con los retos existentes.

Por un lado, se asume que es necesario articular mejor las voluntades de distintos actores —públicos, privados y del tercer sector— en la búsqueda de escenarios de mayor capacidad de gobierno y eficacia decisional para encarar los retos y los déficits de coordinación, dispersión y problemas de gestión (Slack, 2007) a los que se enfrentan los espacios metropolitanos en pleno cambio de época. Por otro lado, se constata que la dispersión de poderes, el encabalgamiento de competencias, la falta de dinámicas de nueva institucionalidad que permitan encarar la complejidad de problemas urbanos desde la fragmentación de gobiernos locales exigirían avanzar con rapidez en la configuración de auténticos gobiernos metropolitanos. En efecto, los déficits que esa falta de gobierno o gobernanza metropolitana genera son significativos. Amplios sectores de la sociedad no tienen acceso a los canales de participación de los sistemas políticos locales. Hay una notable correlación entre bajos niveles de renta, exclusión o fracaso en el sistema

educativo, condiciones deficientes de vida y habitacionales, y poca capacidad de incorporarse a la revolución digital y de generar impacto en los sistemas institucionales y representativos propios de cada ciudad y, evidentemente, del conjunto metropolitano.

Entonces, crece la contradicción entre unos espacios donde se concentra la mayor capacidad de innovación, creatividad y generación de valor —espacios metropolitanos de todo el mundo— y una notable desigualdad espacial y una gran desafección y desconfianza hacia los sistemas de toma de decisiones y de representación democrática de la que esos espacios adolecen. La realidad urbana y metropolitana es cada vez más importante, mientras que la capacidad de representar, gobernar y canalizar la participación social en esos escenarios no crece proporcionalmente. Sin la renovación y transformación de los sistemas de gobierno, gobernanza y gestión metropolitanas, no podrán afrontarse de manera eficaz y eficiente las oportunidades y posibilidades que se abren para mejorar las condiciones colectivas de vida de una gran parte de la población del mundo que habita en esas grandes conurbaciones.

Este trabajo pretende aportar reflexiones y propuestas que enriquezcan el debate general sobre innovación y gobernanza metropolitana, buscando aprovechar el gran potencial de cambio y transformación de las ciudades y metrópolis en la actualidad. Debería superarse la aproximación clásica a los temas de gobierno que se acostumbra a partir del debate de las competencias y de la jerarquía entre niveles de gobierno para experimentar y trabajar en nuevos enfoques, tanto de la gobernanza en red como de la coproducción de políticas urbanas en los ya ineludibles espacios metropolitanos.

A continuación, se hará hincapié en algunos elementos que permitirán analizar aspectos significativos del ejercicio del gobierno en la esfera metropolitana para luego abordar las ventajas y los inconvenientes de la centralización y descentralización en los escenarios de gobierno y gestión metropolitanos.

1. Gobierno, gobernanza y capacidad de gobierno

En el debate sobre las esferas de gobierno, se mezclan distintos elementos. Por un lado, aparece la necesidad de regular y ordenar los conflictos que surgen en un marco territorial determinado. Pero, por otro lado, se sabe que la lógica de gobierno no genera estanqueidades, ya que, sobre un mismo territorio y en relación con una comunidad específica de ciudadanos, operan simultáneamente distintas instituciones gubernamentales. La presencia de la variable territorial en los debates sobre gobierno y gobernanza es constante. En efecto, los conflictos de intereses se localizan espacialmente, las comunidades gobernadas se identifican por su asentamiento —o por su movilidad— territorial, y la aceptación de las funciones de arbitraje —su legalidad y su legitimidad— no se da a escala planetaria, sino en el marco de determinados límites territoriales. De hecho, los gobiernos no se caracterizan únicamente por la resolución de conflictos colectivos, sino también por defender sus fronteras competenciales, que se trasladan a fronteras territoriales. En definitiva, si bien la acción de gobernar pretende resolver determinados conflictos sociales, simultáneamente, genera una permanente tensión en el territorio.

