

Instituto de Ciencia Política

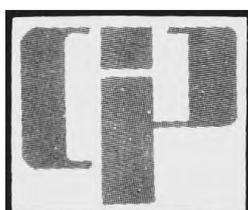
Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Gobierno y relaciones intergubernamentales en las áreas metropolitanas: estado del arte de un tema irresuelto.
Apuntes teórico-metodológicos para la discusión¹

Altair Jesica Magri

Documento de Trabajo N° 43
2004



¹ Proyecto de Investigación: *"Cambios y continuidades en la gestión de los gobiernos municipales del Área Metropolitana de Montevideo: estrategias tradicionales, adaptativas e innovadoras 1995-2004"*
ICP/FCS/UdelAR

Introducción:

El objetivo de éste trabajo es reflexionar acerca de las condiciones de desarrollo institucional en una formación urbana con características de área metropolitana, desde la óptica de la responsabilidad que les cabe a los actores principales, los Municipios y las agencias sectoriales del Estado central para gestionar y administrar con políticas adecuadas a este complejo y dinámico marco de expansión urbana. El presente trabajo, da cuenta del Estado del Arte en las posibilidades que ofrecen tanto la teoría desarrollada en diferentes centros de estudio sobre las opciones de gobierno regional metropolitano, cómo de las experiencias prácticas que se han puesto en marcha con diferentes resultados en otras partes del mundo y la región. Se aborda el presente trabajo en dos dimensiones estrechamente relacionadas y dependientes entre sí: por un lado, se analizan los alcances y los límites que ofrecen diferentes modelos integrados o coordinados en el tema de la gestión territorial en un contexto metropolitano. Por otro lado, la dimensión de análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG), intenta dar luz a la dificultad de la coordinación entre las instituciones y los actores que en ellas operan. El trabajo realiza un relevamiento teórico y empírico de las tendencias actuales en las áreas metropolitanas del viejo continente y analiza que perspectivas pueden asumirse desde la particularidad municipal en materia de gestión y relaciones intergubernamentales para acceder a parámetros aceptables de gobernabilidad municipal y metropolitana. Este trabajo es parte del Proyecto de Investigación "*Cambios y continuidades en la gestión de los gobiernos municipales del Área Metropolitana de Montevideo: estrategias tradicionales, adaptativas e innovadoras 1995-2004*" ICP/FCS/UdelaR.

I- Apuntes preliminares para estudiar el escenario metropolitano: definiciones, categorías y complejidad.

1.1-Descripción de la metropolización: buscando categorías y límites al fenómeno de la expansión urbana:

El concepto área metropolitana comienza a aparecer en el análisis especializado en las postrimerías del siglo XIX² al consolidar la formación de una conurbación alrededor de una ciudad principal (ciudad metrópolis o ciudad primacial). El desarrollo de éste proceso expansivo se aceleró a lo largo del siglo XX, respondió en gran medida a las características

² En 1885, el presidente Woodrow Wilson en el informe al Research comité on Social Trends, propone "provided the first major assessment of the demographic, economic and social aspects of the metropolitan community" En: Stephens G.Ross y Nelson Wikstrom "Metropolitan government and governance" © University Press, NY, 2000.

de consolidación del modelo de producción fordista, generando enclaves periféricos funcionales a los requerimientos del sistema industrialista. En éste proceso, *"La ciudad compacta ha ido perdiendo progresivamente la exclusividad en la generación de dinámicas económicas. Hoy la ciudad del distrito industrial tiende a ser también un espacio urbano extendido sobre el territorio y de límites flexibles"* (Oriol: 1996).³

A principios del siglo XX, el concepto de la responsabilidad político-institucional en los procesos de metropolización de los conglomerados urbanos entró en la discusión académica norteamericana, planteando ser reconocida como una unidad en sí misma: *"[...] provided further legitimacy to the reform perspective that the metropolitan area is a single economic and social community, which should be governed and functionally provided for a single areawide government"*. (Stephens & Wikstrom:2000 acerca de las posturas de Nolen, Hooker, Sikes y Maxey en American Political Science Review de 1929). A la vez se reconocía que su complejidad política (administración y gestión) requería tratamiento especial: *"The political organization of metropolitan areas may be best described as no organization at all, but a mere conglomeration of political divisions of various kinds, established at various times, and not bound un any way"* (Studensky:1924).

En la década de los 50's⁴ la academia norteamericana incorporó formalmente como objeto de estudio a las áreas metropolitanas desde el enfoque de las capacidades gubernamentales para responder a las demandas por políticas. sistematizó el análisis de los procesos de metropolización, incorporando definiciones, dimensiones y categorías de análisis, donde la conexión entre una ciudad principal y varios centros suburbanos periféricos que confluyen a la dinámica socio-económica de la ciudad madre fue estudiada no como fenómeno en sí mismo, sino a través de los factores y actores que se movilizaban en el territorio, a la luz del paradigma teórico predominante de la época: el funcionalismo sistémico y el pluralismo de grupos (demandas corporativas con sus respectivos intereses sobre una matriz estatal segmentada en agencias sectoriales). El enfoque abordó la dimensión de la funcionalidad de los flujos socio-económicos entre los grandes aglomerados urbanos y sus satélites urbanos/suburbanos y rurales, que se desarrollaban en función del intercambio multifuncional con diferentes grados de dependencia con el centro (flujos económicos, culturales y de servicios) y el rol que el/los gobiernos otorgaban al espectro de las políticas urbanas de servicios de infraestructura y sociales. Recién a fines de la década de 1980, se comienza a observar a las áreas metropolitanas desde una perspectiva territorial como determinante de factores económicos, sociales y políticos.

La rápida expansión del proceso de urbanización del territorio circundante a la gran ciudad y posteriormente al territorio del área metropolitana, llevó a incorporar los conceptos de zona metropolitana y de región metropolitana. La denominación de zona y de región fue desarrollada en la década de los 60's también en Europa, y trabaja igualmente sobre la funcionalidad de los flujos socio-económicos, incorporando como dimensión de análisis la esfera político-institucional sobre las capacidades estructurales para ejercer la gestión y el

³ Oriol, Nello: "Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa" en "La ciudad dispersa" URBANITATS,4, 1996 (www.cccb.org/cdoc/txtseleccio/07)

⁴ En John Harrigan & William Jhonson: "Governing the twin cities region: The metropolitan Council in comparative perspective". Dpto. of Political Science Hamline University Press, Saint Paul, Minnesota. 1978

relacionamiento intergubernamental e institucional-social, buscando la correspondencia entre " *el territorio funcional (área urbana) y el territorio institucional (la estructura gubernamental)*" (Lefevre:2000,Bourne:2000)⁵. Se avanza en la discusión de la multi-institucionalidad público-estatal que convive dentro de los espacios metropolitanos implementando acciones en condiciones de fragmentación y sectorialidad y en ambientes de conflicto por la administración y gestión de los recursos⁶.

El análisis de los procesos de metropolización en sus distintos escenarios y fases se distribuyó disciplinariamente, fundamentalmente en el ámbito del urbanismo, de la sociología y de la ciencia política. Los abordajes se desplegaron en dimensiones de:

- sistema urbano: planificación del ordenamiento territorial y ambiental de las conformaciones urbanas en sus diferentes expresiones: residencial, productiva e infraestructura.
- sistema económico-social: promoción y competencia interna y regional, y los efectos sobre la sociedad residente (segmentación y segregación socio demográfica y espacial).
- sistema político: gobernabilidad y relaciones intergubernamentales en el espacio de la gestión de políticas públicas. En la década de los 90's el enfoque de *governance*, primero como alternativa al concepto de la gobernabilidad y luego como fase de un mismo proceso, amplió el campo de estudio de las capacidades de las instituciones públicas, especialmente de los gobiernos, al incorporar a la sociedad civil como potencial socia en los procesos de implementación, gestión y evaluación del desempeño de las políticas.

1.1.1. Categorías territoriales y políticas de la metropolización

El estudio de los fenómenos de expansión urbana, distingue como hemos visto tres tipos de formación. Vistas en forma secuencial con un criterio abarcativo creciente, se adoptó el formato de muñeca rusa para definir sucesivamente: área metropolitana, zona metropolitana y región metropolitana. Tomando las definiciones de Geisse y Coraggio (Geisse y Coraggio:1982)⁷ y Martins (1978), vemos que los criterios de caracterización toman en cuenta dos factores: territorio y funcionalidad relacionados por los flujos de actividad económica, social y política entre el centro -ciudad madre- y la periferia que depende (área) o se relaciona en mayor (zona) o menor (región) grado de la metrópolis.

"El Area metropolitana es la mancha urbana que cubre más de una circunscripción político administrativa. Se trata entonces de una unidad desde el punto de vista de los límites físicos, basada en la continuidad de sus componentes materiales" (Geisse, Coraggio:1982). "[...]Compuesta de una cadena ininterrumpida de superficies

⁵ Christian Lefevre: "Establecimiento de Gobiernos Metropolitanos en Europa: 1960-2000. Desde la legitimación funcional a la política"- Larry Bourne:"Manejos alternativos para el manejo de las Regiones Metropolitanas:El desafío para las ciudades norteamericanas" en www.clad.ve, 2000

⁶ Un análisis más exhaustivo de ésta visión en Magri Altair: "La influencia de las políticas de vivienda y ordenamiento territorial en la segmentación social y territorial del Area Metropolitana de Montevideo" Tesis de Maestría, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales-UDELAR, Montevideo 2002.

⁷ Geisse y Coraggio: "Areas Metropolitanas y desarrollo regional" en "Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina" Geisse y Hardoy comp. Bs. As. 1982. Martins H: "El Municipio Contemporáneo" Udelar 1978.

edificadas que unen los diferentes centros del área, en una combinación de espacios urbanos, suburbanos y rurales" (Martins:1978).

"La Zona metropolitana se verifica cuando la mancha urbana ocupa en forma parcial un territorio municipal, existiendo población que está fuera de la ciudad pero dentro de un municipio metropolitano. La Zona metropolitana no se refiere a la mancha urbana (es decir no se sigue un criterio funcionalista de definición) sino a la totalidad de las unidades político-administrativas ocupadas, total o parcialmente por ella. Una Zona metropolitana es, desde el punto de vista territorial, económico y social un fenómeno mayor que el área metropolitana". (Geisse y Coraggio: 1982)

"Región metropolitana se refiere a un ámbito territorial mayor, en éste caso, se incluye a la mancha urbana y centros de diferente tamaño que se encuentran ubicados dentro de una línea imaginaria delimitada por niveles de interacción presentes o potenciales. En éste caso entonces, el criterio seguido para la definición también es funcional, entendiéndose al ámbito territorial como una unidad que genera una cobertura de flujos y relaciones cuyo eje es el área metropolitana." (Geisse y Coraggio:1982)

Aún existiendo una diferenciación conceptual importante ya que se define principalmente la relación asimétrica entre centro-periferia, entre ciudad principal y centros y en la urbanización que convive con diferentes instituciones -Municipios- sin solución de continuidad aparente, el término área metropolitana adopta un aspecto más inclusivo que el anteriormente expresado, siendo usado indistintamente para definir por lo menos área u zona.

