

Ponencia XI jornadas de Investigación FCS 2012-08-07

Agenda Metropolitana del Área Metropolitana de Montevideo. Evaluación de gestión de un ensayo de gobernanza multinivel en el plano territorial.

Altair Jesica Magri¹

Resumen: La ponencia presenta los principales resultados de la investigación de tesis de doctorado de la proponente. Analiza el caso de la gobernanza multinivel en el Programa Agenda Metropolitana desarrollada entre los años 2005 y 2010, año en que a pesar de ser reconocida en el presupuesto nacional desaparece de la escena política y de gestión. Se abordan las principales dimensiones de articulación e interdependencia en áreas de producción y servicios afincados en el área metropolitana de Montevideo: gestión de transporte metropolitano, doce medidas productivas de mujeres rurales y proyectos medio-ambientales. El estudio de caso se centra en el sistema de vínculos generado y sus resultados de interdependencia, mostrando la levedad de la gobernanza informal cuando se tratan temas que son objeto de políticas en instituciones formales donde predominan matrices jerárquicas y verticales. Se argumenta que la gobernanza multinivel informal es el primer paso para introducir en la institucionalidad temas no tratados por el sistema de vínculos formales y temas emergentes, dejando paso cuando estos comienzan a implementarse al sistema de vínculos institucionalizados.

La Agenda Metropolitana: un ensayo de gobernanza multinivel. Génesis, naturaleza, organización y funciones

Los sucesivos fracasos para lograr algún tipo de coordinación política durante más de tres décadas entre los Departamentos de Montevideo, Canelones y San José, y de estos con organismos del Estado, tiene un giro inesperado en julio del año 2005 cuando el entonces Presidente Vázquez determina la creación del Programa Agenda Metropolitana de Montevideo en la órbita de la Presidencia de la República. Este tipo de articulación no encuentra precedentes en América y Europa, si bien pueden encontrarse articulaciones bajo la misma denominación², siendo un tipo de acuerdo de características únicas que reflejan la dificultad de establecer caminos convergentes en materia de arreglos institucionales que no afecten intereses políticos territoriales y políticos sectoriales.

La orientación de la AM, el entorno institucional que la amparó, los alcances y límites de su función

a. Motivos y objetivos de la AM

La Agenda Metropolitana es una articulación de naturaleza política con participación social y corporativa que obvia explícitamente la institucionalidad formal en su integración, fundada con: “[...] el objetivo de avanzar en el desarrollo local sustentable, en forma articuladora e integral; promover la gestión sinérgica de recursos humanos y materiales en el área metropolitana y su proyección regional; y propiciar una relación fluida y proactiva entre los organismos públicos nacionales, departamentales y locales, con la Universidad de la República, con organizaciones no gubernamentales y demás organizaciones de la sociedad” (Exposición de motivos del Programa Agenda 29/7/2005 en www.montevideo.gub.uy/gobierno/agendametro).

En primer término es una modalidad de articulación política porque vincula a los tres jefes departamentales (Intendentes) en el entorno más centralizado de la República, por lo que su génesis tiene por estas características un fuerte contenido político. Por el carácter de “agenda” que adopta, muestra la intención de constituir un ámbito laxo “como una carta de navegación común, como una forma de compartir los problemas y la búsqueda de soluciones” (Libro Blanco AMM 2007: 401), otorgando una dinámica flexible tanto en su funcionamiento como en

¹ Docente e investigadora del DCP/FCS/UdelaR. Dra. en CC.SS. Investigadora activa de anii

² Las agendas en otros países son líneas de trabajo de articulaciones más densas.

la posibilidad de abrir los acuerdos hacia otras instituciones del Estado o de la sociedad sin recalcar en las articulaciones institucionales formales y en los enclaves políticos.

En segundo término asume la participación social y corporativa porque prevé la incorporación de organizaciones sociales y empresarios en áreas temáticas para la elaboración de soluciones integradas de tipo metropolitano. Si la analizamos desde los principios de la gobernanza expuestos anteriormente, la Agenda apunta a contemplar la participación pública, social y de mercado conjuntando temas con intereses a veces opuestos o de difícil negociación entre partes (transporte, medioambiente); y apunta al concepto de eficacia de las acciones públicas en forma coherente (evitando la balcanización institucional entre gobiernos subnacionales y sectores estatales). No cuenta con canales de transparencia y rendición de cuentas abiertos a la sociedad y sistema político porque por sus propias características de coordinador y promotor no es partícipe, sino generador de la interdependencia, en el caso de la Agenda, esta es el **ambiente** o **escenario** donde se forma la relación, pero no tiene potestades propias de decisión e implementación, ni temas que involucren directamente intereses propios, su propia existencia subsiste en función de las metas trazadas.

La Agenda Metropolitana (en adelante AM) si bien tiene como objetivo el diseño e implementación de propuestas de gestión conjunta a partir de la participación de instituciones gubernamentales y no gubernamentales “[...] orientadas a promover el desarrollo regional, integral y particular, social y ambientalmente sustentable”, cumple un rol muy importante en la fase inicial del proceso, es convocante de temas y facilitador de acercamientos en la búsqueda de soluciones comunes, realizando una primera agenda de tratamiento de temas ambientales sociales y productivos donde si bien se abordan en su especificidad están conectados entre sí a fines de generar un ámbito de comprensión integral del problema metropolitano.

En lo ambiental incursiona con el objetivo de instalar la demanda emergente en organismos que no están equipados institucionalmente para proveer soluciones o de estarlo no desarrollan la voluntad política necesaria para llegar a acuerdos. En lo social, apunta a la equidad de oportunidades a través de acciones convergentes entre Estado, mercado y sociedad. En el área productiva compone una visión de escala del territorio metropolitano competitivo a nivel nacional y regional cuando expone en sus motivos: “Su estrategia principal es facilitar la conectividad interinstitucional y socio-institucional, propiciando el fomento a la producción y el intercambio en términos competitivos, gestionando de manera integrada y sustentable los recursos de Área Metropolitana, a través de la investigación, el diagnóstico, la coordinación y la realización de acciones.” www.montevideo.gub.uy/gobierno/agendametro

Apunta a un rol supra institucional cuando se anuncia como campo de arbitrajes de conflictos territoriales “Crea ámbitos de intercambio con la comunidad, destacándose especialmente los procesos de fortalecimiento de la descentralización y sus órganos de representación, e impulsando instancias institucionales de resolución de conflictos”. www.montevideo.gub.uy/gobierno/agendametro

b. Integración política y recursos de mantenimiento

La AM se integra con dos órganos³: La Junta Directiva, es un triunvirato de los Intendentes del Área -Montevideo, Canelones y San José⁴, siendo el ámbito de relacionamiento intergubernamental para la generación de acuerdos conjuntos sobre temas comunes. La

³ El acuerdo creó dos órganos: a) la Junta Directiva, integrada por los tres Intendentes: Marcos Carámbula (2005 - 2010) y Estanislao Chiazzaro (2010) de Canelones, Ricardo Ehrlich (2005 -2010) y Hyara Rodríguez (2010) de Montevideo y Juan Chiruchi (2005 -2010) y Beatriz Martínez Areosa (2010) de San José; y b) un Equipo de Coordinación Ejecutiva, integrado por Gonzalo Carámbula como Coordinador General y un delegado de cada intendencia: Paul Moizo por Canelones, Sumila Detomasi por Montevideo y Diego Guadalupe por San José. En <http://www.presidencia.gub.uy/metropolitana/info/quien.htm#prog>

⁴ La elección dejó de lado al Gobierno de Florida, aunque numerosos estudios comprenden al departamento como componente de la formación metropolitana (Plenario Inter-juntas del AMM, Comisión el Área Metropolitana y estudios académicos (Veiga, Rivior, Magri, Lombardi entre otros).

implementación del programa está a cargo de un Equipo de Coordinación Ejecutiva, integrado por un delegado de cada Intendencia y un gerente general que tiene a cargo los enlaces políticos e institucionales. Lo acompañan tres delegados con carácter de técnicos elegidos por confianza política. Eventualmente participan Ministros de Estado y Presidentes de Entes y Empresas estatales y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

La financiación del Programa AM estuvo a cargo del PNUD hasta 2007 gozando de un amplio margen de autonomía política radicada en los Intendentes. Posteriormente, entre 2008 y 2009, quedó en la órbita política de la OPP y fue financiada con fondos a cargo del BID, aunque esto no supuso controles sobre su actividad.

La ejecución de las políticas concertadas entre actores quedaba a cargo de las instituciones públicas involucradas sectorial y territorialmente. La sociedad y el mercado no participan directamente en la interna de la AM, aún cuando esto está previsto en su declaración de motivos, siendo los organismos estatales y las Intendencias en su territorio, los que establecen los lazos con eventuales grupos de la sociedad o el mercado vinculados a la política concreta.

En lo que va del actual período de gobierno (2010-2015) la Agenda ha perdido vigencia, no teniendo integración gerencial y técnico operativo. Si bien la intención política de mantener la articulación continúa por parte de los Intendentes (Olivera de Montevideo, Carámbula de Canelones y Falero de San José), la posición del Poder Ejecutivo a mantener la AM se pone en duda en el destino de magros recursos otorgados en el Presupuesto Nacional Quinquenal: “Habilitase en el inciso 24 “Diversos créditos” Unidad Ejecutora 002 “Presidencia de la República a una partida anual de \$ 1.000.000 (un millón de pesos uruguayos)⁵ con cargo a la Financiación 1.1 Rentas Generales para atender gastos de funcionamiento e inversiones en el Programa “Agenda Metropolitana”. La Presidencia de la Nación comunicará a la Contaduría General de la Nación”. Se supone, al carecer de información a la fecha, que el Programa, de reanudar su actividad necesitará nuevamente de fondos provenientes de la Cooperación Internacional. No obstante, el reconocimiento presupuestal puede considerarse como una intención de continuidad que pudiera constituirse en un primer paso para su institucionalización formal, aunque la inexistencia de información pone en duda tal hipótesis.

c. el objeto de la GMN en la AM

La puesta en marcha de este modelo de gestión apunta a dos aspectos: uno, a subsanar por vía de los hechos una carencia en materia de instrumentos legales en el campo de las relaciones intergubernamentales entre gobiernos y sectores del Estado, a través de vínculos estratégicos de carácter esencialmente político; y dos, introducir como fórmula de gestión el concepto de gobernanza, generando ciertos espacios de horizontalidad para la inserción de actores estratégicos en temas de resolución metropolitana.

Estos fundamentos sobre los que se apoya la creación de la AM, reconocen las brechas existentes al interior de la estructura estatal sobre la que se diseña la injerencia y operatividad del Estado. Reconoce de hecho, el vacío de gestión gubernamental en una formación territorial no prevista en el diseño estructural del Estado y en áreas de políticas de “nuevo tipo” que no son contempladas o son consideradas como objeto de soluciones transversales por las instituciones.

En otra dirección, la AM, innovó incorporando mecanismos de relacionamiento *ad hoc* donde el plano jurisdiccional formal no es el elemento central en primera instancia, en el objeto de ser de la Agenda, aunque sí en la posterior implementación de las políticas.

El objeto de las políticas es el área metropolitana, intentando superar los condicionamientos jurídico-administrativos y políticos. Este es uno de los breches más importantes pues debe tratar de incidir en las internas institucionales que se manejan con otras coordinadas en la matriz de gestión pública (decisión, implementación, control, legitimación de las acciones) y con procedimientos particulares a cada institución que pueden no compatibilizar entre sí, o también de carecer de ellas. A nivel de gobiernos subnacionales y organismos sectoriales los propósitos de gestión, así como sus condiciones de realización, están apoyados en una orientación con fines institucionales (lo que actualmente se define como visión y misión institucional), que no

⁵ Un millón de pesos al valor del cambio en Uruguay en moneda dólar significa US\$ 50.000 anuales, suma que hace imposible el pago anual de sueldos u otra perspectiva de actividad.

necesariamente contemplan la emergencia y situación de la metropolización. La AM como agencia supra e intergubernamental se maneja con una lógica operativa gerencial que no toma en cuenta a las instituciones sino a los actores, por lo tanto existen profundas diferencias entre estas dos orientaciones y modalidades de la gestión pública. Las diferencias entre propósitos y condiciones de gestión que se desarrollan en diferentes marcos legales entre los niveles territoriales departamental se observan en el siguiente cuadro.

Cuadro n°23: Formas de gestión en el territorio del Área Metropolitana de Montevideo

	La gestión en gobiernos departamentales	La Gobernanza en la Agenda
Propósitos de gestión	Competencia político jurisdiccional delimitada en un territorio para la obtención de recursos departamentales. La solución de problemas está condicionada a los intereses del Departamento	Coordinación institucional y socio-institucional en perspectiva regional. No opera sobre límites político jurisdiccionales
Condiciones de la gestión	La gestión se realiza sobre un modelo formal de normas y procedimientos con competencia de legislación, ejecución y control departamental	Arbitraje supra gubernamental para gestionar las interdependencias.
Marco legal de la gestión	Formal, Constitución, ley e instituciones. Competencias generales y específicas	Informal, ámbitos <i>ad hoc</i> , instaurados en cada tema de política
RIG	Acuerdos consensuados entre Gobiernos (Intendencias y Juntas Departamentales), limitados por la normativa vigente	Acuerdos voluntarios sujetos a la voluntad política de los jefes departamentales (Intendente)

Fuente: elaboración propia

d. la lógica operativa de la AM

Con la aparición del Programa AM comienzan a coexistir dos lógicas de ejercicio del poder político en el territorio determinadas por mecanismos propios, dando diferentes formas de operar sobre las relaciones intergubernamentales.