La lógica de gobierno tiene mucho que ver con el espacio donde se ejerce la jerarquía —soberanía— y en el que las competencias —las capacidades de acción que la norma que regula su función de gobierno determina— son operativas. Por tanto, deben mezclarse dos elementos que parecen, hasta cierto punto, contradictorios: la acción de gobierno se ejerce específicamente en un territorio y en relación con la población que reside o interactúa en él, pero la acción de ese Gobierno no impide que otros gobiernos de distinta escala territorial ejerzan sus propias competencias en su enclave territorial y en relación con su población de referencia. Esa no estanqueidad y, al mismo tiempo, esa simultaneidad de procesos y lógicas de gobierno en relación con un mismo territorio y una misma población es lo que ha ido conduciendo a dos conceptos que serán útiles en este trabajo: *gobierno multinivel y de gobernanza* (Griesel y Van de Waart, 2011).

Las referencias al gobierno multinivel son muchas. Este artículo se limitará a recordar que se trata de procesos simultáneos de supraestatalidad en

la toma de decisiones políticas relevantes y de estatismo y localismo en muchas otras decisiones que tienen su propia significatividad. Al mismo tiempo, los actores institucionales deben compatibilizar sus capacidades estatutarias de decisión con la complejidad de actores no institucionales cuyos intereses se ven afectados por esas decisiones y que, por tanto, tratan de influir en la definición de problemas y en la decisión que tomar, y, evidentemente, en los procesos de implementación posteriores. En este un *puzzle* (Hecló, 1994), distintas piezas están en manos de distintos actores, otras se comparten, pero, finalmente, han de operar con cierta articulación si quieren que alguna imagen —decisión, política— acabe finalmente produciéndose. Las decisiones políticas operan en espacios en los que no solo intervienen actores institucionales, sino también distintos tipos de poderes gubernamentales, cada uno con su propia legitimidad e intereses, pero con distinta jerarquía y capacidad competencial. Se trata, pues, de una relocalización de los espacios de autoridad más allá de los confines del Estado, sea hacia arriba —supraestatalidad—, hacia abajo —*devolution* o descentralización—, hacia los lados —gobernanza, partenariado, concertación— (Liesbet y Gary, 2003).

Finalmente, las capacidades de gobierno dependen de las relaciones que se establecen con una red de múltiples actores públicos y privados. Por tanto, en este escenario sumariamente descrito, hablar de *gobernanza metropolitana* implica asumir una doble complejidad: operar desde la interacción vertical —multinivel— entre gobiernos con distinta capacidad competencial y ámbito de actuación, y desde la incorporación de un número de actores —red— que no son solo institucionales. Esta gobernanza podría definirse como

un sistema en el cual los distintos niveles institucionales comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas competenciales. Más que a una dominación uniforme por parte de los Estados centrales, estamos asistiendo a la emergencia de un patrón altamente variable, y no jerárquico, de interacción entre actores diversos en diferentes áreas de políticas (Llamazares y Marks, 1999).

Pero, al margen de las transformaciones más aparentes, como la aparición de dinámicas negociadoras o la multiplicación de los actores, ¿cuál es la diferencia de fondo entre el gobierno tradicional y la nueva gobernación? Para dar respuesta a este interrogante, en primer lugar, debe recordarse que la acción gubernamental se caracteriza por su capacidad de regular los conflictos particulares y, sobre todo, por su capacidad para defender o encarnar un interés público o colectivo. Es decir que, ante las distorsiones de la búsqueda egoísta del interés privado, el Gobierno se interpreta como un ente que obliga a los ciudadanos a cooperar en beneficio de un interés colectivo superior. Una vez aceptado este punto de partida, en segundo lugar, debe preguntarse si es esta finalidad del Gobierno la que está en entredicho o si, en cambio, las transformaciones afectan únicamente las formas para alcanzar este fin.

Desde la perspectiva de este trabajo, son las formas de gobernar y no sus objetivos lo que se está repensando. Las nuevas formas de gobernación deberían continuar asegurando que es posible perseguir un interés colectivo y mediar entre los particulares, ya que si se pusiera en duda este objetivo, no se hablaría de capacidades para gobernar, sino de otras cosas.

En cambio, las formas de gobierno están experimentando profundas transformaciones. Para analizarlas, parece oportuno, en primer lugar, identificar las características clave de las formas tradicionales de gobierno y, más tarde, valorar hasta qué punto la nueva gobernación las está reformulando. Se ha considerado que el modelo tradicional de gobierno se caracteriza por dos elementos formales fundamentales: la *especialización* y la *autoridad*.