1.1.2- Modelos de expansión geográfica de la mancha metropolitana:

En la expansión urbana de tipo área metropolitana difícilmente se encuentre un patrón morfológico preestablecido, razón fundada en la imprevisibilidad del surgimiento y la consolidación del proceso de afincamiento residencial y productivo. El urbanismo logró identificar cuatro tipos morfológicos principales de expansión de la mancha urbana constituyente de las áreas metropolitanas, los cuales contaban con elementos que actuaron como potenciadores del proceso. Algunas características propias del trazado original de la ciudad (nodos, recorridos, sectores, límites, puntos de referencia) y del mapa nacional (los accesos viales de entrada y salida de la ciudad capital), o zonas productivas actuaron como promotores de una expansión hacia la periferia. Según Ligrone (Ligrone:1992)⁸ los cuatro modelos tipo serían:

- a- *Concentrado*: alrededor de una ciudad madre de gran tamaño en relación a las del resto del país que muestra bajo desarrollo urbano. El área es un sistema con gran proximidad espacial entre sus ciudades componentes.
- b- *Dendrítico*: Las ciudades del área están situadas en los ejes perpendiculares que naciendo en la ciudad madre (vías radiales) se expanden a través del territorio nacional.

⁸ Ligrone Pablo: "Area Metropolitana de Montevideo: hacia una reflexión geopolítica" paper MVOTMA, Montevideo, 1992.

- c- *Radiocéntrico*: Las ciudades periféricas "gravitan hacia un centro principal". El sistema de flujos -transporte, red político-administrativa-confluyen hacia el centro de la ciudad madre. Al igual que el modelo dendrítico, la relación transversal entre las unidades urbanas del área metropolitana es muy baja.
- d- *Lineal*: Las unidades urbanas periféricas del área metropolitana se desarrollan linealmente sobre el eje carretero, destacando una gran extensión lineal y poca profundidad urbana.

Las características que presenta cada uno no implican la exclusividad del modelo, pueden hallarse combinadas en una formación urbano-metropolitana, precisamente porque la característica intrínseca de las áreas metropolitanas es la improvisación en el trazado urbano-suburbano que se va conformando por factores externos a la disciplina urbanística.⁹ En general, en América Latina el modelo histórico predominante de economías agroexportadoras, desarrolló alrededor y hacia-desde las ciudades puerto las estructuras viales y urbanas, generando el nucleamiento en formatos dendríticos y radiocéntricos.

1.2- Complejidades estructurales de una formación de área metropolitana.

El avance indiscriminado y por lo tanto incontrolable de la expansión urbana en la última mitad del siglo XX, plantea *"la disolución, el desvanecimiento del concepto de ciudad que hablamos heredado de los siglos anteriores"* (Gambi:1990)¹⁰; se difuman y relativizan los conceptos de campo y de ciudad, de rural y de urbano. Partiendo de los conceptos de área metropolitana y de procesos de metropolitización se comienza a inferir que los núcleos originales -ciudades madre- tienen capacidad hegemónica para dirigir los flujos funcionales, transformándose en *"edge cities"* (ciudades límite) en el sentido de que son: *"Ciudades porque contienen todas las funciones que una ciudad tiene siempre, aunque en forma muy dispersa que pocos han conseguido entender. Límite porque son un vigoroso mundo de pioneros e inmigrantes alzándose lejos de los viejos centros urbanos, allí donde treinta años antes no había más que campos y seguros pueblitos"* (Garreau:1994)¹¹ En este sentido, dicha concepción encierra la contradicción de los límites político-administrativos, ya que, la hegemonía territorial y de actividades de la ciudad madre estaría determinando desde el punto de vista político-administrativo una relación de *primus-interparis* con las otras administraciones político-territoriales que caen dentro del área de influencia metropolitana, generando una tensión en la resolución y distribución de recursos de políticas.

⁹ En contrario de la planificación urbana que puede contar con una planificación ex -ante, las áreas metropolitanas responden a los flujos variables de la economía y la demografía en el uso arbitrario del espacio

¹⁰ Gambi, Lucio: "Ragionando di confini della città" en G.Paba ed.: "La città e il limite" Florencia. 1990

¹¹ Garreau, Joel: "Edge cities. Life on the New Frontier". Doubleday, NY 1993.

Aunque queda mucho por definir en un tema sobre el cual existe abundante investigación y discusión, hay acuerdo en que los principales problemas que actualmente se manifiestan en el avance ininterrumpido e inflexible de las áreas metropolitanas y de sus fases sucesivas (zonas y regiones) y que son objeto de estudio por los especialistas son:

- La sustentabilidad del proceso urbano-metropolitano

El concepto de sustentabilidad aplicado a la cuestión urbana refiere a contar con elementos que garanticen la consolidación de un ambiente y que se asegure su continuidad en el tiempo y en el espacio, en sí misma y en cada una de las dimensiones que contiene: sustentabilidad demográfica, sustentabilidad de la cuestión social, del medio ambiente y de los factores de sostén económico-productivos. Es que ratificando el concepto de la sustentabilidad urbana se encuentran subdimensiones referidas a la sustentabilidad ambiental, económica, ecológica, social y de gestión pública (política e institucional). La sustentabilidad referida a un proceso social -en sentido amplio- está indisolublemente ligada a los procesos de desarrollo, conformando en la última década una subdisciplina de estudio referida al desarrollo sustentable especialmente en el ámbito de lo local en combinación con lo regional.

La inespecificidad, la inesperabilidad y el descontrol de los sucesos que van conformando un área metropolitana dan forma a serios cuestionamientos cuando se trata de pensar en la implementación de un proceso de consolidación del área en parámetros aceptables para el hábitat humano y el entorno ambiental. Hablar de desarrollo sustentable se torna un desafío tanto para las áreas metropolitanas de sociedades desarrolladas como las que se encuentran en vías de desarrollo. Este desafío para los analistas y los operadores se basa en lo difuso y complejo que se torna planificar e implementar en un escenario donde el espacio de lo social, lo ambiental y lo económico no mantienen parámetros estables en cuanto a crecimiento y movilidad, sustentabilidad vs. depreciación e inversión estable respectivamente, y, al ser factores de alta inestabilidad estructural, tampoco logran conciliar articulaciones sectoriales consistentemente lógicas entre sí.

- Los límites a la expansión física del área metropolitana.

Los procesos de formación y consolidación de áreas metropolitanas recorrieron sucesivas fases en términos de expansión territorial y de conexión funcional de flujos de intercambio y/o dependencia.

Oriol (Oriol:1996), distingue un proceso sucesivo y continuo descrito en una secuencia de crecimiento del espacio urbanizado en: “ mancha de aceite (por simple agregación o ensanche sin solución de continuidad con el espacio construido preexistente) a la suburbanización (la aparición de periferias metropolitanas más o menos densas, a menudo sin solución de continuidad, como la ciudad central); de la suburbanización a la

periurbanización (la integración en las dinámicas metropolitanas de los antiguos núcleos rurales); de la periurbanización a la rururbanización (la difusión de las dinámicas metropolitanas hasta los antiguos espacios rurales más alejados de los núcleos primigenios)". El uso del suelo dirigido a la urbanización no planificada está en relación inversa a las posibilidades de sustentabilidad del territorio como articulador de actividades sociales y económicas. A los costos ecológicos y medioambientales, se suma la insostenibilidad en la transferencia de los recursos a nuevos servicios sociales y de infraestructura a la población que se ubica residencialmente en un espacio vacío de contenidos urbanos (vivienda, infraestructura de servicios). La brecha entre la creciente expansión urbano-metropolitana y la provisión de infraestructura de servicios correspondiente aumenta día a día, generando el doble efecto de "la pobreza en la ciudad y la pobreza de la ciudad" Geisse (Geisse:1987)¹². Este problema no sólo se supera con la necesaria regulación del uso de suelo (suelo productivo y suelo para uso residencial), elemento que en principio pondría límites al avance urbano sobre el territorio productivo rural y así mismo sobre la calidad del asentamiento residencial, sino que, los límites también se transforman en la conexión que mantiene el área con otras zonas y las regiones del territorio nacional. Desde el punto de vista político-administrativo, el problema, se genera en las expectativas e incentivos diferenciados que las distintas administraciones políticas de las áreas imprimen a su gestión en materia de regulación, promoción y distribución de políticas que generan trasvasamientos de población por satisfacción de servicios o por expectativas de empleo o de inversión productiva. Es el caso -frecuente- de una comuna que incentiva con medidas impositivas flexibles la inserción productiva de capitales (industria o emprendimientos de construcción residencial) generándose una cadena de infraestructura de servicios terciarios y de asentamiento poblacional en busca de empleo en la periferia suburbana. Si éstos emprendimientos no cuentan con una planificación integral de previsión de impacto, es difícil retomar el control de los efectos de la urbanización en la degradación ambiental y responder al mismo tiempo a la demanda de servicios y de infraestructura básica que implican la transformación definitiva del territorio, promocionándose de hecho el conflicto al interior del área y con el entorno regional.

- La funcionalidad de un área metropolitana, auges y declives en el desarrollo territorial.

El principal problema de la funcionalidad de las áreas metropolitanas, esto es: el logro de alcanzar un proceso donde los factores que en ella actúan se desenvuelvan en un ambiente coordinado y ajustado a las necesidades generales y particulares de cada uno sin romper las condiciones de acondicionamiento y rendimiento que el contexto requiere- se reconoce a partir de su característica de territorios de "geometría variable", significando esto que la movilidad de la mancha urbana no incluye una previsión de hacia donde, con qué magnitud y con qué resultados esperados se desplaza en el territorio y en el tiempo, observándose modalidades de desarrollo y estancamiento territoriales sujetas a los vaivenes de los flujos de las relaciones sociales -economía, demografía, administración y gestión de los territorios-. Por lo tanto, los parámetros de funcionalidad, donde todo

¹² Geisse, G.: "Alternativas para enfrentar la crisis" 1987

relacionado a los incentivos de movilidad de las personas (medio ambiente, servicios, mercado laboral) los flujos de la economía y de las economías locales (mercados productivos competitivos) que se prestan, presentan grados de implementación e interrelación diferenciada en magnitud y grado en las diferentes zonas, estableciendo un cuadro donde se puede observar por períodos y espacios su evolución (o involución) y su desarrollo (o estancamiento).

- El status legal, ¿que administración y que gestión de lo metropolitano?

Desde la óptica del análisis politológico, la característica principal de las áreas metropolitanas es su fragmentación político-administrativa. La geografía metropolitana es un *puzzle* de unidades de gobiernos más o menos autónomos y de agencias estatales que administran y gestionan en un marco de recursos, capacidades de gestión y de incentivos políticos diferentes en tipos y magnitud. Este marco institucional supone un relacionamiento de competencia en el uso y la distribución de los recursos y en los incentivos que los actores manejan para potenciar las oportunidades de cada unidad territorial-política. El proceso se dirime entre una racionalidad política: mantener la autonomía de los territorios; y una racionalidad funcional: el equilibrio en los flujos relacionales endógenos y exógenos que confluyen en el área. En este cuadro de situación no se ha llegado a una síntesis adecuada, ni al establecimiento de una lógica combinada de ambos factores para propender a: una mayor competitividad económica, una mayor cohesión social, una integración de la política y de las políticas, y avanzar hacia un desarrollo sostenible y autosustentable de las áreas metropolitanas. En adelante nos centraremos en el análisis de los enfoques teóricos y los modelos que abonaron las distintas fases que atravesó la gestión institucional del tema metropolitano; de las formas de gobierno implementadas y su destino, en el marco de las relaciones intergubernamentales y socio-institucionales que signan dichos procesos.