La gestión de las relaciones políticas en el programa AM, respondieron a que:

a). las políticas se elaboran con una interdependencia nueva basada en la confianza política entre actores con liderazgo político institucional (Intendentes), escapando al relacionamiento con otros ámbitos de poder departamental con capacidad de decisión y control en la elaboración tradicional de los acuerdos políticos. La participación en la AM no toma en cuenta directamente para la negociación de temas, a otros decisores que tienen competencias en los Departamentos, por ejemplo, los legislativos departamentales (Junta Departamental y Diputados nacionales de representación departamental)⁶;

b). el modelo de gestión responde al concepto de gerenciamiento estatal (Nueva Gerencia Pública NGP). Los liderazgos políticos asumen la responsabilidad de fijar objetivos y prioridades (Peters y Pierre: 2005) y la implementación es gerenciada desde la AM a través del cargo ejecutivo (gerente y secretarios técnicos) con actores que designan los diversos organismos estatales y según el tema, con participación de agentes sociales y privados bajo la forma de comisiones de trabajo.

c). trata de equiparar en un mismo nivel a todas las instituciones convocadas con responsabilidades compartidas, tratando de eludir los vínculos que determina la jerarquía institucional (organismos públicos con capacidades determinadas a priori y recursos asimétricos que ejercen una determinada predominancia en este territorio descentrado políticamente a la vez que funcionalmente común);

d). los mecanismos de articulación que provee carecen de sustentabilidad institucional. Los acuerdos (forma del arreglo interinstitucional) para la consecución de acciones comunes dependen de la voluntad política de los actores y de la cooperación internacional, ambos efectores temporales a corto plazo (el primero por el período de gobierno, el segundo por la duración del programa).

⁶ Una vez trazados los rumbos se informa a los organismos.

En esta lógica operativa, encontramos un primer problema que caracteriza a la gobernanza. Los puntos a) y b), generan el primer problema de legitimidad de las políticas en tanto, no disponen formas de control y *accountability* por parte de los órganos legislativos, de las propias burocracias y de la sociedad involucrada. Si bien en la declaración de competencias del Programa se explicita formalmente que se requerirá de las respectivas Juntas Departamentales la aprobación e implementación de actividades de regulación o distribución, en general la constitución de comisiones de trabajo se ha procesado desde el ejecutivo departamental (Intendente), que destina técnicos a las mismas. Las regulaciones o distribuciones que se acuerdan en el ámbito de la AM no tienen reflejo en la institucionalidad subnacional, si lo tienen cuando estas ingresan por las vías institucionales formales de la mano de alguno de los actores políticos que lideran la gestión de la AM⁷.

Los “grupos de trabajo” adoptan una “[...] modalidad operativa (que) pone énfasis en la voluntad de no agregar estructuras y competencias sino, por el contrario, articular y coordinar los recursos existentes. En ese sentido, los acuerdos específicos y las líneas de acción para dar cumplimiento a la Agenda se elaboran con la participación de: representantes de los Ministerios y organismos nacionales involucrados; responsables municipales, técnicos y profesionales de las diferentes áreas y disciplinas; delegados de la Universidad de la República o de otras instituciones públicas de educación; y, en su caso, representantes de la sociedad civil. La actividad se pone en conocimiento a las Juntas Departamentales y del Plenario Inter-juntas del área metropolitana. Una vez alcanzados los puntos de consenso y complementación, se somete a la ratificación política de los Intendentes y se procesa su formalización para la puesta en práctica.” www.montevideo.gub.uy/gobierno/agendametro.

Los puntos c) y d), muestran la intención de la AM de generar equidad entre las instituciones que respaldan la acción de los actores a través de la horizontalidad que proporciona el modelo de red.

“Se considera el área metropolitana como un espacio pluricéntrico. Sin desconocer las especificidades y las diferencias de escala, se la aprecia como un lugar de complementariedad y desarrollo equitativo. Un lugar donde convergen especializaciones sectoriales con la necesidad de reconstituir y democratizar las conexiones de la población involucrada. A estos efectos, no se define un solo mapa o plano que identifique el “área metropolitana”, cada acuerdo o subprograma proyectará su propia referencia geográfica.” www.montevideo.gub.uy/gobierno/agendametro.

La “constelación de actores” (Scharpf: 1997) operó según la propuesta, en un ambiente sustentado por la voluntad política y con recursos que no entran en la perspectiva de la política, en la formación de coaliciones o en el conflicto (por ejemplo los presupuestos quinquenales nacional y departamental) porque hasta ahora son aportados por fondos de cooperación administrados por la OPP. Esta parece ser una forma efectiva de escapar a las debilidades institucionales de nivel subnacional generadas por los déficits que tienen en materia de recursos legales y materiales y a la jerarquía vertical de las RIG. Los gobiernos indirectamente podrían generar mejores capacidades (“[...] la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas.” Repetto (2003:6), o, actuar realizando “ajustes mutuos” (Scharpf 2005:180) que impliquen adaptación o no cooperación.

Para el investigador: “En teoría y en el mundo real hay una amplia variedad de posibles ámbitos de juego. En algunos de ellos, los resultados esperados (equilibrios) de la interacción estratégica son a menudo de mutuo beneficio (Genschel: 1997), en otros beneficiarán a algunas partes a costa de otras, e incluso en otros todas las partes pueden verse perjudicadas” Argumenta que, por estas razones, la interdependencia de la gobernanza no puede ser tomada como un factor

⁷ En el análisis de casos de articulación, la opinión de los actores participantes refleja ampliamente esta visión.

fijo, sino que esta produce resultados inesperados, que pueden inducir a las instituciones a “adelantarse” a las decisiones de la red o a responder en consonancia según sea su perspectiva de costos y beneficios en los cuales se involucra.

En la perspectiva del Programa AM esta postura de ajustes mutuos es frecuentemente observada en los actores cuando se encuentran en la disyuntiva de responder a las exigencias de la cooperación en red o responder a las reglas institucionales de las organizaciones a las cuales pertenecen como observamos en los siguientes capítulos en los estudios de campos de articulación política.

e. el rol de la AM en la disyuntiva entre la institucionalidad de RIG y la GMN

La operativa de la AM trató de sortear los obstáculos que se presentan entre las dos lógicas de gestión política, generando ruidos menores al actuar como observador, convocante y facilitador de las negociaciones entre actores pertenecientes a las instituciones formales. Al respecto su declaración de operatividad expresa claramente los alcances y límites que se establecen para la consulta y la decisión de políticas en el plano del Programa: “La modalidad operativa pone énfasis en la voluntad de no agregar estructuras y competencias sino por el contrario, articular y coordinar con los recursos existentes”. (www.montevideo.gub.uy/gobierno/agendametro). En este sentido, los acuerdos específicos y las líneas de acción para dar cumplimiento a la Agenda se elaboran con la participación de representantes de los Ministerios y organismos nacionales involucrados; responsables municipales, técnicos y profesionales de la Universidad de la República o de otras instituciones públicas de educación; y en su caso, representantes de la sociedad civil. La actividad se pone en conocimiento de las Juntas Departamentales y del Plenario Inter-Juntas del Área Metropolitana. Una vez alcanzados los puntos de consenso y complementación, se somete a la ratificación política de los Intendentes y se procesa su formalización para la puesta en práctica”. www.montevideo.gub.uy/gobierno/agendametro.

El siguiente cuadro muestra que aún con la precaución que se plantea en el establecimiento de modalidades de gobernanza multinivel entre actores institucionales, existen fuertes diferencias entre el modelo institucional y el de GMN que actúan como obstaculizadores a la hora de implementar las políticas, tanto sea en la decisión sobre el destino de los recursos como por la participación de los cuerpos burocráticos.

Cuadro n°24: **Cometidos del Programa AM y cometidos de los Gobiernos Departamentales**

AM	<i>Gestión de la gobernanza en la AM</i>	<i>Gestión gubernativa de los gobiernos departamentales</i>
Objetivos	Resolver problemas metropolitanos comunes	Necesidad de formación de coaliciones para gobernar el territorio departamental e interactuar con otros organismos
Ámbitos de decisión	Espacios <i>ad hoc</i> de autoridades políticas	Espacios limitados por las normas y reglas de juego institucionales (I y JD)
Fuente de Legitimidad de las acciones	Informal con bases múltiples basadas en la participación voluntaria de jerarcas políticos	Por representatividad de las mayorías y minorías Legitimidad directa
Atribuciones del modelo de gestión	Eficiencia, transparencia, control, consensos	Gobernabilidad: Eficacia, eficiencia, efectividad, equidad
Objetivos de las políticas	Por resultados	Por norma y procedimiento
Relaciones con el ámbito político	No recurre a las instancias formales de deliberación, legislación y control	Representación partidaria (órganos ejecutivos y legislativos) y cuerpos estables de administración y gestión (burocracias de carrera)
Formas de decisión	Autoridades individuales de gobierno y sectoriales	Autoridades de gobierno (I y JD)
Ámbito de la coerción	no	Departamental
RRHH operativos	Técnicos contratados	Burocracias estables y técnicos contratados

Fuente: elaboración propia.

f. la conformación gerencial de la AM en el período 2005-2010

Un aspecto a destacar es la estructura gerencial con que se compuso el Programa. El gerente ejecutivo desempeñó una posición central en la red, pues disponía de amplios grados de

autonomía para generar contactos, producir información, presentar propuestas y realizar seguimientos evaluativos de los planes y programas, sin subordinación al control del triunvirato de Intendentes. Para situarnos, el Programa AM es parte de un paquete de nuevas estructuras de gobernanza que conviven con la estructura del Estado y tienen en común como hemos dicho, el respaldo de la cooperación internacional y la observancia de la OPP a través del Programa Uruguay Integra. Los programas que son ofrecidos por la cooperación son concebidos para actuar simultáneamente al amparo y en paralelo con el ámbito estatal, con aceptación política pero por fuera de las estructuras burocráticas en tanto derechos y responsabilidades del contratado y su misión, las reglas establecen una relación contractual sin subordinación jerárquica de producción y evaluación, con un rendimiento evaluado por resultados obtenidos.

Este rol fue el asignado a la dirección técnica del Programa, el papel que asumió el gerente de la AM entre 2005 y 2010 coincide con la descripción que hace Rhodes (Rhodes 2005: 114) de facilitador en el enlace entre actores y de estrategia de las relaciones. “El gestor ejecutivo juega un papel facilitador [...]. Pueden seguir dos estrategias: la gestión del juego o la identificación de condiciones que sostendrán la acción conjunta y la estructuración de las redes que implica cambiar las reglas del juego.” El gerente puede actuar según lo que Rhodes denomina situaciones *win-win* (yo gano, tu ganas) involucrando a actores aun cuando estos sepan que la ganancia no es igual a sus expectativas o, en sentido contrario, manipular los recursos propios y de la red para que entren o salgan actores, se debiliten o fortalezcan según la orientación, los intereses en juego y el tipo y forma de convocatoria.

En el caso del gestor al frente de la AM, el análisis que desarrollaremos en siguientes capítulos muestra las estrategias seguidas, no obstante, es importante aunar a la performance de sus funciones, el factor de la relación interpersonal y política en el período, que constituyó un factor de peso para maximizar los resultados de convocatoria y seguimiento en el involucramiento de actores institucionales. Durante todo el período al frente de la gerencia de la AM estuvo un actor político de larga trayectoria institucional en la Intendencia de Montevideo y política en el partido Frente Amplio. Gonzalo Carámbula⁸ se desempeñó como pivó principal del Programa actuando como enlace y facilitador de la convocatoria y las negociaciones. Los técnicos de representación departamental también tenían trayectoria institucional en diversos organismos y gobiernos, así como respaldo político partidario⁹.

Esta dimensión de conectividad política que tuvo el Programa en su integración organizativa es importante si se compara con la situación de la AM en el actual período (2010-2015), donde, luego del traslado del plantel gerencial y administrativo hacia otros ámbitos del gobierno nacional no ha sido recompuesta su organización. Porque sobre la base de la relación política interpersonal y como argumenta Klijn (Klijn 2005:237) los comportamientos que crean “Las interdependencias entre actores y las interacciones que resultan de ellas crean patrones de relación”, y de no proseguir el Programa, el ámbito de deliberación e información integrada que supone el mismo no encuentra correlato en la estructura burocrática estatal.

Las metas que sustentaron la conectividad en la AM

El concepto de integración e interdependencia entre actores se expresó en la necesidad de contar con escenarios donde se viabilizara la posibilidad de mejorar el bienestar colectivo y activar la producción política en el territorio con una visión metropolitana superando los “obstáculos institucionales y políticos”. Sostuvo la certeza de un proceso de descentralización territorial en ciernes en la esfera legislativa y consideró la participación ciudadana como un componente esencial para el desarrollo regional. De esta forma, la iniciativa apuntó por primera vez (desde la esfera política) hacia una perspectiva de desarrollo político de la sociedad metropolitana a partir de su integración participativa y del desarrollo económico y social.