Por *especialización*, se entiende que la aparición del Gobierno se realiza en paralelo a una atribución precisa de tareas y competencias. Es decir, hay ámbitos que están bajo la responsabilidad gubernamental y otros que no, y, entre ambos, se alza un muro, una frontera muy parecida a la que utilizaba el Estado Nación para distinguir lo exterior de lo interior. La *metáfora del contenedor* también se aplicaría pues al Gobierno: se introduce en su interior un conjunto más o menos amplio

de responsabilidades, mientras que lo que se encuentra en el exterior le es totalmente extraño. Esta misma lógica opera cuando el Gobierno distribuye sus responsabilidades entre diferentes niveles territoriales: aparecen dentro del contenedor diferentes cajones en los que se colocan determinadas responsabilidades. Lo que se mete dentro de un cajón forma parte de las responsabilidades de ese nivel gubernamental, mientras que lo que queda fuera no es de su incumbencia. Desde esta perspectiva, no hay nada más molesto para el Gobierno tradicional que un calcetín desaparejado: cuando el calcetín izquierdo aparece en un cajón, y el derecho está en otro, los responsables gubernamentales tradicionales se sienten extremadamente incómodos y no paran hasta volver a juntarlos y decidir cuál es el cajón, el único cajón, que les toca.

En contraposición, las nuevas formas de gobernación no se muestran obsesivas por la especialización: ni el Gobierno es un contenedor, ni los diferentes niveles territoriales son cajones para distribuir las piezas que hay en el contenedor. Las fronteras físicas dejan paso a los flujos también en el ámbito gubernamental. El gobierno multinivel y el gobierno en red comportan la desaparición de lo *interior* y de lo *exterior*, la abolición de las fronteras entre lo público y lo privado, y entre los distintos niveles de lo público. A su vez, la desaparición de las especializaciones provoca que, en las tareas de gobierno, el énfasis se traslade de los actores a los contenidos. Es decir, lo importante no es la atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, sino la política que pretende impulsarse y los objetivos que esta persigue. Alrededor de esta, los diferentes actores y las diversas instancias gubernamentales comparten responsabilidades y funciones, y se configuran capacidades colectivas de gobierno.

2. Gobierno y gobernanza metropolitanos

Si se traslada todo ello al ámbito metropolitano, ¿cómo funciona? Lo que se ve en la mayoría de gobiernos metropolitanos realmente existentes es que, en muy pocos casos, esa función gubernamental supralocal se

ha institucionalizado. El espacio metropolitano, si se lo entiende como el resultado de continuidad urbana, de continuidad de problemáticas y de percepción social en el sentido de formar parte de una misma conurbación, casi nunca se corresponde con la existencia de espacios de gobierno que trascienden la fragmentación institucional derivada de la multiplicidad de gobiernos locales que coexisten en esa realidad metropolitana compartida. Los problemas son mayores que las capacidades institucionales disponibles (Ahrend, Gamper y Schumann, 2014).

La literatura académica no acaba de estar de acuerdo en las posibles ventajas e inconvenientes de tal fragmentación. Hay una corriente de pensamiento que abona la tesis de que el policentrismo gubernamental facilitaría, por una parte, el sentido de pertenencia del ciudadano en relación con instancias de gobierno más próximas y controlables, y que, además, la competencia entre poderes locales y la tensión entre estos favorecería una mejor capacidad de provisión de servicios y una menor concentración de poder (Tiebout, 1956; Ostrom *et al.*, 1961, Parks y Oakerson, 1989; Ostrom, 2010). Otros apuntan que avanzar en la adecuación de realidad urbana y de esfera de gobierno redundaría en mejoras significativas en la eficacia y en la eficiencia de los servicios públicos (Savitch y Vogel, 2000; Norris, 2001). Los estudios empíricos sobre el tema no permiten llegar a conclusiones ciertas al respecto (Ahrend, Gamper y Schumann, 2014).