2 - El análisis del gobierno en las áreas metropolitanas

El tratamiento de la cuestión metropolitana tiene dos grandes dimensiones de análisis englobadas en el área de estudio de la gestión urbana. Por un lado, el análisis de los procesos socio-económicos y políticos que influyen en la expansión territorial de las formas urbano-metropolitanas, constituyendo el análisis de la funcionalidad del proceso metropolitano visto como un sistema en sí mismo, en una interrelación de factores de carácter económico, político y social que buscan el equilibrio como forma de autosustentarse mutuamente (visión sistémica). Por otro, el enfoque estadocéntrico y afiliado a la corriente neoinstitucionalista orienta el análisis desde los actores estatales y considera el estudio desde el rol político institucional a cargo de los gobiernos locales y las agencias del Estado interviniendo en la regulación, la distribución, y la promoción de políticas como instrumentos de ordenamiento territorial-sectorial en las áreas

metropolitanas, e introduce en el análisis las condiciones y las capacidades de los mismos para ejercer -governabilidad-, y la capacidad del gobierno y del Estado de actuar en la implementación de políticas para la consecución de las metas colectivas, entendidas como una dimensión participativa entre gobierno y sociedad -*governance*-.

La diferencia fundamental entre ambos enfoques está en que la interpretación sistémica toma la consideración del ámbito específico como una unidad (sistema) que se relaciona con el ambiente creando puentes de diferente tipo en la búsqueda de equilibrios y recursos. Aquí los actores públicos y privados forman parte de diversos subsistemas de interés que sostienen al sistema metropolitano; mientras que la segunda –neoinstitucionalista, aborda el estudio desde la centralidad político-institucional que mantiene una compleja relación con actores de distintos intereses y diferente capacidad de decisión e influencia que compiten por la obtención de los recursos administrados por los organismos de gestión estatal.

El enfoque neoinstitucionalista, interpela fundamentalmente en dos campos: el primero, sobre la necesidad de desarrollar las capacidades de gestión y promover la articulación entre las instituciones públicas y la sociedad civil -*governabilidad* y *governance*-; el segundo el recurso de la coordinación y la cooperación para una administración responsable y eficaz, capaz de desbloquear la inercia de parálisis o de alta sectorialidad en la producción de políticas¹³, avanzando hacia contextos integrados en el marco del relacionamiento intergubernamental con una visión de planificación estratégica integral. El campo de las relaciones intergubernamentales en el que están insertos los referentes principales de la gestión metropolitana: los gobiernos locales y las agencias estatales, reconoce vías de articulación formales e informales expresadas en el primer caso en un conjunto de reglas de mecanismos e instrumentos de relacionamiento. En el segundo caso, las redes que se constituyen informalmente para la búsqueda de acuerdos a través de los partidos políticos, los técnicos y estructuras de la sociedad como sindicatos, cámaras u org's.

La interdependencia entre actores y factores aunque con diferentes énfasis está presente en ambas dimensiones, presentando enfoques que suponen lógicas de conexión, articulación y responsabilidades diferenciadas. Esta interdependencia se constituye en un elemento central que torna posible la reflexión sobre el ordenamiento social y económico de las áreas metropolitanas.

El enfoque que destaca la importancia de la gestión pública, reivindica el rol de las instituciones para ordenar los procesos y guiar el relacionamiento con la sociedad (*governance*), señala la capacidad de éstas de promover una trama de relaciones interinstitucionales eficaz para la implementación de políticas públicas orientadas al territorio (*governabilidad*). Los límites a la aplicación de éste modelo teórico se encuentran en los diseños institucionales a los que son aplicados: excesivo centralismo, alta descentralización, desmedida sectorialidad según los casos que modelan y constriñen las alternativas de aproximación a una componenda global de la problemática metropolitana,

¹³ De Castro M.H.: "Governabilidade, Governança y Democracia" Rev- DADOS, vol 40 IUPERJ, Río de Janeiro 1997.

presentando arenas de resolución de conflictos entre actores que, o resultan excesivos en número o en grado de poder como para poder establecer equilibrios político-institucionales razonables y con una visión integradora.

2.1- Las soluciones gubernativas de las áreas metropolitanas: objetos de políticas o arenas de políticas para sujetos políticos.

La cuestión metropolitana no escapa a las variables de crisis y transformación que atraviesa desde hace décadas el cuerpo social y a las instituciones públicas del Estado nacional. Por sus características de concentración demográfica y de actividades, es el lugar donde los problemas son más manifiestos dada la intensidad con que se presentan variables de sobrepoblación, de empleo y producción, de medio ambiente y sustentabilidad del suelo urbano. En América Latina, los indicadores de pobreza social y la escasez de recursos materiales y legales para operar en los territorios, se incorporaron a la forma de encarar el análisis de diagnóstico y de implementación de acciones para superar las dificultades existentes en escenarios urbano metropolitanos.

Como adelantamos anteriormente, el estudio de la problemática metropolitana se retomó en la década de los 60's en adelante con gran intensidad en Europa y Norteamérica abordando la cuestión de la unidad político-administrativa planteada a principios del siglo XX. El paradigma de la planificación con un carácter centralizador abonó la concepción de un sistema de área metropolitana que existía y se reproducía en función de flujos endógenos y exógenos que debían ser regulados y dirigidos por un organismo de corte territorial a medio camino entre lo nacional y lo local. La percepción de asistir a una formación de tipo regional de carácter netamente urbano, desarrolló una visión de conjunto artificial, pasible de ser controlada desde la centralidad estatal, sin ingerencia sectorial (agencias del Estado) ni territorial (gobiernos locales). Se crearon gobiernos metropolitanos que incluían en su jurisdicción todos los niveles institucionales que entraban en el territorio comprendido como metropolizado, éstos gobiernos instrumentados desde el nivel central, tuvieron autonomía tanto del nivel sectorial como municipal en materia de gestión, planificación, manejo de recursos y mecanismos de relacionamiento con la sociedad.

La visión de la teoría de sistemas autoreferenciados (Luhmann:1991)¹⁴ abonó distintas concepciones ideológicas, generando la idea de una región en términos de sistema urbano, pasible de la acción de "prácticas urbanas". Sin embargo, la complejidad presentada en la coexistencia física de formatos urbanos, suburbanos y rurales tanto como de administraciones locales autónomas con intereses, expectativas y capacidades de gestión y desarrollo diferenciadas dejó corta la variable explicativa de un problema urbano pasible de la aplicación de tales prácticas:

¹⁴ Niklas Luhmann: "Sistemas sociales" Alianza Editorial, 1991, pág. 56: "Los sistemas son tales en tanto son autoreferentes", es decir, "cuando los elementos que los constituyen están integrados como elementos de función y en todas las relaciones entre éstos elementos corre paralela una remisión a la autoconstitución; de ésta manera, se reproduce continuamente la autoconstitución"

"Las prácticas urbanas forman sistema. No tienen significación por sí mismas. Su única significación es la de los elementos estructurales que ellas combinan. Estas combinaciones se realizan por medio de los agentes, a partir de la determinación y de la pertenencia multidimensional de estos agentes-soportes. El campo de las prácticas urbanas es un sistema de combinaciones entre combinaciones dadas de elementos estructurales. Realiza y manifiesta a la vez las leyes estructurales del sistema, tanto de su reproducción como de su transformación, tanto de su organización como de sus contradicciones" (Castells:1974)¹⁵

[...] the people who live in the metropolitan areas cannot rise up, develop plans for action, debate proposals, iron out acceptable compromises, and then agree to join hands and take action. Without such teamwork machinery, there is no constituency, no sense of common purpose, no metropolitan community in a political sense, and what is all-important, no metropolitan leaderships. (Gullick:1962)¹⁶

Luego de un década, el modelo comenzó a ser criticado desde diferentes ángulos, la reforma de los Estados adscrita al pensamiento liberal y comenzada a fines de los 70's en Europa, fue crítica respecto de los modelos de concentración político-territorial con fines funcionales, propugnando una vuelta a la fragmentación político-territorial vía la descentralización de competencias político-económicas hacia los gobiernos locales. La descentralización logró disolver las estructuras de formatos metropolitanos centralizados en la década de los 50's en EUA y en los 60's en Europa. A la crítica concentradora se adscribieron dos corrientes descentralizadoras ideológicamente opuestas.

La primera, sustentada en una visión ideológica neo-marxista, realzó la importancia de los gobiernos locales como garantes del sistema democrático en el medio local. Los principios de subsidiariedad, autonomía y legitimidad de los gobiernos locales apoyados en mecanismos de participación y cogestión reforzarían el marco de derechos ciudadanos en el acceso a los bienes públicos. Un gobierno metropolitano conformado centralizadamente no constituía una garantía a las demandas de ciudadanía local; no era elegible localmente y por lo tanto no era legítimo sino más bien autoritario. (Sharpe: 1995, Barlow: 1996).

La segunda corriente opositora al modelo de gobierno metropolitano vino de la mano de la teoría del *public choice* tributaria de la corriente liberal (basada en la economía clásica principalmente apoyada en Tiebut [Tiebut:1956]) donde, la resolución del conflicto político por los recursos y la distribución de las políticas fue argumentada con la razón de que "*la gente vota con los pies*" trasladándose a donde se ofrece la mejor canasta de bienes de acuerdo a sus intereses individuales, la imposición de reglas y de distribución de bienes de un gobierno metropolitano inhibía del derecho a la elección del cliente-ciudadano. Para ésta corriente, sólo un formato desagregado de gobiernos locales en competencia por el mercado de consumo y de oferta podía garantizar buenos y variados paquetes de servicios, impuestos y condiciones de vida a la población. A la vez, la libre competencia inter-jurisdiccional propiciaría la equiparación en eficiencia y eficacia de las acciones de cada

¹⁵ Castells, Manuel: "La cuestión urbana" Edt. Siglo XXI, Barcelona, 1974, pág.315.

¹⁶ Gullick, Luther: "The Metropolitan Problem and American Ideas" N.Y 1962, en Stephens y Wilkstrom ob.cit. pág.42.

gobierno local, consolidando en condiciones de cuasi-mercado oportunidades de inversión económica y desarrollo social.

"The consumer-voter may be viewed as picking that community which best satisfies his preference pattern for public goods. This is a major difference between the central and local provision of public goods. At the central level the preferences of the consumer-voter are given, and the government tries to adjust to the pattern of these preferences, whereas at the local level various governments have their revenue and expenditure patterns more or less set. Given these revenue and expenditure patterns, the consumer-voter moves to that community whose local government best satisfies his set of preferences. The greater the number of communities and the greater the variance among them, the closer the consumer will come to fully realizing his preference position." (Tiebut: 1956)¹⁷

La *diferencia* entre éstas dos corrientes estuvo en el énfasis puesto entre dos visiones contradictorias: la visión del derecho de ciudadanía y la visión de los derechos del consumidor, donde la última anula la visión integradora e integral de la primera. La *coincidencia*, estuvo en que las dos consideraron a la esfera público-institucional como una función de los factores de desarrollo socio-económico.