“-Implementar políticas tendientes a garantizar condiciones de vida digna para todos los habitantes

⁸ Ex diputado por Montevideo, Director del Departamento de Cultura de la IMM por dos períodos, a la vez que hermano del Intendente de Canelones (2005-2010 y 2010-2015).

⁹ Cada uno de los técnicos fue nombrado por el respectivo Intendente, lo que no se pudo averiguar con certeza es si la orientación y resultados de su trabajo respondía al Programa o al Intendente al cual representaba.

de la región, facilitando la accesibilidad democrática a los servicios esenciales.”

- Gestionar de manera integrada y sustentable los recursos de Área Metropolitana, a través de la investigación, el diagnóstico, la coordinación y la realización de acciones (las prioritarias podrán tener carácter de demostrativas en áreas piloto).

- Diseñar propuestas de gestión, a través de la participación de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, orientadas a promover el desarrollo regional, integral y particular, social y ambientalmente sustentable.

- Crear ámbitos de intercambio con la comunidad, destacándose especialmente los procesos de fortalecimiento de la descentralización y sus órganos de representación, e impulsando instancias institucionales de resolución de conflictos.” www.montevideo.gub.uy/gobierno/agendametro.

En estas pautas declarativas aparece el concepto de “conjunto de vínculos directos e indirectos definidos por relaciones mutuas de dependencia” (Scharpf: 1978:362) donde al amparo de la AM se pretendía formar diferentes redes convocadas por áreas temáticas donde los actores entran por la importancia del recurso en juego y porque la posibilidad que tienen de obtenerlo es mayor que actuando solos o en otras redes (Scharpf: 2005).

Así lo expresaban los actores del plano gerencial de la AM en entrevistas realizadas para esta investigación.

“No tenemos estructura de gobierno. A veces nos catalogan como consorcio de gobiernos locales pero no lo somos. La fortaleza que tenemos es lo liviano de la estructura. Es una nueva categoría a crear, entra dentro de la discusión pendiente acerca del lugar que ocupa la AM en el concierto institucional. Como estructura no existimos (formalmente) pero esto nos proporciona la posibilidad de desarrollar una dinámica que no trunca las negociaciones entre los participantes” (entrevista a profundidad a Paul Moiso).

“La AM tiene como fortaleza que es el primer ámbito de carácter metropolitano en nuestro país donde los actores se acercan voluntariamente, convocados por la importancia de los temas y porque encuentran una trama no estructurada donde no se le pide nada más que cooperación y participación para solucionarlos. No tenemos exclusividad en formar ámbitos temáticos, muchas veces son los mismos actores que se acercan y nos proponen temas a tratar por la AM. Encuentran en la AM la posibilidad de generar soluciones sin entrar en la burocracia de otros organismos y de sus propias organizaciones” (entrevista a profundidad a Gonzalo Carámbula)

La dificultad de interactuar en el modelo sectorial y vertical del Estado es un problema para los gobiernos subnacionales porque se deben tener en cuenta tres factores:

a. no existen canales de relacionamiento formal (RIG) para el tratamiento de varias áreas temáticas o de existir se dan en forma vertical y jerárquica porque están dentro de las competencias de organismos del Estado central, como ejemplos: el transporte suburbano e interdepartamental, el tratamiento ambiental, hídrico o ambientes protegidos, reglas y regulaciones productivas. En general, estas áreas son competencia de la Administración Central y sus respectivos Ministerios, donde los gobiernos subnacionales reciben las regulaciones sin tener cabida su opinión.

b. que los gobiernos subnacionales, aún asumiendo que tienen un rol a cumplir en determinados temas, no tienen capacidad para operar sobre áreas de interés ni recursos humanos calificados en aspectos técnicos complejos.

c. que los ámbitos de relacionamiento intergubernamental como el Congreso de Intendentes no toma en su agenda temas de carácter estrictamente metropolitano, porque esta formación no tiene existencia legal (ahorrando así conflictos políticos). Si pueden entrar temas como unidades departamentales compartiendo temas comunes.

La AM abrió expectativas al proporcionar experticias técnicas y oportunidad de generar investigación sobre determinados temas, además de cumplir el rol de operador político intergubernamental. No obstante persiste la duda si la AM construye su espacio en base a iniciativas de dimensión metropolitana, donde cumple cabalmente su papel de articulador o si, concita atención por la capacidad de conseguir recursos políticos, técnicos o de financiación que atraen a actores que en soledad no tienen capacidad de alcanzarlos.

La integración en la AM vista desde afuera

Para rastrear la duda planteada en la finalización del punto anterior, recurrimos a la opinión de actores que representan instituciones estatales, de gobiernos subnacionales y organizaciones sociales y empresariales.

A los efectos de las preguntas: ¿Cuál es el rol de la AM? y ¿Cómo observan a la AM en cuanto a la capacidad de generar respuestas de carácter integrado e integral en el Área Metropolitana de Montevideo?, las respuestas reflejan inquietudes concordantes con el lugar que ocupa el actor.

a. los jerarcas del Estado central e Intendencias:

Desde jerarquías estatales se observa la flexibilidad de la misión de la AM como una probable debilidad futura, basada fundamentalmente en la ausencia de un marco legal que la institucionalice y legitime como operadora institucional. Reconocen que funciona bien como operadora política en una coyuntura política especial (mismo partido en el gobierno nacional y en dos de las Intendencias que la componen) y que el aporte técnico actúa como catalizador supletorio de su falta de legitimidad institucional.

“La Agenda tiene un rol político, uno siempre se apoya en la visión técnica, pero para no errar en las decisiones políticas que asume. Pero naturalmente tiene un rol eminentemente político, y tiene que afirmarse en función de los estudios técnicos que realiza. Nosotros creemos que es una muy importante herramienta como para hacer estudios integrados y coordinados. La Agenda necesita más apoyo institucional porque si se crea una autoridad metropolitana desaparece Agenda.” (Entrevista a Felipe Martín, Director de Transporte del MTOP).

Si bien la AM tiene un rol político, este se resume a la articulación de intereses entre actores, pero la falta de legitimidad institucional la obliga a aparecer como un productor técnico. Esto responde también al nuevo encare de la gestión pública donde el *management* constituye la nueva versión del efector público.

“La Agenda no tenía una infraestructura como para salir a buscar inversores o financiamiento, y la cosa era que los Directores estábamos en muchas cosas, teníamos muchas cosas urgentes que atender y nos costó seguirnos juntando. Por otra parte es que no hubo una visión de desarrollo, eran cosas puntuales que aparecían. Falto pensar como avanzábamos, que queríamos hacer cuando dentro de cinco años tengamos que evaluar esto. Me parece que faltó una planificación estratégica para la Agenda” (Entrevista a Nelson Larzábal, Director de Desarrollo Rural de la IMC).

El poder de convocatoria está limitado a temas concretos porque no ofrece garantías de realización y continuidad. A la vez, no tuvo desde los comienzos una perspectiva estratégica que concitara expectativas más generales y que pudiera ser tomada como un instrumento de planificación y financiación de tipo regional.

“Lo que nos dice Agenda y lo que nosotros tomamos de Agenda es que ellos funcionan como disparadores, pero no tienen capacidad de ejecución, entonces ellos crean las condiciones para que se den ese tipo de proyectos y acompañan hasta que el proyecto empieza su fase de ejecución y después acompañan actividades concretas. Yo no sé si para el vecino común estas acciones han llegado, pero evidentemente desde los actores que estamos vinculados al nivel institucional hay un reconocimiento fuerte de que Agenda es el articulador. Es un espacio donde Ministerios y Gobiernos Departamentales se sientan a discutir temáticas”. (Entrevista a Silvana Nieves, Asistente Social de

la Junta Local de Paso Carrasco).

“Tiene un rol político técnico, pero es más político que técnico. Porque creo que el perfil son coordinadores por Departamento que tienen un rol político. Es más un acuerdo político que técnico.” (Entrevista a Gonzalo Reboledo, Coordinador del Proyecto Arroyo Carrasco IMM).

“Para nosotros el aporte de AM fueron los contactos con otros organismos. Yo no sé si es porque surge que determinados planteos se hagan dentro de la AM a partir de que surgen necesidades en el área metropolitana o, si es porque por estar en un lugar privilegiado de acercamiento a lugares de financiamiento, es a partir de ahí que se plantea que hay posibilidad de hacer determinadas cosas y entonces canalícenlo por acá. Los obstáculos son grandes, están dados porque la estructura de los gobiernos tanto nacional como departamental todavía sigue siendo un poco pesada y no se adaptan a este tipo de coordinaciones. Te encontrás con que las Intendencias para mover un paso tenés que pasar por el TOCAF, y las licitaciones determinados tipos y plazos.” (Entrevista a Raúl Forné, Coordinador general de la Unidad de Gestión del Hábitat, IMC)

Estas tres opiniones resumen la visión de actores insertos en el plano institucional subnacional donde siempre se espera que el nivel central pueda aportar más racionalidad y recursos a la acción institucional porque es donde la influencia de “la política” tiene mayor grado de certidumbre para las políticas.

b. los actores sociales organizados

Los grupos organizados de la sociedad tienen en la declaración de principios un rol participativo importante. No obstante, a poco de comenzar el rastreo de opinión encontramos que estos se sentían defraudados por la Agenda, pues no solo no participaban sino que sus propuestas no tenían eco en la “agenda de la Agenda”.

“Se hizo una linda coordinación con el aporte de distintas áreas, pero no sé por qué no salió, pero el tema sigue en Agenda porque era para profundizar el trabajo y después se comunicó de que no había salido. Convoquen para continuar y profundizar estas medidas decía la Agenda, pero hasta ahora no pasó. No existe un canal directo de conexión entre sociedad y Estado. Y hay mucho enojo desde las organizaciones o desde las mujeres porque hay un sentimiento de ser usados para formalidades o justificaciones, pero los beneficios no les llegan a las mujeres.” (Entrevista a Bibiana, delegada de AMRU).

“Es una idea que viene de la Agenda Montevideo, de la administración Arana. (Pero) no tienen metas. Una vez que vos tenés metas (y esa era la experiencia en la IM de Montevideo) vos lo que tenés que hacer es ir a los Intendentes y les decís: bueno estas son las metas que acordamos, ahora usted las tiene que asumir. No pasa lo mismo con Agenda, porque estas cosas (quiere decir estos temas) funcionan con un marco político, en parte es de arriba, o sea de Presidencia, de la OPP. El mensaje tiene que ser claro: decir esto está bien y después encauzarlo [...] con una línea hacia abajo que tiene que decir: Usted tiene que comprometerse con la gente, que la gente no somos bobos, es una nueva línea horizontal que la sociedad es contraparte al mismo título que un técnico. Pero eso a los profesionales les cuesta, no creen en la participación” (Entrevista a Carlos Amido, representante de ONG de trabajo ambiental).

c. los empresarios¹⁰

Los empresarios no tuvieron una expresión contraria a la existencia de la Agenda, pero se percibía que estaban desconformes por no haber sido llamados a participar y la falta de institucionalidad era vista como un obstáculo para el funcionamiento de este arreglo.

¹⁰ La corporación empresarial (Cámaras o Asociaciones) tiene escasísima participación en el Programa Agenda.

“Tal vez hubo un debe o un no entendimiento. No sabemos del funcionamiento de Agenda, primero si participaron todas las Intendencias y si participó el Ministerio (MTO), y las conclusiones tampoco, porque no hubo forma de saberlo. (Entrevista al Sr. Cavellini, Presidente de COPSA).

La actividad generada por Agenda y su modus operandi recoge distintas expectativas en tanto confianza en su capacidad real para activar un campo de articulaciones metropolitanas. Los actores institucionales, en especial los técnicos que con ella se relacionan confían en la actividad política que desarrolla AM porque genera un ámbito de relacionamiento nuevo, distante de la lógica burocrática de sus organizaciones, ayudando a introducir temas que tendrán luego la posibilidad de ser abordados institucionalmente, pues cuentan con el apoyo político del Intendente que participa en la Agenda.

Los actores sociales cuando fueron consultados, pasados ya tres años de funcionamiento reflejaron frustración por encontrar más de lo mismo en un ámbito que se promocionaba libre de contaminación burocrática y de intereses políticos, y que aseguraba a la vez un lugar a los actores sociales. Para ellos, las expectativas de reflejar y accionar sus intereses se vio obstaculizada por las trampas de la gobernanza en redes, que en el análisis de Marsh y Rhodes (Marsh y Rhodes 1992), se observan como estructuras de representación impenetrables y poco transparentes en sus estructuras de relación. La opacidad que desarrolló Agenda en algunos campos respecto a oportunidades de participación social, terminó restándole legitimación de los grupos sociales que fueron inicialmente convocados y que constituyeron un apoyo inicial al Programa.

Los actores empresariales, otro grupo anunciado como participante de la AM no fue finalmente llamado. Los empresarios tienen poco conocimiento de la AM, y los acuerdos generados que de alguna forma los implicaron les fueron comunicados en el proceso de implementación a cargo de instituciones formales (Ministerios o Intendencias).