En los análisis de la realidad gubernamental existente, la presencia de un órgano de gobierno metropolitano, institucionalizado como tal, y con capacidad de decisión política en un abanico amplio de políticas y con capacidad de aplicar tasas y contribuciones fiscales propias es claramente la excepción (Ardiss, 2014). Predominan las instancias de gobierno en las que los distintos poderes locales o supralocales —regionales o estatales— comparten responsabilidades decisorias en políticas sectoriales concretas —especialmente en transporte, residuos urbanos, desarrollo y planificación urbana—, lo que genera *autoridades* en cada materia, con competencias regladas y con financiación específica, muchas veces, delegada. Y también se encuentran espacios más informales de coordinación específica o de acuerdos mancomunados para resolver o abordar problemas concretos que afecten a más de un gobierno local en el espacio metropolitano.

La realidad sigue mostrando la ya mencionada contradicción entre espacios metropolitanos de intereses, problemas y personas, y unos espacios de gobierno situados en esferas inframetropolitanas o suprametropolitanas con instancias de gobierno más bien sectoriales, específicas e incluso informales. Las consecuencias de ello son significativas si se atiende a como han funcionado tradicionalmente las instituciones de gobierno. En efecto, las instituciones y las administraciones públicas se han construido sobre la lógica competencial y sobre la estructura jerárquica entre esferas de gobierno y en el interior de cada una de esas dimensiones. La gobernanza de las metrópolis acostumbra a sufrir de la falta de delimitación clara de competencias y de la falta de una escala jerárquica claramente asumida por parte de los distintos actores institucionales. Pero los déficits de gobernanza metropolitana no se resolverán con más jerarquía.

El debate estriba en que las jerarquías organizativas resultan eficaces y eficientes cuando se enfrentan a problemas estables y claramente delimitados, pero sufren graves disfunciones cuando se las tienen que ver con asuntos complejos, cambiantes, multisectoriales y más bien transversales en su problemática. De hecho, la evolución del entorno económico, social y tecnológico ha ido desplazándose hacia formas de estructura-red como una respuesta compleja a la complejidad. En este caso, no se parte de la especialización funcional de cada elemento, sino de la colaboración y la coordinación entre diferentes niveles gubernamentales, diferentes departamentos administrativos y diferentes actores públicos y privados. Pero para que ello no conduzca al bloqueo por la excesiva complejidad de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y entre los distintos actores, es esencial contar con el efecto positivo que genera el incorporar a los propios destinatarios de las políticas en los procesos. Desde este punto de vista, la incorporación de la ciudadanía no es algo a reclamar solo como *ética* o *moralmente* deseable, sino más bien como un elemento imprescindible para la eficacia y eficiencia del sistema. La presencia de los directamente interesados en el resultado de las dinámicas decisionales facilitará el que se mantenga cierta unidad de objetivos entre organizaciones y niveles de gobierno que, casi siempre, parten de lógicas y objetivos diversos, y que se presione para que, al final, se den resultados.

Cuando se habla de *modernización de las estructuras administrativas*, se tiende a poner el énfasis en temas de eficiencia, y se incorpora la dinámica de la competencia como la que más la facilita. Si se acepta que los gobiernos metropolitanos han de entender la complejidad como algo propio de los tiempos, y, por tanto, que conviene avanzar en una estrategia de gobierno complejo, probablemente, deban rebajarse las tradicionales pretensiones eficientistas y pensar en cómo generar confianza, cooperación, conocimiento mutuo, intercambio, etc., entre los distintos actores, tanto públicos como no públicos en el escenario metropolitano. Sobre todo, cuando cada vez está más claro que, sin la incorporación de los componentes de equidad y redistribución en la tensión eficientista de las organizaciones, los resultados globales de las ciudades acaban siendo peores (Pastor *et al.*, 2000).

3. Centralizar y descentralizar

Como se mencionó más arriba, parece indudable la necesidad de avanzar en procesos de descentralización en situaciones como las descritas de creciente complejidad para así permitir mejores adecuaciones de problemas y respuestas. La forma de organización y gestión en red puede interpretarse como un proceso muy intenso de descentralización. Pero, al mismo tiempo, es conveniente pensar, como también se sugirió antes, en dinámicas complementarias y simultáneas de centralización en algunos aspectos. No deberían perderse capacidades de control y de coherencia interna a la hora de implementar decisiones. Son dos aspectos indispensables en el desarrollo de cualquier política pública. La construcción de objetivos compartidos es básica, ya que, de ello, depende la coherencia, lo que exige control. Así se puede desarrollar al máximo la lógica descentralizadora que permite la adecuación flexible a condiciones específicas cambiantes. El objetivo es contribuir a pensar en cómo avanzar en dinámicas de gestión y gobernanza metropolitanas que permitan compensar ventajas e inconvenientes en la necesaria institucionalización de tal esfera de gobierno local.