2.2- Los modelos de gobierno metropolitano

En la primera etapa (década de 60' al 80') de búsqueda de soluciones al problema de las áreas metropolitanas, primó la visión de sistema metropolitano. Se constituyeron "gobiernos metropolitanos" con un enfoque netamente funcionalista que privilegió la eficacia de los factores socio-económicos (distribución de bienes y condiciones de competencia económica) en función de la exclusión de las particularidades locales. Sus funciones específicas fueron la planificación territorial inclusiva y la unificación de las capacidades impositivas y distributivas a los diversos componentes del modelo metropolitano. "No eran gobiernos locales, sino una estructura preliminar establecida a nivel meso, el cual en algunos casos cubría el área metropolitana funcional [...] descansando sobre fundamentos que son esencialmente funcionales: eficiencia, economías de escala etc." (Lefebvre:2000)

La principal crítica al modelo predecesor descentralizado de la época¹⁸ que abonó la implementación cuasi-centralizada de los gobiernos regionales fue la baja performance que presentaba un escenario regional en condiciones de metropolitización fragmentado en gobiernos locales con características de tamaño, orientación y capacidades diferentes que eran ineficaces para regular, distribuir bienes y fomentar el desarrollo. La creación de

¹⁷ Tiebut, Charles: "A pure Theory of local expenditures", Journal of Political Economy, 416- 424, EE.UU. 1956

¹⁸ Nos referimos al modelo históricamente constituido en Europa, donde con más o menos autonomía del gobierno central las administraciones locales estaban descentralizadas. El proceso de las localidades de entorno metropolitano en Europa se desarrolló en un eje de: descentralización (hasta los 60's)-->recentralización metropolitana (desde los 60's a los 80's)--->descentralización (a partir de mediados de los 70's y 80's)--> el proceso actual es de regionalización supranacional, formato impulsado desde la UE.

"gobiernos metropolitanos" contenían cuatro principios básicos (Lefebvre:2000). Sharpe:1995):¹⁹

- a- *"Legitimidad política fuerte, obtenida por la elección directa de sus representantes políticos.*
- b- *Autonomía significativa tanto de los gobiernos centrales como de las autoridades locales básicas, autonomía adquirida como resultados de recursos financieros y recursos humanos adecuados*
- c- *Amplia jurisdicción político-territorial*
- d- *Cobertura territorial relevante, consistente con el área funcional."*

La aplicación del modelo de gobierno metropolitano presentó dos problemas insolubles que propiciaron el declive, la desaparición o una reestructuración profunda.

El primer problema, fue la legitimidad política que necesitaba un gobierno metropolitano para ordenar un subsistema en términos de promoción de la economía y de distribución de servicios sociales en ambientes descentralizados y ordenados históricamente en una lógica política. Los gobiernos "metro" se constituyeron en torno a una lógica de logros de eficiencia en las economías de escala y de los servicios, restando participación a la fase política esencialmente local. En respuesta, se gestó la resistencia tanto de los gobiernos locales como de los organismos sectoriales del Estado central también constituidos y dirigidos en una lógica política, que encontraron disminuidos sus campos de competencia y de recursos y contribuyeron a bloquear la viabilidad de la propuesta de unificación regional-sectorial.

Por otra parte, las poblaciones residentes del área no avalaron un organismo *"que la mayoría de las veces no los reconocen porque ya que las autoridades metropolitanas están basadas en la legitimidad funcional no sienten la necesidad de consultarles. Es interesante tener en cuenta que el proyecto de amalgamar la ciudad metropolitana [de Toronto] se llevó a cabo pese al voto contrario de la población"* (Lefebvre:2000), restando apoyos que continuaron volcados a los gobiernos locales. La relación gobierno metro→ciudadanía no contó con vías de tránsito de doble mano en la composición de las agendas de políticas, las mismas se diseñaron en un sentido vertical *-top-down-*, bloqueando los canales de:

- demanda local directa entre gobierno metro y población
- demanda indirecta a través de los gobiernos locales al gobierno metro,

estableciéndose un vacío de representación y legitimidad de los organismos encargados del *policy making* en las áreas metropolitanas.

El segundo problema que se halló, fue la inexistencia de un ambiente metropolitano funcional homogéneo en extensión y tipo, diagnosticándose que era posible encontrar

¹⁹ Los gobiernos metro tuvieron amplia aceptación en su momento llegando a formarse en la mayoría de los países europeos y de América del Norte. A modo de ejemplo: en Italia en 1975 "*los compresori*", en Piamonte, Veneto, Toscana y Lombardía. En Inglaterra en 1972, en el Gran Londres. En Francia, en 1966 las "*communautés urbaines*" en Bordeaux, Lille, Lyon y Strasbourg. En EE.UU, desde los 70's se constituyeron con mayor y menor grado de autoridad en Nashville, Miami, San Francisco, Houston, Boston, Illinois entre otras.

múltiples funcionalidades, “[...] no existía ni un territorio funcional, dependiendo del bien o servicio que sea considerado. Consecuentemente no existía un territorio funcional de referencia al cual se adapten las organizaciones institucionales” (Lefebvre:2000)

Cada aspecto de los flujos funcionales del área (función de flujo de mercaderías, mercado laboral, servicios, políticas sociales), tenía diferente intensidad en el espacio y en el tiempo. Estos flujos son los factores que constituyen “la geometría variable” del área mencionada anteriormente, y por lo tanto, la labor de coordinación dentro de un organismo único donde confluyeran los distintos y desiguales factores se tornó imposible de controlar desde una estructura centralizada y autónoma de los demás actores institucionales que a su vez estaban intimamente relacionados con alguno de éstos factores. Esto hizo que no se solucionaran vía la equiparación de oportunidades las carencias de las zonas más vulnerables en término de economía y desarrollo social. Más bien, los gobiernos metropolitanos coadyudaron a fortalecer a los más fuertes que a la vez contaban con mayor capacidad de presión y de recursos.

De hecho los “gobiernos metro” se encontraron disfuncionales a sus propios objetivos que aspiraban a :

- centralizar la provisión de bienes públicos y promover el desarrollo productivo con un criterio territorial inclusivo y uniforme
- desarrollar las condiciones óptimas de su calidad de gobierno -estar legitimados, tener autoridad y autonomía en el territorio metropolitano - para viabilizar sus capacidades de gestión.

El factor autonomía -en la decisión y en el manejo de los recursos- actuó como balance ante la debilidad de los otros dos (autoridad y legitimidad). La libre disposición de recursos legales y materiales con que contaban las autoridades metropolitanas permitió desarrollar la planificación estratégica de los territorios bajo su égida, principalmente en la cobertura de servicios de infraestructura financiada por ellos mismos. No obstante, no contar con una autoridad legitimada en el consenso de los otros actores institucionales y de la sociedad civil, debilitó las propuestas de claves de desarrollo económicas, reforzando la oposición y el bloqueo a la puesta en marcha de éste modelo.

La razón de la creación de los “gobiernos metro”, justificaba opciones de desarrollo económico y técnico en territorios fragmentados y en competencia por recursos que actuaban en función de intereses propios y no vehiculizaban mecanismos de coordinación mínimos. El fracaso de ésta razón original se debió a que no contemplaron que el modelo de desarrollo implementado debió contar con factores de consenso y colaboración de las unidades de gestión de menor rango -los Municipios- y de los actores de interés civil - ONG’s, corporaciones sindicales y empresariales.-. Lo que no tuvieron en cuenta fue que debían incorporar factores promotores de la cohesión social y de la sustentabilidad territorial, ligados indisolublemente al desarrollo económico. “*La imposición de éstos gobiernos metropolitanos sobre los actores locales no estimuló su aceptación y a menudo eran considerados como productos institucionales fabricados en el exterior y como tales parecía justificable el tratar de hacerlos desaparecer o limitar sus poderes lo más posible*” (Lefebvre:2000).

Por otra parte, la caída del modelo regional metropolitano se debió a que, siendo una modalidad de extensión de control del Estado central, creado verticalmente y con autonomía del ámbito sectorial del propio aparato estatal y, aunque fueron desarrollados con una visión funcionalista, no escaparon a las pautas políticas de los gobiernos nacionales y desarrollaron una tensión de competencias políticas entre los niveles del Estado. En EE.UU, ya en 1924 Paul Studensky²⁰, observaba en la anexión/fusión de los gobiernos locales en las áreas metropolitanas, los problemas de las relaciones intergubernamentales entre distintos niveles de gobierno. Varios autores (Jones:1939, Gulick:1942, Woods:1958) veían como principales obstáculos a superar:

- la dificultad de reconocer barreras constitucionales preexistentes
- los liderazgos políticos y sus metas en el ámbito subnacional
- la sobreposición de funciones entre los niveles local, regional y central
- los conflictos entre la esfera de la política y la burocracia.

En los 80's, los procesos de reforma en los roles y competencias del Estado entraron en contradicción con la propuesta implementando la descentralización territorial y nuevos roles a la actividad privada -privatizaciones, desregulación y tercerización-. A mediados de los noventa, la dimensión supranacional de la Comunidad Europea comenzó a trazar una visión regional que traspasa los límites de las fronteras nacionales, coadyudando al marco de debilitamiento de gobiernos regionales de tipo centralista, fortaleciendo en una lógica política la capacidad de los actores locales para desplegar recursos de asociación supraregional.

2.3- Los modelos que apuntan a consolidar condiciones de gobernabilidad y "governance" en las áreas metropolitanas

La segunda generación de reformas en el Estado -reorientación de las políticas públicas y rediseño institucional-organizacional-, destacó la tendencia a revitalizar las capacidades del Estado central y de su aparato debilitados por la discutida performance del modelo descentralizado impuesto en los 80's. Al reintroducirse en la agenda el replanteamiento de las capacidades de los gobiernos -central, regionales y locales- como ordenadores y promotores de las relaciones societales se diagnosticó que las condiciones de gobernabilidad no eran suficientes para rehacer el entramado de las relaciones Estado-sociedad. En la búsqueda de alternativas de mejora de la performance pública surge en la década de los 90's el concepto de la *governance*. Expuesto en un primer momento como panacea a la crisis de gobernabilidad, fue reformulándose hasta llegar a nuestros días como un cuerpo conceptual amalgamado necesariamente al concepto de gobernabilidad. No existe una única definición interpretativa de los conceptos, sustentados en bases

²⁰ Studensky, Paul: "The Government of Metropolitan Areas in the United States", Chicago University Press, 1942.

ideológicas distintas y en el contexto en el cual son aplicados, es consensuado sin embargo que la governabilidad atañe a las capacidades constitutivas de los gobiernos para el ejercicio del poder, el control sobre las condiciones esenciales que debe de desarrollar: legitimidad, autoridad y autonomía, "*las condiciones sistémicas e institucionales sobre las cuales se da el ejercicio del poder* (Melo:1995)²¹, referidas al diseño institucional del estado y la capacidad de imponer programas de políticas con acuerdos políticos e institucionales. "*Se trata la gobernabilidad como las condiciones en que se gobierna, en relación a las variables que los gobiernos controlan y las que no controlan*" (Muller:1997, Guimaraens:1997)²².