Principios y resultados de la interacción en el Programa AM

La declaración inicial de agosto de 2005 sentó un escenario de acción sobre el territorio en cuestión:

“Se considera el área metropolitana como un espacio pluricéntrico. Sin desconocer las especificidades y las diferencias de escala, se la aprecia como un lugar de complementariedad y desarrollo equitativo. Un lugar donde convergen especializaciones sectoriales con la necesidad de reconstituir y democratizar las conexiones de la población involucrada. A estos efectos, no se define un solo mapa o plano que identifique el "área metropolitana", cada acuerdo o subprograma proyectará su propia referencia geográfica. El acuerdo propone incluir a otras Intendencias Departamentales cuando fuera pertinente y si existe acuerdo político institucional correspondiente.”
www.montevideo.gub.uy/gobierno/agendametro.

En los casi cinco años de existencia del Programa Área Metropolitana (2005-2009) se realizaron múltiples acuerdos interinstitucionales en diferentes campos de políticas entre las tres Intendencias, Ministerios y entes estatales, integrándose otros gobiernos departamentales en temas específicos como las Intendencias de Maldonado y Florida . La AM identificó los principales problemas emergentes de corte metropolitano sobre los cuales existía carencia de diagnóstico y decisión de planes y programas de políticas, que por su carácter multifacético escapaban a las capacidades unilaterales de los sectores del Estado y de los propios gobiernos subnacionales, integrándolos al programa: medioambiente, infraestructura de transporte, acceso social al mismo, y articulación en temas de culturales relacionados al área turística.

Cuadro n°25- Acuerdos interinstitucionales alcanzados por la AM entre 2005 y 2009

<i>Medio ambiente y recursos hídricos</i>	<i>Actores</i>
1-Acta de Paso Severino para la Protección del ambiente Río Santa Lucía y PS	AM-IMs-MVOTMA-OSE
2- Acuerdo Memorando climático en el AMM	AM-IMs-Ministerios-OPP-PNUD
3-Monitoreo de los cursos de agua del departamento de Canelones	AM-IMC

4- Área protección Humedales de Santa Lucia como área protegida	<i>AM-Ims-MVOTMA</i>
5- Tratamiento asociado de la cuenca del Arroyo Carrasco	<i>AM-Ims-OOSS-MVOTMA</i>
6- Creación del Grupo Ambiental del Área Metropolitana (GAAM)	<i>AM-IMs-UdelaR-Cámaras-OOSS</i>
7. Cuenca de Arroyo Las Piedras	
<i>Regulación normas departamentales, Salud y Salubridad</i>	
8-Regulación de Normas sanitarias departamentales	<i>AM-Ims-MSP- DINASA</i>
9-Plan prevención contra el dengue	<i>AM-IMs-MSP</i>
<i>Inclusión social,</i>	
10- Certificados de salubridad en centros de atención infancia	<i>AM-MEC-MI- Ims-priv.</i>
11- Inclusión Metropolitana en discapacidad	
12-Boleto Estudiantil Metropolitano gratuito ciclo básico Secundaria	<i>IMs-MTOP-ANEP</i>
<i>Infraestructura y Transporte</i>	
13-Declaración de Solís –Articulación políticas y planes a zona costera	<i>AM-IMs-MEC-OPP</i>
14.Sistema de Transporte Metropolitano boleto combinado interdepartamental (STM)	<i>AM-IMs-MTOP-Empresas-gremios -OOSS</i>
<i>Productivas y Culturales</i>	
15-Doce medidas de fomento para la producción artesanal	<i>AM-Ims-MEC-MI-ONG</i>
16- Información e informatización-Acuerdo INE – Intendencias Culturales	<i>AM-Ims-INE</i>
17-“Uruguay a toda costa” – actividades culturales	<i>AM-Ims-MEC-OOSS</i>
18-Primer Encuentro de Teatro Amateur	<i>AM-IMs-Sindic. Artísticos</i>
18-Libro Blanco del área metropolitana – primera evaluación-	<i>AM- técnicos- políticos</i>

Fuente: Elaboración propia con datos de la AM (2010)

Coaliciones decisionales y escalas de arreglos

La AM desarrolló intensa actividad durante los tres primeros años de su formación. Durante este período desplegó estrategias políticas para concentrar en su ámbito múltiples actores estatales y en bastante menor medida sociales. Puede observarse que la AM promovió un proceso de aprendizajes en el campo del relacionamiento intergubernamental en el cual los actores conectados en principio a través del Programa comenzaron a implicarse en el plano gubernamental formal, instaurándose finalmente canales institucionales por dinámicas emprendidas por los actores. Estos, en su mayoría funcionarios de carrera con rango administrativo y técnicos universitarios contratados comprendieron rápidamente la lógica política de la urgencia en políticas de alcance metro. No se registra compromisos estables y proactivos en otros campos de menor importancia política (o urgencia política) donde la base fueron actores sociales vinculados entre sí y con actores institucionales. El éxito del relacionamiento se da en el caso de las áreas analizadas en esta investigación, el ambiente y temas conexos, el transporte y menor intensidad en el área productiva rural.

¿Cómo se desarrolló el proceso de interdependencias en cada red temática, y, como entraron o no en el los actores supone observar: las estrategias seguidas, los tiempos que insumieron los acuerdos y el grado de consistencia informal que adquirieron en tanto continuidad o, en sentido contrario si desaparecieron o se transformaron en otro tipo de arreglos de tipo formal y entre quienes se produjo este resultado final. Como hemos visto los resultados son disímiles. En el caso del ambiente y del transporte, la gobernanza informal dejó paso a la estructura jerárquica en manos de los respectivos Ministerios, constituyendo temas principales de tratamiento metropolitano en esos ámbitos con la participación de al menos dos de las tres Intendencias. En el caso de la producción con perspectiva de género, se da una inflexión diferente al incorporarse a planes conjuntos entre Intendencias y Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca pero con un carácter local, donde cada red departamental asumió el tema desde sus propios intereses y perspectivas.

Las estrategias de los actores participantes en la AM y su desenlace

Los tres campos analizados (transporte, ambiente y promoción productiva) tienen diferentes objetivos y tipos de acuerdo, y por esto conllevan a distintas estrategias de arreglos por parte de los gobiernos para maximizar sus condiciones de gobernabilidad y gobernanza local a través de la interdependencia en la gobernanza metropolitana. Estos campos tienen distintos grados de peso político que marcan en definitiva los rumbos y las características de la acción. Importa reconocer:

- a. el interés que tienen para los gobiernos subnacionales y para el Estado central en tanto como afecta o beneficia una exposición política al tema y el proceso de resolución;
- b. la expresión de la demanda en tanto interés colectivo o de grupos específicos

Por lo que, las respuestas de los actores estarán mediadas por el grado de costo-beneficio que estos perciban de la interdependencia informal para la conformación de políticas a escala departamental o metropolitana. Para Brenner (Brenner 2002: 3), los actores constituyen estrategias que conforman un nuevo tipo de políticas adecuadas a las circunstancias legales y coyunturales. Son “las políticas a escala” (definidas por el autor y también en Jessop: 1998, Smith: 1990, 1991, 1993, citado en su artículo) definidas como: “[...] descentramientos de las tradicionales jerarquías urbanas nacionales y los sistemas nacionales de organización intergubernamental, y el consiguiente surgimiento de nuevas estrategias políticas subnacionales de las ciudades y regiones”, insertas en nuevas dinámicas de contextos nacionales o supranacionales de tipo político, del sistema de acumulación, de tendencias de movilidad de la mano de obra etcétera.

Responden a dos temas centrales: por un lado, la tendencia a la relación global-local que redistribuye roles sociales y económicos obligando a la esfera pública a readecuarse; por otro, un efecto nuevo de re-territorialización de las instituciones (jerárquicas y centralistas) del Estado en un intento por adaptarse a nuevos problemas sociales y económicos, que a su vez, toman nuevas formas y escalas en el territorio nación. La re-territorialización estatal tiene su máxima expresión en los procesos de descentralización política, en las leyes de ordenamiento territorial, distribuyendo competencias, rediseñando y reorientando el rol del Estado central; las nuevas formas y escalas de la distribución social y económica encuentran su punto máximo en la metropolización.

En Uruguay, el proceso de emergencia de AM se da en un marco legal en ciernes. La Ley de OT y DS aprobada en 2008 todavía a la fecha (finales de 2010) no tiene una aplicación concreta a nivel departamental en los mecanismos establecidos de planes, proyectos y programas que incorporan el plano regional (interdepartamental y regional) donde se puede acoplar la interfase metropolitana. Por otro lado la ley de DM y PC, aprobada a fines de 2009 y reglamentada a principios de 2010, que establece el nuevo nivel municipal (local), comenzó a instrumentarse luego de las elecciones de mayo de 2010 instituyendo gobiernos de tercer nivel que todavía no están en condiciones de generar acuerdos metropolitanos. Por esto, las estrategias de los actores departamentales fue crear campos propicios de interacción sin contar demasiado con los anunciados marcos legales, que, en esa época eran todavía proyectos de ley.

Las Intendencias involucradas asumieron distintas estrategias.

Montevideo amplió su radio de acción al sumarse a la AM en temas que tenían un tiempo de desarrollo en su propia gestión. Puede observarse como una estrategia de conformación de nuevas escalas (Brenner: 2002) y de estrategias de gestión intergubernamental (Klijn: 1995), generando estrategias políticas que vincularan a las ciudades y regiones de un área metropolitana que insume la mayor parte de su territorio (de acuerdo al mapa presentado en la primera parte de esta sección).

La IMM constituyó por esta experiencia previa una guía para conformar agendas de trabajo y para implementar planes, programas y proyectos. Pero fundamentalmente cabe destacar que el rol de Montevideo se adaptó a lo que Prévot Schapira (P Schapira: 2002) denomina la labor de los centros de comando como ejes centrales para la posición que ocupen las instituciones en el contexto y al marco de incidencia que pueden desplegar.

La Intendencia de Montevideo:

- a. proveyó la estructura de la AM, basada en su propio modelo de Agenda Montevideo,

b. aportó técnicos y políticos con experiencia en materia de redes de gobernanza. El gerente de la AM surge de la IMM (ex Director de Cultura entre 1995 y 2005), así como técnicos que actuaron en los campos de ambiente (Gonzalo Rebolledo) y de transporte (Felipe Martín) entre otros,

c. incidió definitivamente en la agenda de la AM, incorporando temas que desde su propia perspectiva no podía solucionar, el caso del transporte y el ambiente.

Puede pensarse que Montevideo desarrolló estrategias institucionales de cooperación e interdependencia progresiva. A través de AM concitó expectativas sobre la posibilidad de ganancias y costos compartidos (yo gano-tu ganas), y posteriormente desarrolló sobre esos campos estrategias de relacionamiento intergubernamental directo con otras Intendencias y con Ministerios (MTOPE, MIDES, MVOTMA para la formalización de canales de articulación y cooperación.

Por su parte **Canelones**, se constituyó en el socio y aliado principal de Montevideo y de la AM, desandando la histórica polémica con Montevideo, por su afinidad política reciente. En este sentido, la Intendencia canaria acopló sus técnicos bajo una misma orientación en materia de metas y objetivos, registrándose sólo un caso de desavenencias en el campo de la implementación del programa PECAC, así como incorporó a la gestión conjunta y propia pautas de NGP implementando el mecanismo de la planificación estratégica y de gestión por resultados. Con estrategias similares a las de Montevideo, Canelones trató de recuperar en su territorio el control del proceso político y de algunas políticas públicas con alta demanda ciudadana, interviniendo en Agenda con un rol proactivo. A su interna realizó estrategias como la denominada de ajustes mutuos (Scharpf: 2005) incorporando sus propias políticas adaptativas. No sólo utilizó todo el arsenal que se proveía a través de la articulación Agenda para incorporar beneficios a su propia gestión, sino que realizó convenios propios con destino departamental que también incorporaban su territorio metropolitano como es el caso del Programa Costa Plan, financiado por el PNUD e implementado por técnicos canarios contratados por este organismo.

Un caso distinto muestra la Intendencia de **San José**. A cargo de un gobierno del partido Nacional, sector del Herrerismo desde 1985 a la fecha, asumió la relación a través de Agenda, pero mantuvo un bajo perfil en cuanto a participación y cooperación, intercambio e interdependencia de los temas tratados y de aporte técnico y político. Los representantes de San José participaron en eventos con fines de acuerdos regulatorios como el de Paso Severino, Declaración de Solís y GAAM. Pero no desempeñaron un papel proactivo introduciendo temas en Agenda que trataran intereses propios, condiciones sociales producto de la metropolización de la población maragata ubicada sobre la ruta n°1, como si lo hicieron las otros dos Intendencias. El tratamiento del tema productivo con perspectiva de género (AMRU) o la cuenca del Santa Lucía y ciudad del Plata en el GAAM, constituyen un ejemplo de desinterés del gobierno de San José para actuar con comportamiento metropolitano, aunque pueden rastrearse en su política interna algunos ajustes destinados a modificaciones organizativas y líneas que abordaron problemas metropolitanos en su jurisdicción.