Tanto con la centralización como con la descentralización, se gana y se pierde (De Vries, 2000; Besley y Coate, 2003). Es importante recordar que el concepto de *descentralización* se refiere a procesos reales de distribución de poder, de generar un sistema plural de centros de decisión. No se trata, por tanto, de minusvalorar los efectos políticos que ello tiene, ya que descentralizar implica alterar sistemas de poder habitualmente bien arraigados y modificar tradiciones y procesos bien asentados. En efecto, en la tradición burocrática weberiana, lo importante es evitar situaciones de discrecionalidad, y, por tanto, no deben permitirse alteraciones en los procesos previamente diseñados que garantizan homogeneidad en el trato y en los servicios que prestar. La desconcentración de funciones no altera esa lógica tradicional, ya que asegura unidad procedimental y solo acerca el espacio de interacción a quien resulte implicado sin cambiar los centros de poder y decisión. La descentralización sí altera esa lógica y puede aumentar las posibilidades de que se produzcan resultados distintos aplicando una misma normativa, ya que descentralizar implica dejar que los más cercanos al espacio de interacción con los ciudadanos tengan atribuciones para poder decidir en ciertos aspectos.

Con la descentralización, se gana en cantidad y en calidad de la información de que se dispone. De esta manera, y como se adelantó, la capacidad de adaptación a circunstancias diversas aumenta. No es algo irrelevante, ya que temas como espacio público, encarar los *efectos zona* —es decir que, dependiendo del lugar en que se reside, el abanico de oportunidades vitales es desigual—, o la capacidad de adaptar la configuración urbana a colectivos distintos —de edad o de origen— resulta más sencillo. Esa mayor cercanía parece presuponer una mejor capacidad para aprovechar y afinar en la atribución de recursos, lo que debería redundar en políticas más eficaces, más capaces de adaptar a circunstancias cambiantes las decisiones tomadas, a menudo, de manera más genérica e indiferenciada. Por otra parte, la proximidad entre decisores y receptores debería propiciar que los espacios de participación y codecisión fueran posibles y que tuvieran efectos más claros. Al mismo tiempo, esa misma proximidad posibilita dinámicas de mayor transparencia en la gestión y de

mayor control por parte de los afectados y de la sociedad en su conjunto (Subirats, 2016). Finalmente, en este repaso esquemático de las ventajas de la descentralización, debería añadirse que, generalmente, se entiende que, si se parte de los problemas tal como se los encuentra en la realidad, la necesidad y la presión para encontrar respuestas más integrales o transversales será mayor. La estructura jerárquica y competencial opera más rígidamente cuando decisión e implementación se alejan, pero, cuando ello no es así, la complejidad intrínseca de muchos problemas sociales y políticos acostumbra exigir dinámicas más integrales que mezclen recursos y habilidades, lo que potencia el trabajo en red más que las dinámicas tradicionales de competencia y sectorialización.

¿Qué se pierde con la descentralización? Desde el otro lado de la ecuación centralización-descentralización, las posibilidades de encontrarse con problemas existen. Por un lado, al fragmentar los centros de toma de decisiones, surge el peligro de pérdida de dirección general de una política o programa determinado. Asimismo, aumentan los riesgos de que una misma política se aplique de manera diferenciada en distintos sitios, y que esa diferenciación vaya más allá de lo que sería una estricta adecuación a circunstancias o situaciones cambiantes. Muchas veces, se señala en la literatura al respecto que, con la descentralización, aumentan las posibilidades de presión e influencia por parte de los intereses presentes en el ámbito sectorial en el que se inserte la política, pero también en los distintos grupos de presión que, en cada territorio, puedan tratar de aprovechar esa descentralización en su propio beneficio. Seguramente, a ello se debe que se acostumbre achacarle a la descentralización mayores riesgos de clientelismo. También se le atribuye una mayor propensión a aumentar el gasto público, ya que se tiende a primar la urgencia de lo próximo, desatendiendo la situación global. Generalmente, la idea de fragmentación de objetivos y de los peligros de la desigualdad son los aspectos más repetidos.