"Governance, es definida como la capacidad estatal de aglutinar diversos intereses a través de acciones concretas de su aparato institucional-organizativo, "*se relaciona con la capacidad del gobierno y del Estado de actuar en la implementación de políticas para la consecución de las metas colectivas. Podemos entenderlas como una dimensión participativa y plural de la sociedad, incorporando visiones de sus varios segmentos*" (Diniz:1997)²³. Se parte de la premisa de que el aparato institucional público a través de acciones de coordinación, articulación de actores, y de la planificación e implementación de políticas rescata y recupera la noción de interés público, desgastado por la acción sucesiva de los programas liberales y de los efectos de la globalización.

La escuela europea interpreta que: "*Governance refiere a la performance de los actores [institucionales] en cuanto a su capacidad de ejercer la autoridad y guiar a la sociedad, [...]...acerca de cómo y con que resultados desde el estado se guía a la sociedad y a la economía a través de políticas fragmentadas definiendo metas y prioridades*" (Guy Peters:2000)²⁴

Diniz expresa que "*la acción estatal disociada de alguna noción de bien común y de la garantía de preservación de un cierto grado de responsabilidad pública en el proceso decisorio no posee legitimidad suficiente*". Este proceso de pensamiento desarrollado por la escuela brasilera, hace de los conceptos gobernabilidad y *governance*, dimensiones de un mismo contexto de acción estatal en el proceso de guiar el relacionamiento con su sociedad, las que a la vez se dirimen en un círculo virtuoso de complementación y dependencia recíproca. Si la gobernabilidad se apoya en la consolidación del régimen democrático a través de la aplicación eficiente de sus capacidades institucionales, la *governance* incorpora la participación y el control (*accountability*) civil como garante de la anterior.

²¹ Melo M: "A federalismo e seguridade social: as vicissitudes da descentralização" CIESU- UPFE, Montevideo, 1995.

²² Muller G: "A gestao territorializada de governos municipais: o macro-eixo San Paulo-Buenos Aires" CLAD, Venezuela, 1996. Guimaraens; H: "FALTA";

²³ Diniz, Eli: Governabilidade, Democracia e Reforma del Estado: Os Desafios da Construcao de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90" Revista DADOS vol 37, nº2 1995, Brasil.

²⁴ A su vez Jon Pierre define otra dimensión adicional que es la capacidad de coordinación de varios tipos de interacción público-privado formal e informal fijada predominantemente en las redes políticas. En: "Debating Governance. Authority, Steering and Democracy" Edited by Jon Pierre, Oxford University Press, New York, 2000.

La aplicación de los conceptos de la gobernabilidad y la *governance* en un contexto de área metropolitana, asumen tres dimensiones específicas a la hora de modelar e implementar las estrategias de intervención.

- En primer lugar, se plantea como elemento central la interpelación a la capacidad pública para entender y asumir como cuestiones de la agenda político-institucional, la importancia de las transformaciones físicas y psicológicas que manifiesta el cuerpo social. " [...] *debe considerarse el papel de las metrópolis como principales espacios receptores de la modernidad de los noventa, de las nuevas políticas públicas y de las transformaciones en la relación gobierno-ciudadanía*" (Ziccardi: 1995)²⁵.
- En segundo lugar, se expresa la necesidad de dirigir articuladamente un proceso de transformación adecuada al contexto del marco político-institucional plural que actúa en el territorio metropolitano, a la luz de estructuras públicas de carácter fragmentado, disociadas en intereses y lógicas diversas y escasamente confluyentes. Para esto es esencial redefinir los espacios y las competencias, el estado de la disponibilidad de los recursos legales y materiales y las responsabilidades de cada uno de los actores institucionales con capacidad de intervención en el territorio metropolitano como paso previo a la configuración de modelos alternativos de conducción metropolitana. Por otro lado aunque en el mismo sentido y con igual importancia, el campo de las relaciones intergubernamentales se constituye pieza clave en el análisis de la cuestión metropolitana. Los buenos rendimientos en la activación de mecanismos de coordinación intergubernamental bajo diversas formas de asociativismo municipal se presentan como una alternativa viable de resolución política a los fracasos de los modelos centralizados verticalistas con objetivos de tipo funcional.

La razón de la propuesta es: la centralidad de la política como instrumento de coordinación y resolución de conflictos, la responsabilidad compartida y la mayor horizontalidad en la toma de decisiones. Se supone una integración amplia de actores con legitimidad probada - en su condición de representantes-, y un proceso que deslizándose sobre un eje de cooperación y conflicto pueda estar signado por tipos y formas de asociación - institucionalmente formalizadas o no- y por lo tanto de legitimidad institucional, política y social.

Los problemas que afronta: hallar los grados y tipos de coordinación adecuados a cada realidad "*En la práctica cuando existen ámbitos de responsabilidad compartida, tienden a predominar las reglas de decisión jerárquicas, donde el centro impone su punto de vista independientemente de las posiciones de los gobiernos subnacionales*" (Jordana:2001); las diferentes lógicas de acción que tienen los actores en la formas de incidir sobre el territorio y su universo social, "*concomitantemente con las capacidades estructural-funcionalistas que las organizaciones llevan adelante a través de sus agentes, se desarrollan lógicas de*

²⁵ Ziccardi, A: "La gobernabilidad en las metrópolis latinoamericanas" Banco Nacional de Comercio Exterior, Méjico, 1995

acción que no son condición inherente de éstas capacidades sino que están insertas como dinámicas ideológicas y operativas de los actores que en ella actúan y que influyen en la orientación –dirección- y en la intensidad con que las organizaciones desarrollan su función" (Magri:2002). La vida pública se conforma de acciones lógicas sustentadas en racionalidades de tipo institucional, de tipo político y de la influencia de una racionalidad de intereses corporativos sociales.

Las formas propuestas: los consorcios, las mancomunidades, las asociaciones voluntarias entre actores del marco metropolitano, con diferente grado de compromiso político-institucional, con una racionalidad operativa de mayor apertura al sistema de actores, especialmente los locales –Alcaldes, Intendentes, Gobernadores-, "Un estudio cercano de las áreas metropolitanas que están emergiendo como actores colectivos, y más específicamente un estudio de las experiencias de las instituciones metropolitanas revela que son empresas auténticamente políticas, el resultado de esfuerzos prolongados de un conjunto de jugadores para convertir al área en una entidad política" (Lefebvre:2000).

- En tercer lugar, pensar el caso específico de las áreas metropolitanas también en clave de "territorio como una construcción social" (Badie:2001)²⁶, en el sentido de sumar a las herencias de: "el territorio construido" (Jolly:2002)²⁷ (resultado histórico de un modelo constituido en fronteras rígidas heredadas del patrimonialismo político tradicional)²⁸, la variable social, tomando en cuenta que el territorio metropolitano por sus características incorpora dimensiones sociales que interaccionan con las políticas. Desde éste enfoque de perspectiva, el territorio metropolitano "es un lugar construido, político, y no un lugar heredado"(Bourdín:2000)²⁹, producto de una intencionalidad en la conformación de un espacio urbano.

Desde estos enfoques, el liderazgo estatal en las áreas metropolitanas refiere a reforzar la ciudadanía de la sociedad metropolitana, "incluirl los conceptos de *governance* en el campo de las relaciones sociales, del ejercicio de la democracia, de las formas de participación y representación social y de la legitimidad que deben generar las acciones gubernamentales" (Ziccardi:1995).

2.4 - Las tendencias actuales en las estrategias de la dupla gobernabilidad-governance de las áreas metropolitanas: articulación, incrementalismo y participación como base de la legitimidad de la representación metropolitana.

²⁶ Badie Bertrand: "Etat, Nation, Territoire" en Dictionnaire de la Science Politique et des institutions politiques" París 2001.

²⁷ Jolly, Jean F."Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas" www.iigov.org.es

²⁸ El autor cita a R.D: Sach que en un enfoque sociológico relativiza la lógica politológica: " [...] el territorio se analiza en la Ciencia Política como un construido social, es decir como el resultado de un intento hecho por un individuo o un grupo de afectar, influenciar o regir a unas personas, fenómenos o relaciones delimitando y controlando un área geográfica"

²⁹ Bourdín,Alan: "La question locale" en "La politique éclatée" Presses Universitaires de France, 2002

Ni la descentralización local, ni la recentralización regional en gobiernos metropolitanos e. sus formatos originales constituyeron estrategias suficientes para reacomodar un contexto que sigue presentando graves problemas de estructura: "agravamiento de las disparidades regionales, la expansión de las grandes ciudades y el afianzamiento de algunos pasillos a lo largo de los cuales se concentra la actividad" (Oriol Nello: 2000).³⁰

La discusión sigue centrada en las formas, los procedimientos y los actores con mejor capacidad para articular procesos que son vistos ahora desde una óptica más horizontal, ampliando la participación y la capacidad de decisión colectiva aunque sin descartar que algún tipo de actor pueda actuar como articulador y líder del proceso. En este planteo existen diversas posturas basadas en los primeros análisis evaluatorios que estudian las formas de organización sobre la base de un sistema político-geográfico en continuo proceso de cambio al cual no es posible pensar fuera de la influencia de una dinámica transformadora permanente:

- Del gobierno metropolitano a la autoridad metropolitana: propuesta sustentada por Lefebre (Lefebre:2000), propone estructuras constituídas en un proceso de bases flexibles adecuadas a cada realidad metropolitana. La participación es voluntaria y no permanente, signada por el interés de los actores institucionales de involucrarse o no en determinados procesos sectoriales. En éste enfoque, el criterio funcionalista -el asociarse para compartir costos y beneficios en la producción y distribución de algún bien público- coadyuva a la amortiguación de los conflictos político-institucionales ya que la participación es legítima -la decisión la adopta cada actor local representando a su sociedad- y voluntaria en tipo y grado. Sobre un planteo de constitución de redes políticas, el autor argumenta que estos procesos constituyen en definitiva el reconocimiento de las áreas metropolitanas como actores colectivos en el escenario político " [...] el estudio de las instituciones metropolitanas revela que son empresas políticas auténticas, el resultado de esfuerzos prolongados de un conjunto de jugadores -públicos y privados- para convertir al área en una entidad política ...a nivel local y libre de los gobiernos superiores". La estrategia local debe sustentarse en la movilización de los actores económicos endógenos hacia la consecución de la empresa política metropolitana: "los proyectos metropolitanos ya no pueden estar confinados al mundo de las políticas", la importancia "[...] de la participación del sector privado en términos de recursos que puedan proveer mientras que los gobiernos reducen fondos es más necesaria que nunca". En la búsqueda de una legitimación política que amortigua el predominio de una lógica funcional, el autor propone la combinación de los ingredientes presentes en los contextos locales-metropolitanos:
 - a- liderazgos políticos para impulsar los procesos
 - b- apoyos legales y materiales del Estado
 - c- apoyos de los actores civiles locales
 - d- un proceso incremental en la construcción de autoridades metropolitanas sobre la base de la auténtica consolidación de los gobiernos locales.