A su vez, algunos de los Ministerios involucrados en estos campos al incorporarse a la AM, desarrollaron y consiguieron imponer estrategias calificadas por Scharpf como de negociación intergubernamental jerárquica donde la transformación de las reglas y los arreglos quedó bajo su control (el MTOPE en el caso del STM y el MVOTMA en el caso de la regulación en el GAAM). El MAGP, es otro caso de concentración de los lazos obtenidos mediante la gobernanza de la AM en el caso de promoción de AMRU, incorporándolas en sus mesas departamentales, aunque no en todos los Departamentos. Otros organismos de la Administración central como el MIDES, MSP que participaron en procesos como el PECAC tuvieron un acceso horizontal, interviniendo sin imponer su legitimidad y competencias en la materia.

Los tiempos que insumieron los arreglos

En cada proceso de articulación se pueden diferenciar distintos tiempos de convocatoria y resoluciones posteriores, de acuerdo a los recursos que insumía cada uno. Llegar a acuerdos sobre objetivos comunes pareció según las declaraciones de los entrevistados como un camino llano, libre de vetos. Sin embargo, generar la trama de la articulación e interdependencia sobre

temas concretos derivó en algunos casos en procesos más complejos. Fueron identificados varios problemas que incidieron en el tiempo de concreción de acuerdos. Uno fue la composición de los grupos de trabajo en cuanto a la responsabilidad de participar de actores designados por los Intendentes con tareas sobre agregadas a su función:

“Los tiempos tuvieron dificultades particulares, en la formulación de algunas directrices metropolitanas se fueron a largas, otras salieron rápido. Los grupos estaban integrados de cuatro funcionarios, pero no siempre estaban todos, después tres fueron trasladados y se perdía el hilo de la discusión. Muchas veces quedamos huérfanos, esperando que designaran gente y poder ir recomponiendo el grupo. Técnicos y funcionarios están desbordados por otras funciones y no tienen en su cometido especial este tratamiento metropolitano. Además lo implementa la AM no tiene monitoreo o control sobre las ordenanzas municipales, cuestión que ya hace dudar de dedicarle tiempo a algo que no sabemos si va a terminar ni como. La AM a veces opina técnicamente, cuando por ejemplo los coordinadores tienen un perfil idóneo en un tema específico. Si hay oportunidad de intervenir en el rumbo técnico lo hacemos. La acción técnica de la AM apoya la dimensión política pero es puntual cuando el tema es técnico.” (Entrevista a Paul Moiso, AM).

Otro obstáculo que retardó la integración para generar procesos de articulación fue que a consecuencia de lo anterior no se fijaban cronogramas y metas específicas de trabajo:

“Faltaba cronograma y coordinación estratégica para coordinar la lluvia de ideas inicial y disciplinar a los responsables de llevarlas a la práctica” (Entrevista a Sumila De Tomasi, AM)

Pero quizá el más importante fue la diferente orientación en cuanto a metas y objetivos sociales a llevar a cabo entre actores representantes de los gobiernos. Los actores iban con directivas específicas de sus Intendentes, por lo que hay para fundamentar estos obstáculos, razones políticas, distintas visiones de desarrollo, diferencias de estructura y dinámica gubernamental. Fue recurrentemente el caso de San José que presentaba discrepancias de abordaje político del tema y además inserto en una realidad que no es la misma que Montevideo y Canelones, pretendía instaurar estrategias y políticas con las cuales discrepaban sus socios.

De acuerdo a estos factores, se puede identificar que los arreglos fructíferos (que fueron objeto de análisis) contaban con las siguientes cualidades agregadas

- a. sintonía política entre gobernantes
- b. mismas orientaciones sobre resolución de problemas entre gobernantes (aunque en el caso del transporte, las declaraciones de Cavellini dejan en claro que no todas fueron maduras dentro de un mismo partido político)
- c. no incluían a todos los actores gubernamentales (auto-exclusión de San José)
- d. la sintonía con actores sociales también incluyó mismas perspectivas político-ideológicas
- e. la presencia de un organismo rector de rango nacional

El siguiente cuadro muestra como se desarrolló el proceso en todos los campos donde intervino Agenda Metropolitana.

Los temas que no entraron...

Una interrogante planteada en la investigación se fundó en que había temas que son considerados un problema metropolitano y no fueron tomados por AM. La hipótesis de trabajo que nos guió fue que presentaban **una alta complejidad política porque el horizonte de arreglos insumía juegos de suma cero para uno o más de los participantes, en especial los socios “menores” de la AM.** En este set de temas entran campos como la gestión de residuos sólidos, el transporte interdepartamental transversal (líneas conectivas entre zonas departamentales que no pasan por la capital sino que atraviesan transversalmente el interior de los Departamentos y los conectan, en especial entre Canelones y San José e inclusive el sur del Departamento de Florida). Son arenas que presentan demanda (transporte) y control social (residuos).

a. En el caso del **transporte transversal**, si es intradepartamental implica la gestión exclusiva de cada Intendencia, donde las redes de gobernanza se formulan entre instituciones y actores locales (empresarios y sociedad). En este caso, la distinta orientación de los gobiernos se convierte en un factor fundamental a la hora de pensar en arreglos de gobernanza. Se observan

algunos movimientos en Canelones abriendo líneas interurbanas de conexión entre ciudades del Departamento (C. Costa-Pando; internas CC y conexiones con eje en la ruta 6).

Si es interdepartamental, insume una regulación nacional porque atraviesa límites jurisdiccionales, aunque tiene una fuerte impronta departamental en la decisión de los Intendentes de presentar iniciativas conjuntas ante el Ministerio. No se dieron espacios comunes entre San José y Canelones para plantear al MTOP la conexión del territorio común del noroeste (Santa Lucía-Ciudad del Plata) ni entre San José y Montevideo también en ese eje.

La entrevista al empresario canario (COPSA) revela que el asunto no tuvo lugar en la AM porque la visión predominante era la de Montevideo y su problemática de transporte, revelando una vez más como la asimetría de poder se manifiesta en las formulaciones de gobernanza: *“Se está considerando el AMM desde el punto de vista de Montevideo. Los habitantes de Barros Blancos, Las Piedras cada vez tienen que caminar más, hacer mas combinaciones para acceder a destinos”. Tendría que haber un espacio, una institución que controle el AMM en todos sus aspectos... [...] porque cada uno tiene desde el punto en que está, una visión de la cosa. Y el intercambio hace conocer al otro, cosas que de repente ni piensa. Los trabajadores, los empresarios, los usuarios, tienen diferentes miradas de cada cosa...”*. No es un detalle menor que un empresario apele a la participación de actores que en otros campos de políticas se transforman en socios no deseados porque llevan adelante intereses contrapuestos.

Desde el Ministerio, el jerarca consultado opina que la regulación a cargo del MTOP responde en primer lugar a la demanda (*“las necesidades básicas de los vecinos”*) y en segundo lugar a la compatibilidad entre sistemas de transporte urbano (conectividad centro-periferia y conectividad periferia-periferia). Argumenta que la dinámica urbana genera y regenera nuevas estrategias de adecuación constante, *“porque las estructuras (públicas) están pensadas de manera distinta que las privadas. Nosotros tenemos que hacer coincidir sistemas que tienen unidades de negocio diferente. Si Montevideo tiene una tarifa plana y el suburbano no... No podemos desequilibrar el sistema, debemos buscar medidas que beneficiaran la movilidad sin afectar los equilibrios del sector.”* En sentido contrario al empresario, el actor estatal, opina que se deben de respetar las diferencias que se producen en el mercado, haciendo jugar de diferente manera a la esfera pública de acuerdo a la estructura del mismo en esta materia. En cuanto a los equilibrios “del sector”, cabe la pregunta de cuánto evalúa el Ministerio una trama suburbana de carácter transversal que tiene una formulación netamente metropolitana si se observa desde el enfoque de un tipo de comunicación complementaria a al transporte dendrítico. Puede formularse una hipótesis de que el Ministerio tiene una comprensión clásica de la trama metropolitana donde pesa más la comunicación centro-periferia que la comunicación entre y adentro de la periferia.

Preguntado el empresario si sabían que AM hubiera tenido algún planteo al respecto: *“No, no sé, no te podría contestar.”*, mostrando el autismo con que se maneja esta fase del transporte interno y transversal dentro del AMM. Un problema que muestra que la cooperación y la interdependencia como principios rectores de la gobernanza no logran tirar ciertas barreras de intereses aún cuando estos intereses encuentren problemas comunes a resolver.

b. El tema de gestión de **residuos sólidos**, en especial los residuos que produce Montevideo (1.500 toneladas de basura diaria), nunca entró en AM, desarrollándose gestiones bilaterales entre Canelones y Montevideo sin llegar a acuerdos por reacciones de demanda de la ciudadanía canaria. Nuestro enfoque partía de la hipótesis operativa de que, al ser dos gobiernos del mismo partido, se generaban obligaciones entre asociados, donde Montevideo como cabecera del AMM, tendría mayores posibilidades de “marcar la cancha” frente a socios que tenían poco entrenamiento en el gobierno departamental y mayor dependencia de los recursos que podría proveer Montevideo luego de quince años de gestión frenteamplista.

Uno de los entrevistados fue categórico respecto a este tema de un posible rol acercador y articulador de AM. Ante la pregunta de si AM como espacio de coordinación y de concordancia política y “familiar” entre líderes políticos, no había podido asumir el tema contestaba: *“Pero este no es un problema de AM, ese es un problema entre dos Intendencias. Olvidate de Agenda, nadie resuelve eso.”* (Entrevista a G. Reboledo, IMM). En este campo de política, la gobernanza informal de AM mostró que no tenía la capacidad para operar venciendo intereses

institucionales específicos de cada territorio, aún en consonancia política, como tampoco los tuvo la gobernanza formal de las RIG.

Otra entrevistada declaraba que la voluntad política podía regular la entrada en tema de AM: *“Sería el MVOTMA el que tendría que regular estas cuestiones con la nueva ley de OT y DS. Igualmente comparto que capaz que hay intenciones de que algunos temas no estén”* (Entrevista a Silvana Nieves, IMC). En este caso, la gobernanza formal o informal requieren de la jerarquía estatal, contradiciendo las posturas con se funda la relación original de Agenda y las relaciones bilaterales formales entre Intendencias, sugiriéndose entonces un tipo de relacionamiento de gobernanza jerárquica (Kooiman: 1999).

Al planteárseles que ésta, es entonces una debilidad de la AM como mecanismo de gobernanza, que, teniendo posibilidad de coordinar temas fundamentales de tipo metropolitano, en realidad los obvia, G. Reboledo (IMM), contestaba que no era una debilidad sino el rango de alcance limitado de la Agenda el factor que imposibilitaba entrar en estos temas: *“Sí, estoy de acuerdo contigo. Pero igual es por algo que nos supera a todos. Si viene el Presidente (T. Vázquez) y dice: se necesitan 400 millones para invertir en los quemadores que se utilizan en Europa, con eso solucionas todo, genial, pero ¿quién los consigue? En realidad estamos paliando situaciones porque no hay capacidad para abordar el tema desde otra perspectiva. Porque la situación no solo es política, es también financiera y esto sobrepasa la capacidad de Agenda.”*

Hurgando en la documentación y conversaciones (no registradas) con actores institucionales y políticos, arribamos a la información de que la solución era que los residuos montevideanos se depositaran en suelo canario dentro de un paquete de contraprestaciones desde Montevideo a Canelones. Esta medida que no fue procesada desde AM, no tuvo publicidad previa por parte de las Intendencias involucradas en arreglos de RIG formales, llegando a conocerse algunos detalles cuando estalló un conflicto social por su implementación. Imprevistamente para los Intendentes surgió el control social de manos de organizaciones ambientalistas canarias que tuvieron la capacidad de movilizar el entorno local destinado al volcado de residuos (Empalme Olmos), generando el conflicto a la interna canaria que desactivó los arreglos previstos en esta área temática porque generaba problemas de gobernanza local en una localidad que ya se estaba movilizando por la pérdida de una fuente productiva fundamental como fue por décadas la fábrica de porcelanatos Metzen y Sena. La percepción de la Intendencia de Canelones fue (por conversaciones informales) que la sustitución de recursos locales generaba un desequilibrio mayor que la pérdida de una fuente de trabajo tradicional, a la vez que transformaba sustancialmente el perfil productivo y cultural de la localidad. Una vez más se confirma en este conflicto la dependencia en situaciones metropolitanas entre la gobernanza local y la gobernanza regional, siendo este caso, donde lo local superó a lo regional una prueba de que la gobernabilidad y la gobernanza metropolitana dependen en ciertos casos de los factores que se puedan desarrollar en el entorno local.

Los Principios de la gobernanza puestos a prueba en la Agenda Metropolitana

La participación

La AM si bien tuvo un perfil definido sobre la participación en sus fundamentos de creación, durante su gestión esto se procesó con dificultades provenientes de la complejidad de estos procesos, dando resultados disímiles en cuanto al lugar real de la participación social, empresarial y de la burocracia implicada en las redes a nivel de cada una de las organizaciones que dieron el consentimiento político para que estos las representaran.