Si se pasa de los aspectos generales a los efectos sobre los colectivos y personas implicadas, debe volver a preguntarse quiénes son los que ganan y quiénes son los que pierden en ese dilema descentralización-centralización. En general, se

diría que, con la descentralización, ganan los más cercanos y que, con la centralización, los más poderosos. La centralización genera una lógica de aplicación universal, más indiferenciada que, quizás, permite proteger de manera también más generalizada, mientras que, con la descentralización, la posibilidad de *particularizar*, de acercarse mejor a cada quien en su diversidad es mayor, pero también es posible que se aprovechen de ello quienes disponen de más recursos de gestión y presión.

En general, la combinación de ambas lógicas resulta prometedora, ya que puede permitir aprovechar las ventajas ya mencionadas de la descentralización, tratando, al mismo tiempo, de evitar sus aspectos negativos. En el fondo, se trataría de evitar la desigualdad que puede generar un proceso de aplicación descentralizada de una política, manteniendo capacidades de redistribución entre los espacios o territorios en que aplique. En efecto, está muy estudiado que, si no se atiende ese aspecto de redistribución que compense la diferencia de puntos de partida y de recursos de todo tipo que cada territorio contiene de manera desigual, puede fácilmente producirse el llamado *efecto Mateo* (Merton, 1968). Con esa expresión, se alude a la cita bíblica que afirma: «Al que tiene se le dará y tendrá en abundancia, pero, al que no tiene, incluso lo que tiene le será quitado» (Mateo 13-12). Por tanto, mantener buenos sistemas de información que permitan disponer —centralmente— a partir de un mismo proceso de actuación, de datos sobre los distintos efectos que se dan en la implementación descentralizada de una política, permitirá compensar posiciones de partida distintas, no comparar entre sí a realidades diferenciadas y detectar posibles fallos o sesgos a favor o en contra de determinados colectivos o personas. Ese proceso debe permitir conocer sin entrometer: es decir, no ser invasivo en la capacidad de intervención diferenciada e integral que permite la descentralización y que es, en definitiva, una de las mayores ventajas a las que se ha aludido. Ello se puede complementar con procesos de *benchmarking*, de aprendizaje cruzado y de mecanismos de construcción conjunta —con todos los centros de decisión descentralizada— de problemas, procesos y mecanismos de evaluación.

4. Metrópolis y dinámicas de descentralización-centralización

La experiencia que, en estos últimos años, se ha ido dando en distintos lugares del mundo en torno al tema de la descentralización es contradictoria. Como es bien sabido, la descentralización municipal, la privatización y la focalización de políticas sociales acompañaron las reformas económicas de corte liberal características de los ajustes en distintas regiones del mundo desde hace años. Así como otras medidas fueron objeto de oposición significativa, la descentralización generó un debate menos negativo. Y ello, a pesar de que, su impulso vino más determinado por la voluntad de mejorar la eficiencia de las políticas que por una real voluntad de apertura de nuevos espacios de participación e implicación ciudadana, y que además sus resultados han estado muy condicionados por la dependencia total de los gobiernos locales de los ciclos de ayuda estatales (Clemente, 2003).

Conviene entender que, por mucho que se descentralicen las políticas, no se altera la principal fuente de preocupación de los ciudadanos en estos últimos años, es decir, un funcionamiento económico que sin control golpea con precarización, desempleo y pérdida de soberanía, y que, en general, plantea problemas o percepciones de una mayor desprotección y de pérdida de confianza sobre las instancias gubernamentales.

En cualquier caso, pueden plantearse algunas ideas que permitan encontrar cierto equilibrio entre la descentralización y la centralización. La centralización no debería comportar rigideces innecesarias, sino concretarse en mecanismo de dirección y control-evaluación estratégicos. Ese tipo de centralización puede servir como instrumento para promover y reforzar la descentralización. Cuanta más autonomía exista en la periferia de la organización, más innovación puede esperarse al estimular la creatividad y la adaptación a fenómenos cambiantes. Si ello está bien canalizado desde lógicas centrales de gobierno, los beneficios para el conjunto pueden ser claros.