³⁰ Oriol Nello: "Políticas Urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea" www.gva.es/cmh/cientif/nello.htm

- *El futuro de los post Metro: el cambio incremental* Bourne (Bourne:2000), analizando las experiencias de gobiernos metropolitanos en Toronto (Canadá) y en EE.UU, también distingue la tensión entre la lógica funcional y la racionalidad política que propició procesos de baja colaboración y de bloqueos entre actores con diferente nivel jerárquico y recursos de políticas ortodoxas en modelos de gobiernos metropolitanos. Observa cambios en los comportamientos que buscan más horizontalidad en las relaciones y menos estrategias de alto impacto: *"pueden ser vistos como una aparente tendencia que se aleja del establecimiento de gobiernos metropolitanos formales y busca más bien otras formas de cooperación y administración regional. Esta tendencia no refleja un cambio ideológico subyacente de la filosofía neo-liberal comprometida con la equidad, redistribución de los ingresos, accionar colectivo e iniciativas del sector público, sino más bien un programa más conservador, competitivo, con enfoque empresarial y político"*. Las condiciones básicas para sustentar algún tipo de autoridad metropolitana legitimada en el consenso de los actores territoriales deberían constituirse con:
 - a- grados consistentes de autonomía fiscal
 - b- amplia gama de funciones
 - c- suficiente cobertura geográfica que justifique la articulación
 - d- habilidad en el uso de instrumentos de política para articular patrones de crecimiento y equidad institucional en los recursos de distribución de bienes sociales a nivel regional

- *La viabilidad de la ciudad: gobierno metro con proyectos adecuados, condiciones legales, económicas y sociales*: Nello (Oriol Nello, 2000), plantea que la diversidad es el condicionante para el establecimiento de las formas organizativas, aunque para volver suficiente una propuesta *"hay que defender la necesidad de un diseño, un planeamiento y una estrategia colectiva y democrática"*. Las estrategias de una planificación deben de configurarse en torno a un gobierno flexible, descentralizado y con capacidad de recursos de intervención, abierto a la participación de los intereses de la sociedad, y dispuesto a:
 - a- "vertebrar territorialmente la ciudad para evitar costes económicos, ecológicos y sociales del crecimiento difuso
 - b- defender con políticas eficaces de servicios sociales el derecho a la ciudad de quienes tengan menor capacidad de vivir en ella, calificando el espacio a través de la justicia social
 - c- gestionar en forma unitaria la red de servicios de infraestructura y la recuperación de la calidad ambiental
 - d- establecer instrumentos adecuados para la competencia y la cooperación

Se trataría de una combinación original para cada caso, asentada en las condiciones endógenas prevalentes, donde la legitimación política de los actores internos (población, gobiernos locales) se transforma en la variable explicativa para la elección e implementación de servicios públicos con algún tipo de centralización de tipo regional con el objetivo de racionalizar los costos de inversión y asignación de bienes.

3 -Las relaciones intergubernamentales: ¿instrumento para la gobernabilidad metropolitana-municipal?

El subsistema metropolitano es en sí mismo un entramado de relaciones intergubernamentales aún cuando no existan canales formales para su implementación, o de existir, cuando la relación se desarrolle en términos de conflicto permanente. Las características político-administrativas -múltiples instituciones con capacidad de decisión- y los flujos de actividad económica y social determinan que se desarrollen canales de comunicación aún cuando las condiciones estructurales no presten condiciones para las mismas.

En las áreas metropolitanas la coexistencia de gobiernos municipales y de agencias sectoriales actuando en diversos campos de la regulación y la implementación de políticas reproducen escenarios donde predomina el conflicto y el aislamiento sobre otras formas de relacionamiento interinstitucional. La brecha entre niveles estatales con capacidad de decisión afectan principios de subsidiariedad, de concurrencia, de flexibilidad y de solidaridad que deberían actuar sobre la actividad de los múltiples actores que integran el espectro público de un área metropolitana³¹. El conflicto se manifiesta en múltiples facetas del quehacer público abriendo el interrogante acerca de los magros resultados de las relaciones intergubernamentales que en ocasiones conducen a una parálisis decisoria sobre diversos temas que afectan al territorio y a su población.

3.1- Concepto y características de las RIG:

El campo de análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG) cobra impulso a partir de las transformaciones estructurales que supuso la reforma del Estado desde mediados de los 80's en Europa y en los 90's en América Latina, asociándose en un cruce ineludible a los procesos de descentralización territorial y sectorial y de la reforma en los procesos de gestión de la cosa pública (Enfoque del Nuevo Gerencialismo o New Public Management). La definición conceptual que implica se asocia con los procesos que envuelven a las relaciones entre diferentes niveles de gobierno e instituciones del Estado. Es una " *compleja red de vínculos formales e informales que incluye espacios organizacionales, estructuras, mecanismos y actores concretos, cuyas dinámicas son susceptibles de explicarse desde varias perspectivas o campos disciplinarios*" (García Del Castillo: 2001)³².

Para Agranoff (Agranoff:1991)³³ el concepto de RIG: "(...) trasciende los enfoques que desde el derecho se han utilizado tanto para el estudio de las divisiones entre gobiernos

³¹ En Magri, A: "Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción del marco de la descentralización en materia municipal" en "La geografía de un cambio..." M.E. Lournaga Coord, EBO-FESUR-ICP, 2001

³² García Del Castillo, Enrique: Relaciones Intergubernamentales en México: los nuevos escenarios y la agenda de estudios" 2º Congreso IGLOM: "Democracia y Reforma del Estado". Red de Investigaciones en Gobiernos Locales en México, México 2001.

³³ Agranoff R: "Marcos para el análisis de las relaciones intergubernamentales" Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración, Instituto Ortega y Gasset, Madrid, 1991

como de sus funciones. Morata (Morata:1991)³⁴ expresa que: "El objeto de análisis consiste más en las relaciones que en la estructura normativa propiamente dicha".

Las RIG se encuentran presentes en todas las actividades de gestión gubernamental, en forma de nexos formales e informales donde el producto de políticas emerge de la colaboración o del conflicto entre las partes formando una red de interdependencia que surge de las funciones mismas del Estado. Las RIG se convierten en objeto de estudio al poder establecerse a través de sus formas, diseño y estilos, las lógicas de funcionamiento compartido o coparticipativo del aparato estatal en el diseño de las políticas. Permiten conocer las condiciones de funcionamiento, los efectos político-administrativos y las consecuencias de modificaciones tanto en las políticas como en el comportamiento de los actores.

Agranoff distingue para el tratamiento de las RIG grandes áreas de análisis:

- Relaciones espaciales que afectan a diferentes niveles de gobierno
- Políticas Públicas (áreas y estructura de implementación)
- Aspectos estructurales formales (leyes, subvenciones, poderes)
- Conductas diferentes de los participantes en el proceso de RIG
- Análisis desde el punto de vista de la gestión, de las transacciones, y de las instituciones de coordinación y control para actuar en el contexto de las RIG.

Para Jordana (Jordana:2001)³⁵, si bien el objetivo principal de las RIG es el logro de equilibrios institucionales para un mejor resultado y mayores impactos de políticas, éstas relaciones no sólo deben estar adecuadas a cada modelo estatal, sino que lo esencial son los mecanismos que se desarrollan para establecer la coordinación intergubernamental: "El problema, más que encontrar un grado de coordinación adecuado en cada país, consiste en encontrar mecanismos que permitan articular y dar salida a los problemas existentes sin que compliquen demasiado las estructuras institucionales ni aumenten demasiado los costes de su coordinación" (Jordana: 2001). El énfasis está puesto en la eficiencia de los mismos para articular procesos más o menos consistentes y en la eficacia que se traducirá en los resultados de políticas coordinadas intergubernamentales.

Morata por su parte, agrega que las RIG expresan un proceso con capacidad de transformar los objetivos y los resultados de las políticas: "El proceso a través del cual una determinada política es objeto de mediaciones, negociaciones y ajustes no se detiene en el momento de su formulación o adopción legal, sino que continúa recibiendo influencias susceptibles de modificar los objetivos iniciales a través de la actuación de los ejecutores y de la reacción de los agentes sociales afectados"

³⁴ Morata F: "Relaciones Intergubernamentales y Políticas Públicas" citado por Mondragón Ruiz de Lezana en: "La gestión intergubernamental: las relaciones intergubernamentales en España" Nueva Gestión Pública, coord.: Blanca Ollas de Lima, Madrid, 2001

³⁵ Jordana Jacint: "Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional" Doc. Trabajo I-22UE, Proyecto INDES-UE, Washington DC, 2001. www.eclac.org

3.2- Diseño, formas y estilos de las RIG dentro del diseño estatal:

3.2.1- Concentración y desconcentración en las áreas de políticas:

El estudio de las RIG se configura en un campo amplio, más allá de conceptualizar su definición y de puntualizar determinadas características que modelan los procesos, necesitan ser estudiadas de acuerdo al diseño estatal en el que se insertan y en las formas y estilos que adoptan contestes a ese modelo. Para observar que tipo de RIG deriva de un formato de decisión de política pública, encontramos dos propuestas que apuntan a identificar el diseño de la estructura estatal cómo principal variable de incidencia en la formulación de las RIG.

Wright (Wright: 1978)³⁶ identifica tres modelos:

- el modelo inclusivo, con relaciones marcadas por el principio de la jerarquía del órgano superior;
- el modelo separado, donde cada órgano o nivel gubernamental cuenta con su ámbitos propios sin necesidad de recurrir a contactos;
- el modelo interdependiente, con actores de autonomía relativa que necesitan del intercambio y la negociación para la consecución de sus metas.

Cohen y Peterson (Cohen y Peterson:1997)³⁷ definen tres modalidades básicas de diseño estructural del Estado de acuerdo al grado de concentración o dispersión del poder para la elaboración e implementación de las políticas públicas que definirán en última instancia la modalidad e intensidad de las RIG:

Estos formatos pueden coexistir entre sí especialmente los que otorgan la distribución del poder, porque suponen ciertos grados de descentralización territorial (Estados federales o Unitarios con procesos de descentralización territorial a nivel local).

- El monopolio institucional supone una alta centralidad en el diseño estatal y consecuentemente en la decisión e implementación de las áreas de políticas, con un carácter concentrador en los niveles más altos del Estado en relación a otros niveles de rango inferior. En éste formato las RIG son débiles y escasas por la incidencia del relacionamiento vertical y subordinado de los subniveles de gobierno respecto del nivel central que concentra las actividades más importantes y no descentraliza funciones en sentido sectorial y territorial.
- El monopolio institucional compartido supone un proceso previo de descentralización territorial y/o sectorial donde la transferencia de competencias es completa y excluyente entre los diferentes niveles. Es el caso de los sistemas federales donde los órganos subnacionales tienen el monopolio de determinadas áreas de políticas que no

³⁶ Wright D.: "Del Federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local" Revista de Estudios Políticos nº 6, EUA. 1978

³⁷ Cohen J. y S.Peterson: "Administrative Decentralization: a new framework for improved governance, accountability and performance" Development Discussion, Paper nº582, Harvard, Institute for International Development, 1997. citado en Jordana 2001.

comparten con el sistema central : *"Estos órganos mantienen el monopolio en su ámbito territorial o sectorial, reproduciendo la misma lógica de concentración sobre las tareas asignadas en sus instituciones y organizaciones específicas"* (Jordana:2001).