Considerando que las redes de gobernanza permiten un acercamiento donde las organizaciones abiertas a la dinámica de la red, motivan a los actores a invertir tiempo y energía en la consecución de proyectos comunes y se realiza un intercambio con y entre funcionarios que tienen conocimiento de procedimientos e información de la demanda, así como, los agentes sociales direccionan su información sobre lo que ellos necesitan y esperan del gobierno (Peters: 2005), se puede conjeturar que en la naturaleza de la gobernanza en redes existe propensión a producir una sinergia público-privado que aumenta la confianza en la esfera pública legitimando su accionar (Boisier: 1999). Peters (Peters 2005:588) citando a Putnam (Putnam: 1993) expone que se produce una dinámica que “[...] debe ser apoyada por una sociedad civil activa” y organizada... [...]. “[...] así como “[...] que los modelos de gobernanza requieren cierto grado

de gobierno, de ejercicio de autoridad y autonomía para decidir el qué, cómo y con quien de la red. Es decir, existir ciertos mecanismos para implementar y decidir objetivos colectivos de la sociedad” (Peters 2005:589), que dependen de la orientación política, de los fines que el gobierno/s persigue y de cómo interpreta el aporte que pueden dar grupos no estatales y aún actores devenidos de instituciones que a razón del gobierno pueden no colaborar como este espera.

La AM basó su orientación y accionar en las cúpulas políticas (Intendentes), en su gerente y en los técnicos propios aportados por las instituciones involucradas, componiendo un modelo que tomó definiciones y mecanismos que decidieron el curso de la participación de actores técnicos. La AM gestionó la participación a través de redes temáticas centralizadas en la gerencia del Programa (AM), constituyendo una gestión de tipo empresarial donde la medida eran los resultados de la interacción, de la que emanaban acuerdos tácitos aunque sin legalidad, que luego serían aplicados en cada institución con una visión coordinada, interdependiente de los recursos obtenidos y a veces, con orientación de transversalidad institucional, incorporando varios temas como el caso del Proyecto PECAC. Si la meta de la AM era convocar e integrar a todos los actores que podían tener un interés específico en el tema en cada una de las redes temáticas, deja en los tres casos observados resultados de diferente magnitud: la convocatoria en 12 MP, la participación efectiva en el GAMM y PECAC y una participación casi exclusivamente estatal en el STM. Respecto al involucramiento de los funcionarios, como hemos visto es relativamente positivo a nivel de técnicos contratados a los efectos de participar especialmente en los programas (GAMM y PECAC) y bajo y escéptico en los funcionarios dependientes de otras instituciones.

Existen dos características que pueden dar algún cauce explicativo a los diferentes resultados observados si se aplican conceptos del neoinstitucionalismo de trayectoria histórica (*path dependence*), Pierson (1993), Skocpol (1995) o Evans (1996), asumen que la estructura condiciona las posibilidades de acción del gobierno a través de reglas de juego, procedimientos y mecanismos que funcionan como memorias institucionales consolidadas que guían y signan la orientación de los actores que diseñarán a futuro la operacionalización de las funciones públicas. Hay una retroalimentación entre pasado y futuro, y, el *feedback* se produce (Pierson: 1993) cuando los resultados obtenidos en cursos de acción ya ejecutados vuelven a replantear los condicionamientos institucionales y reproducen las lógicas a seguir por los actores en futuros procesos de políticas. Los operadores institucionales aportan a este proceso de retroalimentación institucional, porque, de acuerdo a Evans y a Skocpol, el conjunto de actores incrustados en la estructura desarrollan sus intereses y expectativas interactuando de acuerdo a la trama institucional donde operan. Desde este enfoque, para definir con que capacidades cuenta una estructura institucional es necesario observar la trayectoria histórica que diseñó la trama de relaciones institucionales y organizacionales donde operan los agentes gubernamentales (Peters: 2003).

En los temas donde hay acumulación institucional, aunque esta no tenga una performance efectiva y eficaz en el tema convocante -como fue el caso del MTOP con el transporte-, la maquinaria institucional está provista de memoria y capacidades institucionales, por lo que, por los motivos expuestos anteriormente, la convocatoria a actores civiles no era un requisito del cual dependiera la construcción de la articulación de gobernanza. En la acumulación institucional ministerial prima en general un tipo de relación tradicional, jerárquica y vertical que no es frecuentemente puesta en tela de juicio por los propios actores públicos que la integran.

En los casos donde las capacidades institucionales son débiles y en contrario la sociedad tiene acumulación en información e intervención, como es el caso del tema del ambiente, la presión de demanda es mayor ante instituciones como el MVOTMA que traducen déficits de capacidades para responder ante las múltiples emergencias metropolitanas. Siguiendo la tipificación de Tobelem (Tobelem: 1992) podemos identificar algunos factores que propician que la institución se integre en redes donde el conocimiento y la información tienen una

circulación amplia: inexistencia de marcos legales regulatorios en tema de cuencas hídricas¹¹, escasos canales de relacionamiento intergubernamental entre Ministerio e Intendencias; sin recursos presupuestales con destino a políticas que no tienen acumulación ni experticia institucional; sin organización adecuada en la distribución de funciones institucionales destinada al tratamiento de temas metropolitanos, escasos recursos humanos capacitados para actuar en el campo técnico y en los arreglos de gobernanza en sistemas metropolitanos (con las complejas características que estos encierran).

Por otro lado, la lógica política también puede conjeturarse como un factor de peso en la importancia que se le otorga a la participación social y civil. El grado de participación social y corporativa empresarial relacionada al tema que convocó cada red específica, observa la tendencia de que, a mayores intereses políticos, menor participación social y empresarial en el ámbito de gobernanza de la AM. La AM propició un modelo de redes temáticas en donde, la naturaleza de cada una de estas disponía la apertura a la diversidad de los actores y sus expectativas sobre la política buscada a través de la red. En general se puede afirmar observando el set de redes conformadas que condujeron a acuerdos, que:

- las redes creadas tenían actores con distintas capacidades de influencia en el debate, la información, líneas de decisión e implementación en cursos de acción política, en especial los sociales y empresariales se auto percibieron como dejados de lado en algún punto de estas instancias
- que la participación en algunas redes se observó a partir de la visión predominante de algunos actores (respaldados en la institucionalidad pública de sus organizaciones) sobre la política en cuestión. La influencia de Ministerios como el MTOP en el caso del STM o de Montevideo en el tema de ambiente (GAMM) incidió en el rumbo de la orientación y líneas de interdependencia entre actores y acuerdos obtenidos.
- el sector público permitió una participación amplia donde la participación social y privada era factor esencial para promover y producir acciones que escapan a las funciones institucionales y pueden ser provistas por el mercado o asociaciones civiles (caso Teatro Amateur, UY a Toda Costa), que pueden ser consideradas acciones privadas en las cuales el Estado puede actuar como promotor de las mismas ganando con esto legitimación social.

Si tomamos las consideraciones de Maintz (Maintz: 2001:6) sobre la importancia del rol de los actores estatales que participan en las redes de políticas, donde estos juegan un papel especial y privilegiado, al tener los medios fundamentales de intervención: “La solución efectiva a un problema sólo es posible en donde existe congruencia entre la estructura causal (o genética) del problema, su estructura de impacto y la estructura de las personas disponibles para resolver los problemas. La estructura causal o genética muestra cuáles son las acciones que producen el problema y a través de qué actores, así como qué es lo que hay que cambiar para solucionar el problema.”

De esta forma la autora nos da pie a utilizar una clasificación de los diversos tipos de gobernanza en red que se configuran en cuanto a quienes participan y cómo, y, a los efectos de nuestro estudio aplicado a la metropolización podemos recrear esta tipología:

- a. gobernanza civil, donde el Estado actúa como promotor de la interrelación e interdependencia de actores no estatales en la consecución de determinados bienes públicos que pueden ser provistos desde la esfera privada sin afectar las competencias públicas; y,
- b. gobernanza multinivel entre actores institucionales que pueden producir regulaciones comunes o generar políticas de distribución de bienes sobre objetivos compartidos, donde pueden o no participar actores no estatales.

La participación promovida en la AM puede entenderse en esta clasificación como a. redes gobernanza multinivel institucional (GMN) y b. redes de gobernanza civil -privado-público-(RGC). Hay diferencia entre ambas (se puede argumentar que en éstas pueden actuar algunos mismos actores), una es la posición que ocupan los agentes representantes de las instituciones

¹¹ La Ley de Aguas (LA) nº 18.610 en 2009 establece la sustentabilidad de los recursos hídricos a través de la gestión integrada, descentralizada y participativa de los ciudadanos (art.8 inc. J y Cap.6 art. 18 y 19).

en la red; otra es el marco institucional que provee de reglas y mecanismos de comportamiento político que no pueden obviar.

En la GMN los actores son duales, operan como agentes en la gobernanza y como funcionarios en el ámbito legal, por lo que es posible esperar que prime la visión y potencia estatal en la voz de los actores. En la RGC, los actores institucionales cumplen un papel intermediador de intereses privados que pueden no atañer a las competencias institucionales o ser marginales en su función, por lo que su presencia puede ser más difusa, diluirse y hasta disolverse si la red camina por sí sola sin necesidad del Estado mediador.¹²

En la AM si observamos el set de acuerdos vemos como se constituyeron las redes temáticas en cuanto a participación y la tipificación elaborada.

Cuadro n° 27: Tipos de gobernanza AM según participación según acuerdos

Acuerdo político	Tipo gobernanza	Fin buscado	Agentes convocados
2005			
Acta paso Severino	GMN	regulación	IMs, Ministerios
12 MFP	GMN	distrib./regul..	IMs, Ministerios, ONG
Boleto estudiantil	GMN	distribución	Presidencia, IMs
Prevención Dengue	GMN	distribución	IMs, Ministerios
Declaración Solís	GMN	regulación	IMs, Ministerios
2006			
Teatro amateur	RGC	promoción	IMs, Ministerios, ONG, gremios
Humedales SL	GMN	regulación	IMs, Ministerios
UY a toda costa	RGC	auto-regulación	IMs, Ministerios, gremios, empresarios
Conocernos INE	GMN	distribución	IMs, INE
GAAM	GMN	distribución	IMs, Ministerios, gremios, empresarios
2007			
Cuenca A. Carrasco	GMN	regulación	IMs, Ministerios, gremios, empresarios
Libro blanco	GMN	difusión	Técnicos contratados
Salubridad	GMN	regulación	IMs, Ministerios
2008			
Transporte STM	GMN	distrib./regul.	IMs, Ministerios, empresarios
Monitoreo cursos agua	GMN	distrib./regul.	IMs, Ministerios
Normas saneamiento	GMN	regulación	IMs, Ministerios
Cambio climático AMM	GMN	regulación	IMs, Ministerios, ONG, UdelaR
2009			
Cuenca A. las Piedras	GMN/RGC	distribución	IMs, Ministerios, ONG
Inclusión metropolitana	GMN/RGC	distribución	IMs, Ministerios, ONG

Elaboración propia con datos www.agendametropolitana.gub.uy

Sobre diecinueve medidas tomadas en el ámbito de la AM, quince responden a la modalidad de arreglos multinivel (GMN) y cuatro a arreglos donde el interés está compartido con la actividad social (RGC). También que casi el 50% de los arreglos en modalidad de GMN o mixta priman objetivos de distribución, dando la tónica de la prevalencia en AM de una orientación a la coordinación gubernamental sobre otras formas de inclusión participativa con intervención de actores no estatales.

La transparencia en las actividades en red de AM

Como hemos visto, en los casos estudiados, la transparencia de información sobre estado de la situación de los proyectos y programas no alcanzó grados aceptables desde la perspectiva de los actores sociales y empresariales, desactivando la confianza en la red respectiva, en especial en actores de la sociedad. La transparencia se alcanzó posteriormente cuando los temas entraron en la dinámica social por la vía de las instituciones legales (Ministerios e IMs) que se comunicaron con los actores y les otorgaron en algunos casos grados de participación en forma activa o

¹² Esta definición es equívoca a la clasificación que hacen Lowi y Salisbury sobre políticas públicas. Las políticas autoregulatorias, responden a intereses privados y constituyen un área de acción sobre un grupo específico (que está involucrado con esta regulación). Lowi y Salisbury (1978).

reactiva (Marsh y Rhodes: 1992). Las redes que se compusieron desde una perspectiva de GMN supusieron una trama de negociaciones entre actores de distintas instituciones donde estos actuaron en forma escasamente autónoma en relación a su función principal en las IMs o Ministerios al igual que las redes de RGC.

Desde otra perspectiva se puede argumentar que la actividad de la AM y sus respectivos ámbitos, contaban con publicitación informática donde se registran los resultados de cada campo de acción. Sin embargo, transparencia es más que publicitación de resultados, supone el acceso a la información y la apropiación del conocimiento de cómo los mecanismos operan la red, y porque se realizaron o se obstaculizaron, que responsabilidad le cabe a los actores que dirigen la actividad de la AM y sus socios fundadores o eventuales, cuestión que no es claramente presentada desde la gerencia operativa de la misma, relativizando en cierta medida los resultados anunciados porque quedan zonas grises que dificultan el análisis de rendimiento de la gobernanza en la AM.