En este sentido, la dinámica contractual parece la que mejor se adapta a este tipo de relación centralización estratégica-autonomía

descentralizada de gestión. La lógica contractual parte del equilibrio entre las partes, plantea una perspectiva de acuerdo entre las partes que no están sometidas a jerarquía y permite esbozar y fijar los objetivos y los mecanismos de seguimiento de forma estratégica, al tiempo que garantiza tanto la autonomía de las partes. Es cierto que, probablemente, no puede darse la opción de no aceptar el contrato, ya que, de hecho, se habla de generar confianza y de objetivos comunes, quiérase o no. Por tanto, se trata de trabajar mucho las dinámicas de acuerdo y la concreción de los compromisos mutuos. Algunas experiencias en Francia y España (Gaudin, 1999; Brugué y Gallego, 2003) demuestran que, con los lógicos claroscuros, si la mecánica de los contratos-programa viene acompañada de incentivos económicos que no sean insignificantes y con un sistema de indicadores suficiente —y no asfixiante—, puede llegar a ser útil para entornos complejos, como los metropolitanos, al permitir estrategia y autonomía simultáneamente. O dicho de otra manera, puede ser un instrumento para llevar a la práctica el reto de centralizar y descentralizar al mismo tiempo en un espacio tan complejo como el metropolitano.

Como ya se ha mencionado al inicio, la creciente significación de las metrópolis desde el punto de vista de acumulación de personas y problemas, y también de oportunidades, parece exigir avanzar en dinámicas de mayor capacidad de gobierno, y ese es un déficit evidente hoy en día. De hecho, los espacios metropolitanos que disponen de gobiernos institucionalmente unitarios son la excepción. En la mayoría de casos, lo que se ve es una notable fragmentación y dispersión. En América Latina, pueden constatarse fenómenos muy diversos de centralización y fragmentación en la gobernación de las metrópolis. Desde la experiencia institucionalmente unitaria de Bogotá o Caracas, la de Quito, de baja fragmentación, la de Buenos Aires, que mantiene una fuerte fragmentación entre sus órganos institucionales —32 municipios, el Gobierno provincial, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires—, y el caso de Santiago de Chile —con 34 municipios y tres provincias—, que carece, de hecho, de capacidades metropolitanas de gobierno. Si quieren combinarse las ventajas desventajas antes mencionadas, parece lógico construir espacios de gobernación metropolitana que concentren capacidades de información y de dirección estratégica con capacidades de redistribución

para paliar la desigualdad que pueda darse entre sus distintos espacios, y todo ello, al mismo tiempo, con posibilidades de gestión descentralizada que permitan atender la creciente heterogeneidad social sin las desventajas de la indiferenciación que implica el sistema administrativo tradicional basado en jerarquía y lógica competencial.

Las experiencias en curso en distintas partes del mundo muestran que se avanza más fácilmente en temas sectoriales concretos —transporte-movilidad, residuos, planificación y derarrllo urbano—, que en aspectos genéricos y globales que afectan a todo lo que sucede en el espacio metropolitano. Ello conlleva la constitución de autoridades inermunicipales con capacidad de gestión conjunta en cada de los aspectos sobre los que haya acuerdo de actuación mancomunada, permitiendo incluso estructuras de geometría variable para cada política (Ardiss, 2014).

Ha de entenderse que, en muchos casos, las reticencias a avanzar hacia dinámicas de reforzamiento gubernamental metropolitano no solo proceden de los distintos municipios afectados, que pueden sentirse amenazados en su autonomía y legitimidad por ese reforzamiento supralocal, sino también por las reticencias que puede desplegar el Gobierno del Estado ante la fuerza que deriva de un reforzamiento de la institucionalidad metropolitana que, por su número de habitantes y concentración de generación de riqueza, pueda significar de menoscabo a su autoridad, sobre todo si las fuerzas políticas que están situadas en uno y otro nivel son de signo distinto —lo que, por ejemplo, ocurrió en los casos de Londres y Barcelona, y que condujo a la disolución de las autoridades metropolitanas por el Gobierno británico de Thatcher en 1986 y por parte del Gobierno catalán de Pujol en 1987—.