- El pluralismo institucional, muestra un diseño de áreas de decisión de políticas compartido entre niveles de gobierno e instituciones. *"(.) las responsabilidades son compartidas por más de una institución u organización, participando incluso organizaciones públicas no estatales o el sector privado. Tienden a producir una estructura compleja de interdependencias entre los actores implicados en cada política pública (...) apareciendo unas relaciones intergubernamentales más intensas"*. (Jordana:2001).

Grado de distribución del poder y carácter de las RIG de acuerdo al tipo de distribución de las áreas de política pública:

<i>Tipo de concentración de las áreas de políticas públicas</i>	<i>Grado de distribución poder territorial y sectorial</i>	<i>Carácter de las RIG</i>
Modelo inclusivo o de Monopolio institucional	Alta centralización estatal	Bajo y vertical
Modelo separado o Monopolio institucional compartido	Descentralización y competencias exclusivas en cada nivel	Alta, vertical y horizontal
Modelo Interdependiente o de Pluralismo institucional	Descentralización. Competencias compartidas entre varias instituciones territoriales y sectoriales	Alta, vertical y horizontal

Elaboración propia en base a la categorizaciones de Wrigth y de Cohen y Peterson.

3.2.2- Reglas que determinan los flujos de RIG:

Jordana distingue tipos de RIG con la existencia o no de "reglas formales e informales". Las primeras –reglas formales- definen un tipo de relaciones intergubernamentales encuadrado en mecanismos y procedimientos que definen la forma en que se estructuran los procesos de toma de decisiones en política pública. Las reglas formales se traducen en una canasta de procedimientos de decisión, asignación y coordinación de recursos y responsabilidades, donde influye la competencia y capacidad de las instituciones, sus recursos, los sistemas de control y el grado de incidencia e intervención posible de los diferentes órganos. Las reglas formales canalizan procedimientos basados en la asignación, la coordinación y la decisión: *" (...) centrados en temas sustantivos, de reparto de poderes sobre políticas sectoriales y áreas de gestión entre diversos niveles de gobiernos, o bien relativos a la distribución de recursos financieros y responsabilidades fiscales"* (Jordana:2001).

En las segundas, las reglas informales, la relación se produce por fuera de marcos regulatorios específicos de relacionamiento, entre actores que a través de acciones

técnicas o políticas implican la participación de organizaciones de intermediación –partidos políticos, cámaras, sindicatos, ONG's, comunidades profesionales-, conformando una vinculación con el área de política específica a través de la inserción en redes políticas o redes de asuntos (Hecló: 1992; Marsh: 1999). Al igual que con el diseño estatal de concentración o desconcentración de las decisiones, el formato procedimental puede coexistir al interior del Estado adoptando marcos formales o informales según cada área de política. Las reglas informales o articulaciones *ad-hoc*, envuelven procesos de intermediación de intereses a través de canales de articulación indirectos, donde la forma en que se desarrollan depende de diversos factores entre los cuales se destacan: cultura política (identidades y pertenencias a diferentes ámbitos), características del sistema de partidos y de las reglas electorales (representación territorial), de la estructura interna de los partidos (centralización o descentralización y estructura de liderazgos), de la capacidad de influencia de las élites civiles (grado de presión del corporativismo de Cámaras y Sindicatos) y del grado de incidencia de los técnicos insertos en las instituciones para la implementación de las políticas.

Jordana analiza las RF y RI en una coexistencia tensa donde, la existencia de reglas formales consolidadas no garantiza el equilibrio en el relacionamiento intergubernamental ni la emergencia de contextos incipientes de reglas informales. Las reglas formales serían condición necesaria pero no suficiente para establecer un marco equilibrado y plural de las RIG. Argumenta que es necesaria la existencia de reglas informales para amortiguar la rigidez de los marcos regulatorios formales, aunque las primeras deben contar con un grado consistente de confianza entre los actores para desenvolverse en congruencia al marco legal formal.

3.2.3- Las lógicas operativas en las RIG:

El tipo de relación que se produce en el itinerario de las RIG transcurre en una lógica entre la cooperación y el conflicto, donde los resultados pueden ser medidos en la complejidad con que se desarrollan. Un escenario coparticipativo (modelos interdependientes y de pluralismo institucional) supone un alto grado de relacionamiento y negociación entre actores, factor que no excluye la presencia del conflicto ubicado en la fase de la negociación. Las variables que operan en el proceso como moduladoras del conflicto son los principios de subsidiariedad, de concurrencia y de flexibilidad con diferentes grados de complejidad.

Un escenario excluyente (modelos inclusivo, separado y de monopolio institucional e institucional compartido) estará signado por un tipo de conflicto basado en el juego demanda-asignación de recursos en los dos primeros y de competencias en los dos últimos. La imposición vertical del órgano con más poder implica un bajo grado de relacionamiento, dependiendo de las actitudes del gobierno central hacia las subunidades de gobierno en los principios de solidaridad y de flexibilidad.

3.3- Las RIG en las Áreas Metropolitanas:

En el estudio de las RIG de las áreas metropolitanas, el análisis se centra en el relacionamiento entre gobierno central, agencias sectoriales y gobiernos subnacionales (regionales y municipales) para definir políticas en materia fiscal, social y de promoción del desarrollo económico. Como hemos visto, no es lo mismo un gobierno multinivel -concepto que encierra elementos de coordinación y distribución de competencias- que una multiplicidad de gobiernos que aún con competencias específicas comparten áreas comunes -territorio y sociedad- y compiten en la obtención de recursos.

Wright (Wright: 1988) propone para el análisis de caso la identificación de cinco variables que distinguen el tipo y el grado de las RIG:

- a- Número y tipo de instituciones de gestión (gobiernos y agencias), identificándolas de acuerdo a sus cometidos, funciones y recursos.
- b- La orientación de la gestión de acuerdo a los recursos económicos y legales de la institución, son un elemento fundamental en la forma y actitud que se asuma para encarar las relaciones con el ambiente.
- c- Las características de sus recursos humanos, principalmente, cómo se componen los cuerpos de decisión e implementación de políticas. La distribución de agentes políticos partidarios y de funcionarios de carrera en la estructura institucional influirá en el tipo de actividad de la institución y el entorno.
- d- La regularidad de la comunicación entre los funcionarios, cuestión que depende de la orientación que la institución fomente tanto a la interna como en el entramado interinstitucional.
- e- Las actitudes del personal de la institución se desarrollan en términos de competencia, colaboración o conflicto adentro y fuera de la misma, desarrollando la capacidad de abrir o bloquear el relacionamiento intergubernamental.

La lógica que subyace en el set de variables de Wright está ligada al diseño institucional del Estado y a la orientación ideológica de los actores al frente de las instituciones. Si se observa cada una de las características que encierran estas variables, la primera referida al diseño institucional, determinará la capacidad de los actores institucionales para operar en el entorno, donde la asimetría de capacidades es la característica principal, determinando variables de control institucional -que es lo que los actores pueden o no hacer-. Las otras cuatro se ligan a la orientación política y a la memoria institucional. La orientación de la dirección política de turno en la institución en cuanto a sus metas y objetivos y el relacionamiento con su cuerpo técnico y burocrático en la implementación de las políticas institucionales y en las relaciones con el ambiente permiten detectar la voluntad y las intenciones en materia de orientación de las RIG. Cómo en términos generales los diseños institucionales no están ampliamente consolidados para establecer flujos consistentes de relaciones, la dinámica intergobiernos adopta características más fluidas en el campo de la informalidad, dependiendo de la orientación de los gobiernos y de la capacidad y voluntad de los cuerpos políticos y de carrera al frente de las organizaciones.

Jordana (Jordana:2001) analizando las dimensiones institucionales que orientan los procesos de descentralización territorial en América Latina aplica el concepto de Pierson³⁸ de la existencia en éstos modelos de "una canasta de reglas, incentivos y mecanismos de control" sustentada en una trama de relaciones vinculada a diversas políticas públicas que se mueven en dos sentidos: centro-periferia y viceversa, y sostiene que aún no hay un "conocimiento sofisticado de ingeniería institucional como para poder deducir exactamente los efectos teóricos de todos los incentivos posibles y en que medida la interacción entre ellos cambia el tipo de efecto que hipotéticamente deberían producir".

Aplicando éste concepto a las áreas metropolitanas, la dimensión de los arreglos institucionales intergubernamentales entre diferentes niveles de decisión existe una prevalencia de las reglas informales que puede estar explotada "oportunistamente" mediante el uso de transferencias discrecionales adjudicadas en forma arbitraria, generando cortes territorial-institucionales de apoyos y conflictos a favor o en contra del gobierno central o entre gobiernos componentes del área. De acuerdo con el autor, aún siguen instaladas en los distintos niveles de la esfera pública estructuras institucionales que bloquean intentos de remodelación de procedimientos en la gestión y en las prácticas urbanas. Por otra parte, si bien los diagnósticos de los problemas que se gestan en entornos metropolitanos pueden tener características similares (límites difusos, segmentación territorial, económica y social), existen diferencias sustantivas en cada caso sujetas a las formas institucionales y a los procesos de cada país (estructura institucional del Estado sobre el territorio).

3.3.1- La geometría variable de las RIG en las áreas metropolitanas

Los cambios que producen el efecto denominado geometría variable de las relaciones intergubernamentales en las AM's dependen de dos tipos de factores. Por un lado los derivados de las actitudes de los actores político-institucionales y por otro de condicionantes del entorno que atañen a los movimientos poblacionales y a los intereses que los motivan. En un recuento sumario éstos podrían identificarse como principales:

- a- Actitudes dependientes del diseño y de las orientaciones de política:

La superposición de niveles de decisión dentro de un territorio está indicando diversos intereses, distintas visiones de sentirse parte del proceso de metropolización, con diferentes grados de voluntad, de recursos y de necesidades de compartir áreas de políticas. Esto hace que también los modelos de articulación y coordinación entre gobiernos del área tengan una geometría variable, signadas por la prevalencia de las reglas informales ante la ausencia de marcos legales. Desde éste punto de vista, se puede interpretar que en las AM's se observan equilibrios distintos y basados también en distintas áreas de políticas entre los múltiples componentes institucionales que la integran. Algunos

³⁸ Pierson, Paul: "The limits of Desing: Explainning Institutional Origins and Change" en Governance Review, 2000.

factores pueden ser considerados principales en éste campo se relacionan con las condiciones en que se encuentran los actores:

- *Las condiciones que impone la cohabitación política de gobiernos dirigidos por partidos antagónicos.* Esto supone una lógica política para dirimir las actitudes y los compromisos de las instituciones y de los actores, donde prevalecerían las reglas informales entre socios políticos (gobierno central y gobiernos locales de un mismo partido) con características excluyentes para los opositores. Las políticas de área adoptan así una geometría variable en su aplicación, al focalizarse con un sentido político partidario las oportunidades de asignación, las transferencias o la promoción para la inversión económica.
- *El diseño institucional que distribuye competencias entre niveles.* Procesos y niveles de la descentralización del Estado (sectorial-local-regional), ligado fundamentalmente al formato de distribución de competencias: monopolio institucional inclusivo o distribuido, o, pluralismo institucional. En este marco la relación se desenvuelve en tres andariveles. Uno vertical donde las asimetrías son efecto del diseño: (Estatat-municipal o regional-municipal); y otro horizontal (municipal-municipal), donde las asimetrías no pasan por las reglas sino que corren por cuenta de los recursos con que cuentan cada uno de los actores (primus interparis en el caso de los municipios cabecera de las AM's).
- *Las asimetrías de eficiencia y eficacia en la gestión y administración entre las distintas administraciones territoriales y sectoriales,* concentrando geográficamente áreas con buenos y malos servicios públicos, esto se transforma en un instrumento de doble filo para las gestiones más exitosas en términos de eficacia de políticas. La traslación por la búsqueda de mejores insumos no sólo sobrecarga la capacidad de las instituciones sino que debilita los recursos de gestión de los más eficientes.
- *La actitud de los gobiernos locales en: su percepción de agentes del desarrollo local y regional.* En este punto, las condiciones estructurales y la capacidad técnico-administrativa, así cómo, el entorno socio-cultural en que se desenvuelve la institución gubernamental están ligadas a la percepción del rol que debe jugar la misma en el entorno metropolitano. Las instituciones pueden adoptar estrategias tradicionales, adaptativas o innovadoras respecto de su situación particular y colectiva en un entorno metropolitano³⁹. Las estrategias estarán ligadas a la concepción del desarrollo local y el rol de liderazgo en el territorio estrechamente relacionadas con la orientación política de sus actores. Estas actitudes van conformando espacios de concentración de actividades -o viceversa- que hacen la geometría variable del espacio metropolitano -auge o depresión económica y social del territorio-.