La rendición de cuentas en los procesos

Al ser la gobernanza MN un espacio convergente, de naturaleza horizontal, la responsabilidad en la red y sus acciones está diluida y no es exigida por la misma sino en el aspecto de los resultados. Por lo tanto, como se procesó la interdependencia, a quienes se llamó, porqué se excluyó, como se elaboró la agenda tienen un peso relativo en la *accountability* de las redes. Un riesgo asumible es la formación de áreas de tareas públicas privatizadas, donde los recursos se manejan en el entorno de una red compuesta de actores que aunque representantes de instituciones, estas no tienen los controles de las mismas. En este sentido, la financiación vía cooperación internacional de AM no cuenta con los mecanismos de evaluación de procesos como si los tienen las instituciones formales. En este sentido, “El conjunto de la ciudadanía y los órganos de representación a nivel nacional (y subnacional) quedan excluidos de la definición de políticas públicas específicas, en la que participan solo los interesados y agencias específicas y parciales del Estado. Por un lado aumenta el poder de los directamente involucrados y por otro, el conjunto de los ciudadanos pierde poder en relación a estos” (Narbondo y Ramos 2001: 140).

La dinámica de trabajo de la AM no registra información consistente de la elección de temas, elección de actores y su proceso de acuerdos por la justificación de su propia naturaleza no formal. Por otra parte, si bien se anuncia que órganos de control como las Juntas Departamentales serán informadas de los acuerdos, estos no pasan de este nivel de gestión gerencial. La implementación de los mismos queda a cargo de los funcionarios (técnicos y burocracia) que rinden cuenta a la dirección política de cada institución por su actuación en la red, pero los resultados de la red no tienen un centro de evaluación consistentemente institucional, sino por el contrario político en el área del Intendente respectivo o las direcciones políticas.

La eficacia de las articulaciones en la AM

En este sentido, eficacia definida como la consecución de las metas previstas puede observarse en dos dimensiones. Una es la eficacia del objeto AM, en cuanto a su capacidad de coordinar intereses diversos y dispersos en el territorio metropolitano con un sentido integrador (que incluya a los directamente implicados) e integral (confluyendo sobre los problemas con una visión no sectorial sino de conjunto entre las diversas funciones estatales). Otra es la eficacia de las acciones acordadas, como estas se desarrollaron de acuerdo a los programas previstos. Como el objetivo de esta investigación es el análisis de los procesos de gobernanza en tanto “gobiernos que se han hecho crecientemente dependientes de la cooperación y unen la movilización de recursos de los actores políticos fuera de su control jerárquico” (Börzel: 1997:10), el análisis de la eficacia se centró en el primer aspecto.

En este sentido, puede considerarse que el accionar de la AM fue eficaz porque logró concitar el interés de las instituciones y la participación de representantes de las mismas. Temas como el ambiente o el transporte son cruciales para la sustentabilidad del territorio descentrado en tanto relaciones de poder del Estado. El accionar de la AM reflejó un cambio en las relaciones entre instituciones formales y de estas con la sociedad y el sector empresarial, más allá de los

resultados obtenidos. Fue el puntapié inicial para concitar la atención institucional sobre áreas de políticas que, por falta de voluntad política o por la propia estructura estatal de relacionamiento intergubernamental no tenían un campo legal de operaciones.

También el sentido de eficacia puede observarse el número de redes temáticas -meta explícita del Programa- que surgen de la actividad de la AM en cinco años de actuación. Como la AM no aplica para la toma de decisiones sino para la información, generación de conocimiento e influencia política para la preparación de campos de políticas, su eficacia -medida desde la perspectiva de la informalidad en cuanto a responsabilidad política- fue positiva.

La coherencia de su accionar: ¿conurrencia real?

Como ya hemos revisado anteriormente, Börzel (1997:12) analiza que la principal dificultad de las instituciones es superar los dilemas de la acción colectiva, donde deben restringir comportamientos egoístas y oportunistas en aras de generar una interdependencia provechosa a sus propios intereses imposibles de cumplir desde sus capacidades. Scharpf (1991), habla de una construcción estratégica plural, endógena a la red que invalida los intereses estratégicos individuales de cada actor. En este sentido, la construcción plural puede otorgar coherencia a la acción de una red porque da la posibilidad de visualizar los efectos de la interdependencia desde la perspectiva de que “[...] los objetivos sean consistentes y estén coordinados” (Peters: 2003) sobre una pluralidad de intereses que necesariamente se coloca en la red.

En este aspecto, la labor de la AM apuntó a generar coherencia entre la oferta institucional y la demanda social en temas convergentes instalados en distintos niveles de organización institucional del Estado y los intereses sociales y privados. Por ejemplo en el tema del transporte, generó un ámbito de concordancia donde el principal actor responsable del tema estuvo omiso por más de veinte años, a pesar de ser la única institución con capacidad de visión de conjunto y expresar la voz de una “demanda difusa” pero, principal en el interés colectivo. Incorporó a las Intendencias Departamentales con otras responsabilidades no asumidas por décadas, en el transporte interdepartamental, dando a ambos una prospectiva metropolitana. Pero, no todas las opiniones aprecian la existencia de coherencia en el STM. Como analizamos anteriormente, los empresarios observaron que la asimetría de poder existente dentro del sector empresario que opera en el Área Metropolitana de Montevideo generó grados de influencia como para dibujar un STM que favorecía intereses, más que otorgar coherencia y racionalidad al sistema.

La formulación de la gobernanza metropolitana en RIG y GMN

Contestando a algunas de las tantas preguntas realizadas en el transcurso de esta tesis y a las consideraciones que recogemos de autores como Peters y Pierre (Peters y Pierre: 2000 y 2010), Radin (Radin:2010), Smith (Smith:2010) y Thoenig (Thoenig: 2010) que expresan que, en el armado y práctica de la gobernanza, el entusiasmo por analizar resultados no percibe el cambio institucional, sus formas y relaciones de poder, porque el análisis se configura en escenarios donde se cree en un “Estado reestructurado” como la forma viable de conseguir el interés colectivo, podemos considerar que:

a. En el proceso de AM, en materia de identificar cuál es el cambio y como reformula la distribución del poder, identificando qué ventajas tiene el modelo para que los actores se avengan a participar.

a.1. AM como articulación de gobernanza informal no trató de generar un cambio sustancial que afectara la naturaleza de las instituciones, sino que, por el contrario trató de apuntalar debilidades observadas en la estructura de la gobernabilidad y gobernanza local y estatal y en especial en la gobernanza de las relaciones intergubernamentales. Su planteo original si bien adhería al modelo de gobernanza multinivel como solución a la burocracia estatal por un lado, y por otro, como respuesta exitosa a una problemática social inasible por una sola visión institucional, se mantuvo centrado respecto de su accionar, convocando y articulando en las diferentes redes que se originaron en su entorno, siendo cautelosa en el cuidado de las relaciones interestatales.

a.2. Puede suponerse que la consonancia política entre la mayoría de los actores y los lazos anteriores pudieron pesar en la imagen de una AM prudente y sin aspiraciones de concentrar

poder y generar conflictos entre actores de una misma organización partidaria. Como en contrario, San José con partido de oposición optó por una participación más simbólica que efectiva.

a.3. Desde fuera de la AM, el entorno institucional la observó como un ensayo novedoso y necesario ante la persistencia de las lógicas de la estructura jerárquica y burocrática de sus instituciones. Así lo observaron algunos actores consultados porque vieron a AM más como un mecanismo de destrabe burocrático que como un actor en competencia política.

a.4. La estructura de la AM no produjo cambios sustanciales en las relaciones de poder entre instituciones. Por un lado, en los tres campos analizados, primó lo público estatal en materia de arreglos y al interior de la esfera pública, los Ministerios mantuvieron un rol principal, con excepción del programa PECAC que se implementó y dirigió desde las Intendencias de Montevideo y Canelones, donde los Ministerios si bien intervinieron no trataron en principio de cooptar la relación¹³. Por otro, los actores sociales y de mercado tampoco tuvieron un rol principal en la estructura y dinámica de la AM, donde las organizaciones sociales muestran a través de las entrevistas escepticismo en los resultados de la participación y el mercado puede considerarse ausente en materia de consulta y atención de demandas.

a.5. Puede percibirse a la luz de las entrevistas y los resultados de coordinación, que la concibieron como una interfase que era necesaria para generar vínculos y posibles nuevas normativas afines al problema metropolitano.

a.6. También se puede observar que la gobernanza que se trató de instituir a través del rol de AM, no logró disminuir las asimetrías entre socios, siendo Montevideo y los Ministerios como ya hemos analizado, los actores con más incidencia en la orientación (transporte, ambiente, producción), donde Montevideo, desplegó su influencia basado en sus experticias en materia de manejo departamental en políticas sociales y de infraestructura en relación con sus pares subnacionales (Canelones y San José).

a.7. El cambio fue la creación de un ámbito informal con gran sintonía política que actuó como respaldo de las instituciones públicas. Esta opacidad de la vidriera pública de la AM pudo haber actuado como incentivo de participación a actores de peso político e institucional como Ministros y Presidentes de empresas estatales, porque no visualizaron en el itinerario de Agenda una competencia real en materia de visibilidad y logros colectivos.

b. Qué ámbitos garantizó y reprodujo la dinámica de AM

b.1. Puede observarse que la práctica de la gobernanza en la AM abonó la conformación de ámbitos amplios de debate, de elaboración de diagnósticos y decisión de acciones concretas en los actores que luego serían llevadas a los ámbitos institucionales, donde AM ya no tenía competencia ni control de las mismas. Trató de reproducir con esto, canales de interdependencia alrededor de temas donde la administración pública no tenía capacidad de guiar visiones sociales y proyectos políticos (Thoenig 2010: 175) por desinterés explícito, o por no poseer información y conocimiento suficiente en la materia metropolitana.

b.2. La labor de Agenda mirada desde la efectividad en la reproducción de articulaciones informales viables, generó con su accionar canales intergubernamentales *ad hoc*, concibiendo nuevas vías informales para obtener recursos y producir resultados. Esta visión fue exitosa en algunos temas como el transporte y el programa PECAC, sin embargo, en otros temas como la producción rural u otros programas concretos no tuvo en cuenta que las instituciones que pretendió involucrar son sujetos jerárquicos de asuntos públicos porque “definen el proceso a través del cual deben ocurrir los cambios” para lo cual es necesario que estas puedan “[...] experimentar autonomía y seguir una lógica propia independientemente de influencias o exigencias externas. (Thoenig 2010: 175), pudiendo decidir por sí, si los temas serán abordados en esta forma de relacionamiento extra-institucional, porque involucran intereses precisos cuya sustentabilidad recae en el ambiente local. En el caso del turismo (UY a Toda Costa), un Ministerio débil en la época de estudio, no tenía instrumentos para generar canales propios de

¹³ Los programas aún están en funcionamiento y según declaraciones recientes de algunos actores el MVOTMA está concentrando en su seno convocatorias para el tratamiento de algunos temas que se solapan con objetivos y procedimientos del programa.

imposición de políticas. Para los gobiernos departamentales, la cooperación podía constituirse en un obstáculo para sus metas y objetivos de gobernabilidad y gobernanza local (caso de Maldonado como Departamento con fuertes lazos de acción socio-institucional en el tema turismo –Cámaras empresariales fuertes y activa acción subnacional).¹⁴

b.3. ¿Pudo la AM modificar lógicas institucionales arraigadas en el corazón del Estado sectorial y las Intendencias? Podemos considerar un cambio en la fase de aproximación al relacionamiento intergubernamental en especial el horizontal territorial (entre Intendencias) y de estas con el nivel vertical sectorial. Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas registradas, cabe cierto escepticismo en tanto que, estas estructuras creadas tienen estrecha dependencia con la dinámica política (también Peters y Pierre 2010: 600 advierten de estas situaciones de reproducción de ámbitos a través de gobernanza en redes), en especial cuando implican alianzas políticas entre instituciones, donde varias redes pueden ser establecidas para situaciones específicas y disueltas cuando esta situación cambia a favor de espacios concretos de relacionamiento institucional formal. Hoy coincidiendo con esta apreciación, la AM no tiene ámbito funcional, quedando desarticulada a pesar de contar con algún recurso mínimo en el presupuesto nacional 2011-2015, cuestión que abordamos más adelante.

Las probabilidades de institucionalización de la AM en el período

No hubo intentos en todo el quinquenio y fue expresado claramente por los actores públicos participantes los inconvenientes de tal opción. En sentido contrario, actores corporativos y sociales reconocieron la necesidad de que AM pasara a una fase institucionalizada para operar con posibilidades de eficacia.

¿Qué opinaron los actores sobre este dilema que se presentó en la investigación? Desde la política, los precursores de Agenda siguieron teniendo una visión apegada a la original, defendiendo la importancia del instrumento, sus alcances en la cooperación y relativizando que Agenda estuviera limitada desde sus comienzos, negando algunos de hecho la “posible” desaparición de Agenda.¹⁵ Las conversaciones dejaron ver la lógica política subyacente en estos actores, donde la visión de la gobernanza como mecanismo instrumental neutro de acuerdos intergubernamentales carece de sustento.