Reflexiones finales

Este trabajo ha llevado a cabo un ejercicio interesante a la hora de encarar la construcción de instancias gubernamentales en los espacios metropolitanos. No parte de lógicas técnicas que indiquen las ventajas

de la escala metropolitana para atender problemas que exceden los límites locales. Tampoco parte de lógicas de eficiencia económica, que, habitualmente, tratan de ver los incentivos y desincentivos que existen para que esos acuerdos metropolitanos se den, y que se gana en eficiencia y equidad si ello se logra. Tampoco se plantea una aproximación jurídica a partir de la cual se ven cuáles son los arreglos normativos que pueden permitir tal configuración gubernamental metropolitana. El planteamiento es político: legitimidad, implicación ciudadana y capacidad de resolución de problemas. No se trata de ver cuál es la escala más adecuada para afrontar los problemas metropolitanos, sino de encontrar la combinación de escala, identidad, espacio y poder que genera que ello sea posible. Y, para ello, se le ha dedicado espacio al tema de ganadores y perdedores en relación con los procesos de descentralización y centralización.

Finalmente, queda un tema que sigue siendo político: ¿cuál es la esfera de gobierno y la articulación institucional que es capaz de responder a los retos de equidad, representatividad y eficacia que se le exige hoy a un gobierno que no quiera ser retóricamente democrático? Si bien no se logrado responder esa importante cuestión, al menos, este trabajo ha contribuido a ese debate.

Referencias bibliográficas

- Ahrend, R.; C. Gamper y A. Schumann (2014). «The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations». En *Regional Development Working Papers* Nro. 04, París, OECD Publishing.
- Ardiss, L. (2014). *Towards effective metropolitan governance*. Canadá: Center for Sustainable Community Development, Simon Fraser University (inédito).
- Barber, B. (2013). *If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press.
- Besley, T. y S. Coate (2003). «Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach». En *Journal of public economics*, 87, (12), pp. 2611-2637.

- Brugué, Q. y Gallego, R. (2003). *Els contractes-programa a l'administració pública catalana. Informe Pi Sunyer sobre l'administració pública catalana*. Barcelona: Fundació Pi Sunyer.
- Clemente, A. (2003). «Descentralización y desarrollo en América Latina. Las contradicciones de una ecuación imperfecta». Ponencia presentada en el seminario Logros y Desafíos de la Descentralización en América Latina. El Papel de la Cooperación Europea, La Paz, Bolivia.
- De Vries, M. (2000). «The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries». En *European journal of political research*, 38, (2), pp. 193-224.
- Gaudin, J. (1999). *Gouverner par contrat*. París: Presses de Sciences Po.
- Griesel, M. y F. Van de Waart (eds.) (2011). *Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together*. Amsterdam: European Urban Knowledge Network.
- Hecló, H. (1994). «Ideas, interests, and institutions». En Dodd, L.C. y C. Jillson. *The Dynamics of American politics: approaches and interpretations*. Boulder: Westview Press.
- Katz, B. y J. Bradley (2013). *The metropolitan revolution: How cities and metros are fixing our broken politics and fragile economy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Llamazares, I. y G. Marks (1999). «Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea». En Llamazares, I. y F. Reinares Nestares (coords). *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Liesbet, H. y M. Gary (2003). «Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance». En *American political science review*, 97, (2), pp. 233-243.
- Merton, R. (1968). «The Matthew Effect in Science». En *Science*, (159), pp. 58-63.
- Norris, D. (2001). «Whither metropolitan governance?». En *Urban Affairs Review*, 36, (4), pp. 532-550.
- Ostrom, E. (2010). «Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems». En *The American Economic Review*, 100, (3), pp. 641-672.

- Ch. Tiebout y R. Warren (1961). «The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry». En *American Political Science Review*, 55, (4), pp. 831- 842.
- Parks, R. y R. Oakerson (1989). «Metropolitan Organization and Governance A Local Public Economy Approach». En *Urban Affairs Review*, 25, (1), pp. 18-29.
- Pastor, M.; M. Lopez-Garza y P. Dreier (2000). *Regions that work. How cities and suburbs can grow together*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Savitch, H. y R. Vogel (2000). «Introduction: Paths to new regionalism». En *State & Local Government Review*, 32, (3), pp. 158-168.
- Slack. E. (2007). «Managing the coordination of service delivery in Metropolitan Cities». En *Policy Research Working Paper* Nro. 4317, Washington D.C., World Bank, Urban Development Unit.
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo*. Madrid: Catarata Libros.
- Tiebout, Ch. (1956). «A Pure Theory of Local Expenditures». En *Journal of Political Economy*, 64, (5), pp. 416-424.