³⁹ Magri,A: Proyecto de investigación: "*Cambios y continuidades en la gestión de los gobiernos municipales del Área Metropolitana de Montevideo: estrategias tradicionales, adaptativas e innovadoras 1995-2004*" ICP/FCS/UdelaR

b- Principales agentes del contexto metropolitano que inciden en la dinámica del mapa relacional territorial:

- Movilidad de la concentración-expansión urbana o traslación en busca de una mejor canasta de bienes de la población de acuerdo a intereses individuales. El factor del empleo y de los servicios se constituyen en dinámicas movilizadoras de la población residente en el área. La administración y gestión de políticas sociales en los territorios político-administrativos no se corresponden con la dinámicas espacial, social y económica, absorbiendo o expulsando beneficiarios de acuerdo al grado y calidad de los productos de políticas.
- Agentes económicos y Organización territorial, el espacio metropolitano con marcada tendencia a la urbanización presenta los mayores recursos de capital dirigidos hacia el área de los servicios en desmedro de la economía rural y agroindustrial, repercutiendo en el uso y explotación económica de los recursos del medio ambiente. Por otro lado, la descoordinación entre los gobiernos municipales y de éstos con las agencias reguladoras del Estado conllevan al uso del lobby por parte de los intereses privados -nacionales o transnacionales- para establecer capitales golondrina influenciando en la geometría variable del desarrollo metropolitano sin garantías de estabilidad y concurrencia a los intereses de políticas de los actores locales y de las necesidades de sus sociedades.

4- A modo de síntesis:

Lo expuesto en este trabajo pretendió establecer una lógica de análisis necesariamente interdependiente entre los procesos de gestión interna de las instituciones actuantes en el área y las relaciones a las que se enfrentan diariamente en el ambiente externo diferente pero común en tanto condiciones de metropolización.⁴⁰

La implementación de políticas de corte regional metropolitano requiere de un complejo cuadro de decisiones políticas que debe comenzar por la voluntad de los actores para insertarse en una dinámica de cooperación que implica dejar flancos débiles en cuestiones de autonomía institucional (territorial y sectorial), o, en cuestiones de liderazgos institucionales o políticos. Aún el riesgo, los gobiernos municipales insertos en procesos de regionalización metropolitana están comenzando a visualizar la pertinencia de avanzar hacia formas de coordinación sobre temas puntuales en la producción de bienes públicos.

La teoría de redes de políticas para la gestión de temas puntuales se traduce en la práctica en estrategias tentativas de mediación de intereses en la búsqueda de consensos mínimos

⁴⁰ Este artículo es el marco teórico metodológico del estudio de las dificultades de gestión municipal y de relaciones intergubernamentales en el Área Metropolitana de Montevideo

para objetivos concretos que no interfieran con cuestiones de autonomía política e institucional pero que a la vez sean instrumentos funcionales a los intereses específicos y colectivos. Sharpf (Sharpf:2000) propone la composición de relaciones intergubernamentales sobre estructuras laxas y temporales. "[...] en la actualidad las estructuras de decisión unitarias y fragmentadas han devenido menos eficaces para gestionar intereses diversos, variables y complejos, y dar soluciones adecuadas a las necesidades e sociedades cada vez más diferenciadas pero también más interdependientes, es posible constatar que redes de interacción menos formalizadas y estructuradas que funcionen de acuerdo a criterios flexibles e incluso informales, consiguen respuestas más adecuadas a los problemas políticos y administrativos del momento. Tal como están las cosas, la gobernabilidad de las AM's pasa simultáneamente por: a- el fortalecimiento de las unidades de gobierno municipal, cuestión que no sólo depende del apoyo en recursos legales y materiales sino también en la actividad de la política en el medio local a través de la voluntad de los actores partidarios para impulsar el potenciamiento de la gestión político-administrativa a través de la transparencia, la participación civil y la capacitación para el buen gobierno en condiciones de compartir necesariamente un territorio que es unidad y parte a la vez; y b- enlazada con la primera un relacionamiento intergubernamental flexible a los intereses y capacidades de las partes, donde la interacción no quede sujeta a la norma -difícil también de establecer- sino a la voluntad de las partes y a la búsqueda de un equilibrio sustentable de las condiciones cada vez más expansivas y complejas de la vida metropolitana.

5- Bibliografía:

Agranoff R: "Marcos para el análisis de las relaciones intergubernamentales" Papeles de Trabajo de Gobierno y Administración, Instituto Ortega y Gasset, Madrid, 1991

Badie Bertrand: "Etat, Nation, Territoire" en Dictionnaire de la Science Politique et des institutions politiques" París 2001.

Bourdin,Alan: "La question locale" en "La politique éclatée" Presses Universitaires de France, 2002

Bourne, Larry : "Manejos alternativos para el manejo de las Regiones Metropolitanas: El desafío para las ciudades norteamericanas" en www.clad.ve, 2000

Castells, Manuel: "La cuestión urbana" Edt. Siglo XXI, Barcelona, 1974, pág.315.

Cohen J. y S.Peterson: "Administrative Decentralization: a new framework for improved governance, accountability and performance" Development Discussion, Paper nº582, Harvard, Institute for International Development, 1997. citado en Jordana 2001.

De Castro M.H.: "Governabilidade, Governança y Democracia" Rev- DADOS, vol 37, IUPERJ, Río de Janeiro 1997.

Diniz, Eli: Governabilidade, Democracia e Reforma del Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90" Revista DADOS vol 37, nº2 1995, Brasil.

Gambi, Lucio: "Ragionando di confini della città" en G.Paba ed.: "La città e il limite" Florencia, 1990

García Del Castillo, Enrique: Relaciones Intergubernamentales en Méjico: los nuevos escenarios y la agenda de estudios" 2º Congreso IGLOM: "Democracia y Reforma del Estado", Red de Investigaciones en Gobiernos Locales en Méjico, Méjico 2001.

Garreau, Joel: "Edge citie. Life on the New Frontier". Doubleday, NY 1993.

Geisse y Coraggio: "Areas Metropolitanas y desarrollo regional" en "Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina" Geisse y Hardoy comp. Bs. As. 1982. Martins H: "El Municipio Contemporáneo" FCU, UdelaR 1978.

Geisse, G.: "Alternativas para enfrentar la crisis" 1987

Gullick, Luther: "The Metropolitan Problem and American Ideas" N.Y 1962, en Stephens y Wikstrom ob.cit. pág.42.

John Harrigan & William Jhonson: "Governing the twin cities region: The metropolitan Council in comparative perspective". Dpto. of Political Science Hamline University Press, Saint Paul, Minnesotta. 1978

Jolly, Jean F. "Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas" www.iiqov.org.es

Jon Pierre: "Debating Governance. Authority, Steering and Democracy" Edited by Jon Pierre, Oxford University Press, New York, 2000.

Jordana Jacint: "Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional" Doc. Trabajo I-22UE, Proyecto INDES-UE, Washington DC, 2001. www.eclac.org

Lefevre, Christian: "Establecimiento de Gobiernos Metropolitanos en Europa: 1960-2000. Desde la legitimación funcional a la política"- RIADEL

Ligrone Pablo: "Area Metropolitana de Montevideo: hacia una reflexión geopolítica" paper MVOTMA, Montevideo, 1992.

Magri Altair: "La influencia de las políticas de vivienda y ordenamiento territorial en la segmentación social y territorial del Area Metropolitana de Montevideo" Tesis de Maestría, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales-UDELAR, Montevideo 2002.

Magri, A: "Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción del marco de descentralización en materia municipal" en "La geografía de un cambio..." M.E. Laignaga Coord, EBO-FESUR-ICP, 2001

Magri, Altair: Proyecto de Investigación: "*Cambios y continuidades en la gestión de los gobiernos municipales del Área Metropolitana de Montevideo: estrategias tradicionales, adaptativas e innovadoras 1995-2004*" ICP/FCS/UdelaR

Magri, Altair: "Condiciones del bienestar de las personas en los hogares particulares del Área Metropolitana de Montevideo". DT/ICP/FCS nº 34

Melo M: "A federalismo e seguridade social: as vicisitudes da descentralizaçao" CIESU-UPFE, Montevideo, 1995.

Morata F: "Relaciones Intergubernamentales y Políticas Públicas" citado por Mondragón Ruiz de Lezana en: "La gestión intergubernamental: las relaciones intergubernamentales en España" Nueva Gestión Pública, coord.: Blanca Olías de Lima, Madrid, 2001

Muller G: "A gestao territorializada de governos municipais: o macro-eixo San Paulo-Buenos Aires" CLAD, Venezuela, 1996. Guimaraens; H: "FALTA

Niklas Luhmann: "Sistemas sociales" Alianza Editorial, 1991, pág. 56

Oriol Nello: "Políticas Urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea" www.qva.es/cmh/cientif/nello.htm

Oriol, Nello: "Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa" en "La ciudad dispersa" URBANITATS,4, 1996 (www.cccb.org/cdoc/txtseleccio/07)

Pierson, Paul: "The limits of Desing: Explainnig Institutional Origins and Change" en Governance Review, 2000.

Sharpf,F.W: "Gobernar en Europa ¿eficaz y democráticamente? Alianza Editorial, Madrid, 2000

Stephens G.Ross y Nelson Wikstrom "Metropolitan government and governance" Oxford University Press, NY, 2000.

Studensky, Paul: "The Government of Metropolitan Areas en the United States", Chicago University Press, 1942.

Tiebut, Charles: "A pure Theory of local expenditures", Journal of Political Economy, 416-424, EE.UU, 1956

Wright D.: "Del Federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local" Revista de Estudios Políticos nº 6, EUA. 1978

Zicardi, A: "La gobernabilidad en las metrópolis latinoamericanas" Banco Nacional de Comercio Exterior, Méjico, 1995