Los técnicos entrevistados, reconocieron como hemos visto anteriormente los límites de AM frente a las instituciones formales, sosteniendo que AM necesitaría de mayores potestades de operativa para superar los límites que presentó en su nacimiento. Sin embargo, fueron pocos los que reclamaron mayor institucionalidad, apoyando los planteamientos de la gobernanza en tanto válvulas de escape a la inactividad político-burocrática. Un entrevistado opinó que “[...] *una forma elegante de decirlo es que todos participen en forma equilibrada en términos políticos y técnicos, cosa que está costando, que pudiera haber más gente poniéndole cabeza o desarrollando nuevos temas, que aparecen pero después no hay capacidad de desarrollarlos. Hay voluntad política pero hay que expresarla y poner recursos en ello*” Otro expresó: “*Existe un desgaste muy fuerte por remar contracorriente de los intereses políticos y burocráticos*”. Consideraron en general que, más que institucionalización la AM necesita de incentivos a actores para que operen desde su propia función institucional para evitar la burocratización de la Agenda.

¹⁴ Maldonado participó en los inicios en la red UY a Toda Costa. Cabe la hipótesis de que a Maldonado una alianza interdepartamental no le aporta sustantivamente a sus intereses como departamento cabecera del turismo. En caso contrario, a Montevideo y Canelones le interesa tejer alianzas en este sentido por ser este factor económico un tema que no se ha desarrollado de acuerdo al potencial que exhibe la infraestructura natural y de equipamiento de los territorios.

¹⁵ Cuando fue solicitada información al ex –gerente de AM (G. Carámbula) se nos presentó un problema con el entrevistado que se molestó con la investigadora, recriminando tal hipótesis y tomando las preguntas por capciosas. Ante esto, recurrimos a otros actores políticos que dijeron que “ni si ni no”, que era un tema delicado, etcétera, y pidieron no ser citados. Por lo tanto no reproducimos opiniones de políticos al respecto, dejando en curso futuro de investigación esta hipótesis, cuando ya haya sido definitivamente echada la suerte de AM.

Cabe preguntarse por qué existiendo algunos antecedentes exitosos en materia de acuerdos y obtención de recursos para la implementación de planes y programas, los mismos actores responsables no instaron a generar algún cambio que elevara de estatus a AM.

¿Existían probabilidades para esto? Planteamos algunas reflexiones sobre esta posibilidad de pasaje de informal a formal.

a. La institucionalización de algo que, aunque tangible no existe en la formalidad del Estado, ya genera una complicación sustancial porque plantea un reconocimiento de la existencia, en este caso, de un territorio funcional que es inasible para el propio Estado y sus instituciones territoriales y sectoriales tal cual está organizado. Institucionalizar una instancia de coordinación en función de un espacio territorial que no existe como figura de la territorialidad del Estado, conlleva distintos problemas. A modo de ejemplo:

a.1. para las instituciones subnacionales significaría cambios en cuanto a que, por un lado, tendrían que reconocer su pertenencia a la metropolización de manera formal: reconocer dos tipos al menos de territorio, uno metropolitano y otro no metropolitano, lo que modificaría las normas y los procedimientos de acción pública, tendrían que adaptarse en formar nuevas capacidades operativas (su propia gobernabilidad del territorio local) y para tratar el relacionamiento intergubernamental en función de su propia gobernanza local. Para esto se modificarían procedimientos y normas en su propia estructura, transformando de hecho su función, porque se transformaría su territorio jurídico de acción política.

a.2. las acciones en RIG a través de una agencia como AM, constituiría una simbiosis no siempre realizable entre la estructura formal de procedimiento burocrático y la gobernanza por resultados, cuestión que aún en la informalidad vigente presenta problemas operativos.

a.3. ocasionaría sustitución de los mecanismos vigentes de RIG, aún cuando estos son actualmente débiles.

a.4. la estructura de una AM institucionalizada tendría que convivir en el universo de coaliciones políticas eventuales o transitorias, que pueden quedar disueltas en la coyuntura política (Radin 2010:599), como pasa en la práctica con las actuales RIG tradicionales.

a.5. Estos factores acarrearán costos para la operativa local. Por un lado, insumen costos sobre la autonomía y el control local porque deberían depender de arreglos con algún rango de formalidad que presenta problemas en los órganos de control subnacional que no participan de este emprendimiento (Juntas Departamentales). Por otro, un marco instituido encontraría problemas entre la colaboración supuesta y la competencia real entre instituciones que generalmente disputan por recursos del Estado (programas de OPP) y por inversiones privadas que son promocionadas por cada Intendencia mediante exenciones y subsidios.

b. Puede pensarse que AM traería algún grado de aporte al ser instituida formalmente porque tendría la capacidad de arbitrar en temas complejos que no tienen solución negociada entre partes o no tienen ámbito de tratamiento formal. Una gestión supra regional de AM podría pensarse por ejemplo en:

b.1. la gestión de conflictos, tanto en administrarlos (amortiguarlos) como en eliminarlos. Sin embargo, como plantea Tomas (Tomas 2002: 9) la idea de arreglos para producir políticas conjuntas entre territorios sujetos a metropolización en una entidad supra, tiene límites marcados en la legitimidad de las acciones que puedan desarrollar lo cual afecta su efectividad real. Porque aunque esta entidad se basa en conceptos de cooperación, no logra evitar la asimetría de poder entre socios, conllevando a la traslación del conflicto al seno de la nueva institución o simplemente no incluyéndolos como hemos visto anteriormente.

b.2. un segundo factor podría pensarse en que una agencia con capacidad de administración de gestión compartida, tendría algún grado de legitimación consensuada entre partes. El problema, es quien conferiría legitimidad a AM como agencia con capacidad de decidir sobre gobiernos, puesto que una agencia multilateral no tendría mayor poder formal que un órgano de poder gubernamental. Otro aspecto de la legitimación de AM es que no estaría sujeto al control y la aprobación ciudadana, cuestión que interpelaría su capacidad de organismo productor de arreglos y de políticas. Aunque efectivamente hubiera una intención de visibilizar la necesidad de un poder de tipo metropolitano, este sería cuestionado por lo anteriormente expresado.

b.3 si AM pudiera ser pensada como el sustituto de formas tradicionales de RIG, en campos donde las instituciones no tienen competencias, o de tenerlas, no tienen capacidades formadas,

¿cuánto podría proveer una estructura que dependiese de la voluntad de aprovisionamiento del Estado central y de las Intendencias?

Resumiendo, la AM no logró institucionalizarse porque no era de interés político que una agencia incrustada en el corazón del Estado central tomara vuelo a futuro, pudiendo incorporar métodos y pautas que cuestionaran a las mismas instituciones que contribuyeron a formarlas. Recordemos que si bien Agenda Metropolitana fue creada a instancias del Presidente Tabaré Vázquez, luego su camino siguió la impronta de los jefes departamentales, que modularon la agenda de la Agenda y aprovisionaron o despojaron de recursos de acuerdo a los intereses que se manejaban en cada arena de políticas. Lo mismo hicieron los socios eventuales (Ministerios) que poco a poco lograron sustraer al campo de la agenda la primacía en el tratamiento de los temas. Por tanto, la labor de AM estuvo condicionada a determinadas lógicas y comportamientos políticos que impusieron a la GMN sus intereses y su dinámica.

A modo de conclusiones

Una primera conclusión nos dice que el problema metropolitano en tanto control político del mismo, está lejos de solucionarse porque cuenta con un tipo de respuesta política- institucional inadecuada a la dinámica social y a las transformaciones del territorio que estas implican. Si bien en muchos casos europeos, asiáticos, sajones y latinoamericanos, los gobiernos han emprendido acciones para legalizar e institucionalizar las relaciones políticas en las AMs bajo variadas formas, se realizan respondiendo y adecuándose ex -post a la problemática social, es decir, el Estado no tiene la capacidad necesaria de anteceder, recreando y modificando su estructura y dinámica de acuerdo a las fallas que muestran los modelos de relaciones políticas, porque no se logran superar las tensiones en el campo de las relaciones de poder entre niveles de autoridad y dentro de ellas.

Cuando estamos ante ausencia de innovaciones, como en el caso uruguayo o argentino, donde el sistema político y el Estado se niegan a reconocer espacios formales de relacionamiento, el problema se agudiza, generando una retroalimentación en las condiciones de gobernabilidad y gobernanza de los espacios locales en el plano territorial y también en el plano sectorial – vertical- del Estado para la administración de políticas, que tienen efectos en la gobernanza metropolitana, porque esta debe realizarse en el marco de asimetrías estructurales de instituciones que están distanciadas entre sí (o relacionadas en forma inefectiva), que a su vez, generan nuevamente otros problemas de gestión de la cuestión socio-territorial.

Los problemas que no se logran resolver a pesar de generar nuevas estructuras, sean estas formales o informales, según el país, tienen entonces doble causalidad: por una parte un origen en el contexto de la estructura institucional del Estado; por otro, en el contexto surgente de la metropolización, que mantiene una tendencia creciente de expansión sobre el territorio, anexando a su dinámica, por la vía de los hechos, espacios administrativos-políticos. Estamos entonces ante un juego perverso, de quien tiene la responsabilidad: la metropolización por ser indomable, o, el Estado por sufrir de incapacidad de cambio, porque si se trata de solucionar fijando límites y competencias institucionales, por su propia natural rigidez, éstas quedan obsoletas e inadecuadas al tiempo por el avance de la metropolización. Si por el contrario, se trata de solucionar a través de arreglos informales, éstos, contruidos con acuerdos eventuales sobre determinadas arenas, modifican en el itinerario su dinámica, se fortalecen de acuerdo al factor político convocante en cada coyuntura, o se autodestruyen porque no lograron compatibilizar las diferencias y/o los desequilibrios existentes, dando paso a nuevos ensayos de gobernanza formal. Porque los acuerdos, como figura o mecanismo de coordinación informal, no tienen que dar a suponer que necesariamente son el resultado de acciones racionalmente políticas, producto de la deliberación entre actores, que llevarán a acciones comunes explícitas, basadas en uniformidad de criterios y orientaciones, y que, por el sólo hecho de “acordar” excluyen el conflicto en cada arena tratada. Entonces en el campo informal, la vía voluntarista de los acuerdos falla por su base al depender de actores coyunturales y no tener un amparo de normas y procedimientos que garanticen (permitan o restrinjan) las acciones institucionales y de los actores.

Una segunda conclusión, nos muestra fallas en la dimensión de la organización relacional interna del Estado: las relaciones intergubernamentales. En el caso uruguayo, el Estado unitario no prevé un tipo de RIG con canales horizontales donde los vínculos se forjan en los cometidos y atribuciones con distinto grado de autonomía entre gobiernos, dejando la potestad de ejercer poderes y políticas al Estado central. En este marco, las RIG siempre estarán sujetas a la jerarquía y a la verticalidad. Si la GMN en el AMM, fue la vía de escape a la inexistencia de un sistema de vínculos y al pesado trámite burocrático sectorializado o arraigado en burocracias tradicionales de los gobiernos departamentales, tampoco generó por sus propias características de desligamiento de la estructura de gobernanza formal (como hemos dicho, jerárquica y vertical), el desarrollo suficiente para mantener el nuevo sistema de relacionamiento informal. El diseño de una gobernanza informal no depende de lo bien que se realice -el buen diseño de la gobernanza-, sino también del contexto en que se realiza, de la manera en cómo se procesan los diseños de interacción y de cómo estos se ponen en práctica. En especial cuando inaugura canales de vínculos, hay que contar con el grado de incidencia que tiene la política y los actores en el proceso de reforma.

Una tercera conclusión, está relacionada con el sistema político partidario que no reconoce ni se adapta a operar en la metropolización, manejando sus estrategias en el esquema tradicional de la repartición territorial del Estado. El sistema de partidos no se desarrolla a sí mismo recreando nuevas estructuras, ni permite a la ciudadanía contar con nuevos canales de demanda y voz. Si retro trayéndonos a Easton, una cualidad de pervivencia del sistema político es la generación de equilibrios, donde a los efectos, estos sopesan la relación entre costos y beneficios y se adaptan, la participación de los partidos en la cuestión metropolitana es a estas alturas necesariamente insoslayable para generar interacción y obtener grados aceptables de legitimidad de las acciones en el territorio metropolitano. Porque, el AM de Montevideo, al igual que muchas otras en América Latina no es una región en sí misma, estructurada legalmente como tal, sino una intersección entre instituciones, una confluencia compleja y a la vez cambiante de intereses múltiples que frecuentemente entran en contradicción, fomentando déficits de gobernabilidad y gobernanza en todos los campos de acción pública.

Una cuarta conclusión nos dice que en Uruguay, la construcción de leyes que reconocen al sistema territorial como objeto y sujeto de políticas (la descentralización local y el ordenamiento territorial), dejan de lado la emergencia de organización y reproducción de la sociedad metropolitana. El cuerpo legal de alcance nacional se convierte simultáneamente en motor y freno de la interacción metropolitana, porque si bien alienta la generación de nuevas capacidades locales para la gobernabilidad y la gobernanza, no genera nuevos canales desde donde entender y atender un problema que no tiene marcha atrás en la vida y organización de la sociedad y por ende del Estado, porque el problema de abastecimiento de políticas metropolitanas sobrepasa las capacidades de cada gobierno sean estos subnacionales o central. Si no se recrea un espacio de confluencia institucional, aún funcionando con reglas mínimas, no se logrará vencer el obstáculo de los intereses, la competencia interinstitucional, los desequilibrios económicos y sociales que entrecruzan el área.



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY