

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Doctorado en Ciencia Política

**Gobernabilidad y gobernanza, dilemas para el
desarrollo político en las áreas metropolitanas.
Estudio de caso del Programa Agenda Metropolitana
de Montevideo.**

Altair Magri

Tutor: Pedro Narbondo

Para Mateo y Agustín, que día a día viven lo bueno y lo malo que implica ser habitante de un área metropolitana

Agradecimientos:

En primer lugar agradezco a Pedro Narbono, mi orientador, que con dedicación siguió esta larga investigación y me aportó ideas sustantivas para elucidar problemas en un tema tan complejo como escasamente tratado en nuestra disciplina.

Agradezco a mis compañeros Rafael Tejera, Martín Freigedo y Abel Oroño que participaron como investigadores en el proyecto de CSIC que coordiné, donde algunos objetivos formaron parte de esta investigación. Así mismo, la colaboración de la Unidad de Geomática de la Intendencia Departamental de Canelones en el procesamiento de datos en formato SIG. Vaya también un reconocimiento a los investigadores de la Universidad de Olavide en Sevilla, la Universidad de Quilmes y de la Pontificia de Chile, con los cuales tuve oportunidad de compartir y debatir ideas.

Finalmente, agradezco a mi esposo que colaboró proveyéndome sabiamente espacios de silencio y privacidad para que pudiera llevar adelante esta tarea.

Resumen:

La investigación centra su análisis en dos conceptos cardinales para la Ciencia Política: la gobernabilidad y la gobernanza, aplicadas a las áreas metropolitanas y más específicamente al estudio del Área Metropolitana de Montevideo y el Programa Agenda Metropolitana implementado en el año 2005 y cesado en 2010.

Un tópico tratado desde la teoría, debate la posibilidad de considerar el concepto gobernabilidad metropolitana cuando estamos frente a un plano multi- jurisdiccional, donde la movilidad social en el territorio, creando nuevas localidades relativiza el control político administrativo de los gobiernos subnacionales.

Otro tópico es el análisis de la gobernanza estatal en las áreas metropolitanas, en la perspectiva de las relaciones intergubernamentales formales y la llamada gobernanza multinivel de tipo informal, a través del cual se analiza el caso del Programa Agenda Metropolitana.

Las hipótesis principales trataron de demostrar la estrecha relación entre gobernabilidad y gobernanza local con la gobernanza metropolitana. Así mismo, el estudio de caso centrado en el sistema de vínculos generado y sus resultados de interdependencia, nos muestra 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.

Finalmente se aborda el concepto de desarrollo político en las AMs, como valor agregado para la escasa institucionalidad que se desarrolla en las mismas. Se concluye que el desarrollo político basado en la generación de capacidades en los gobiernos para ejercer mejor gobernabilidad y mayor gobernanza es la clave de control político de la cuestión social de las mismas.

La metodología utilizada es de tipo cualitativo, basada en entrevistas a actores políticos, sociales y económicos y al relevamiento documental, así como recopilación bibliográfica en la materia áreas metropolitanas. Los datos que aportaron información y diagnóstico sobre las áreas tratadas de medioambiente, transporte, producción, están contruidos con bases informáticas del INE y la construcción de mapas en SIG.

INDICE SINTÉTICO por Secciones y Capítulos

Sección 1- LAS AREAS METROPOLITANAS EN EL CONTEXTO TERRITORIAL NACIONAL Y SUPRANACIONAL

Capítulo 1- Definiendo el objeto y sus principales problemas:

Las AMs entre la existencia funcional y la inexistencia política.....	1
1. Factores que definen la metropolización	20
1.1. El factor demográfico.....	21
1.2. Las metrópolis de la globalización.....	23
1.3. El formato espacial de la metropolización.....	24
1.3.1. Modelos de expansión geográfica de la mancha metropolitana.....	26
1.4. El espacio social y el espacio de ciudadanía en el habitante metropolitano.....	27
1.5. Las áreas metropolitanas en la arquitectura institucional- territorial del Estado: una metamorfosis no aprehendida.....	29
1.6. Del EKB al Estado en reforma: La transformación del Estado y sus manifestaciones en el territorio.	30
Recapitulación.....	39

Sección II- EL GOBIERNO DE LA METROPOLIZACIÓN:

construyendo el objeto de investigación.....41

Capítulo1: Génesis y abordajes 43

Capítulo 2. Que se quiere gobernar..... 49

Capítulo 3. Quien gobierna en las AMs..... 58

3.1. Las diferentes corrientes interpretativas de la cuestión
institucional metropolitana.....60

3.1. a. La Escuela de la Reforma.....61

3.1. b. La Escuela de la Elección Racional.....63

3.1. c. La Escuela de los Nuevos Regionalismos.....63

Capítulo 4- Como se gobierna. La trama institucional de la metropolización.....70

4.1. Los canales de relacionamiento existentes en la trama institucional
de la metropolización..... 70

Capítulo 5- Para quien se gobierna, a quien se representa..... 75

5.1. Las funciones partidarias y su ajenidad con la realidad metropolitana.....	76
Capítulo 6. La gobernabilidad y el debate sobre la pertinencia del concepto en las AMs.....	85

SECCIÓN III - DISCUSIÓN TEÓRICO METODOLÓGICA SOBRE LA GOBERNABILIDAD Y LA GOBERNANZA EN LA METROPOLIZACIÓN...91

Capítulo I: Reconstruyendo las categorías de análisis de gobernabilidad.....	94
1. Factores constitutivos de la metropolización que inciden en la comprensión de una gobernabilidad metropolitana.....	94
1.1. La perspectiva de la gobernabilidad- ingobernabilidad en Ciencia Política.....	97
1.1.1. Buscando el ángulo para el análisis en la metropolización.....	99
1.1.1.2. Capacidades para organizar gobierno y capacidades para gobernar en sistemas metropolitanos.....	99
1.2. Definiendo las categorías de análisis en el caso metropolitano.....	105
1.2.1. Estrategias de gobernanza regional para la gobernabilidad y gobernanza local.....	111
1.3. Recapitulación sobre las condiciones de la gobernabilidad en AMs.....	114
1.4. Los problemas analíticos en las escuelas de pensamiento metropolitano.....	116
1.4.1.1. La discusión entre la Escuela de la Reforma y la Escuela de la Descentralización: problemas analíticos de dos propuestas para una nueva expresión territorial del Estado	117
1.4.1.2. Dificultades en los argumentos que buscan definir una gobernabilidad metropolitana desde la Escuela de los Nuevos Regionalismos.....	122
1.4.2. Los problemas de la legitimidad y la legitimación.....	126
1.4.2.1. Legitimidad o aceptación social.....	126
1.4.3. La interpretación de los organismos internacionales: la legitimidad funcional.....	128
1.5. Cuando se obvia la política en la construcción de	

institucionalidad metropolitana.....	131
1.5.1. Eficacia, coherencia y adaptabilidad en contextos metropolitanos.....	131
1.5.2. La cuestión metropolitana desde el enfoque de la dependencia histórica..	133
1.5.2.1. El sistema normativo y procedimental institucional del Estado en el contexto de AMs	135

Capítulo II: Acordando la gobernanza: buscando categorías de análisis

metropolitano en otro concepto “estirado”	138
2.1. Los principios de la gobernanza.....	141
2.2. La gobernanza en red.....	143
2.2.1. La estructura lógica de la gobernanza en redes.....	144
2.2.1.1. Dudas razonables.....	146
2.2.2. Los fallos de la gobernanza en red: la responsabilidad y el control en la interdependencia	147
2.2.3. Los liderazgos en la gobernanza en red: actitudes políticas mediadas por las restricciones institucionales y la cultura política institucional.....	148
2.3. La elección del enfoque analítico: la gobernanza multinivel	150
2.2.1. Gobernanza multinivel: una raíz institucionalista centrada en los actores.....	151
2.2.1.1. Objeciones.....	154
2.3. Modelos e instrumentos de la gobernanza multinivel en las AMs.....	155
2.3.1. Algunos Modelos.....	156
2.3.2. Algunas estrategias entre actores para arreglos de gobernanza.....	159
2.4. Aspectos críticos de la gobernanza multinivel: los límites.....	160
2.4.1. GMN y RIG: una misma meta, diferentes lógicas, diferentes dinámicas.....	162
2.4.2. Legalidad, responsabilidad y control.....	164
2.4.3. La institucionalización y la legitimación en la GMN.....	166
2.5. A los efectos de formular gobernanza metropolitana en RIG y GMN.....	167
2.5.1. Dimensiones y Variables de análisis para el análisis de la GMN en AMs.	169
2.5.1.1. Eje institucional.....	169

2.5.1.2. Eje relacional.....	169
2.5.1.3. Eje relacional- institucional	171

SECCIÓN IV- EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO: LOS PROBLEMAS QUE HACEN A SU GOBERNABILIDAD Y EL ALCANCE DE LA GOBERNANZA174

Capítulo Uno: Surgimiento y consolidación del Área Metropolitana de Montevideo.....176

1.1. La dimensión social del AMM.....	178
1.1.2. La transformación del hábitat o la reconfiguración social del territorio...185	
1.2. La dimensión económica del AMM.....	188
1.2.1. El transporte: una infraestructura económica con efectos socia.....	192
1.3 El recorrido del mapa institucional del AMM: Departamentos, Juntas Locales y los nuevos Municipios	193

Capítulo Dos-La trama institucional de las decisiones en el AMM

2.1. El palimpsesto de la normativa: viejas y nuevas normas coexistiendo en el AMM.....	201
2.2. La trama institucional que delimita el campo de la gobernabilidad en el territorio local y metropolitano.....	206
2.3. Intentos de gobernanza formal e informal en el AMM (1973-2004).....	209

Capítulo Tres: La Agenda Metropolitana del AM de Montevideo

3.1. La Agenda Metropolitana: un ensayo de gobernanza multinivel. Génesis, naturaleza, organización y funciones.....	212
3.1.1. La orientación de la AM, el entorno institucional que la amparó, los alcances y límites de su función.....	212
a. Motivos y objetivos de la AM.....	212
b. Integración política y recursos de mantenimiento.....	214
c. el objeto de la GMN en la AM.....	216
d. la lógica operativa de la AM.....	217

e. el rol de la AM en la disyuntiva entre la institucionalidad de RIG y gobernanza.....	220
f. la conformación gerencial de la AM en el período 2005-2010.....	222
3.1.2. Las metas que sustentaron la conectividad en la AM.....	223
3.2.1.1. La integración en la AM vista desde afuera.....	226
a. los jerarcas del Estado central e Intendencias.....	226
b. los actores sociales organizados.....	228
c. los empresarios.....	229
3.3. Principios y resultados de la interacción en el Programa AM.....	230

Capítulo Cuatro: Las prácticas de la gobernanza en el Programa Agenda

4.1. La selección de áreas de políticas: una elección de bajo perfil político y alto contenido social.....	233
4.1.1. El alcance político de la AM: Horizontalidad actoral vs. Verticalidad institucional.....	235
4.1.2. La integración de actores.....	236
4.2. Programa 12 medidas productivas de fomento al desarrollo equitativo y sustentable del trabajo artesanal de alimentos en la región metropolitana.....	236
4.2.2. La regulación ambiental metropolitana: el Programa GAMM.....	243
4.2.3. El proceso de la red en el Programa Cuenca del Arroyo Carrasco	250
4.2.3.1. Los principios de la gobernanza en el Proyecto PECAC.....	256
4.3. El área del transporte: planificación regional	258
4.3.1. El transporte metropolitano (líneas de servicio y boleto metropolitano).....	259

Capítulo cinco: Una panorámica de los resultados de la interacción e interdependencia en la constitución de redes en la AM

5.1. Coaliciones decisionales y escalas de arreglos.	269
Las estrategias de los actores participantes en la AM y su desenlace.....	270
5.2. Los tiempos que insumieron los arreglos	273
5.2.3. Los temas que no entraron.....	276
5.3 Los Principios de la gobernanza puestos a prueba	

en la Agenda Metropolitana.....	280
5.3.1.- La participación.....	280
5.3.2.- La transparencia, en las actividades en red de A.....	286
5.3.3. La rendición de cuentas en los procesos.....	287
5.3.4. La eficacia de las articulaciones en la	288
5.3.5. La coherencia de su accionar: ¿conurrencia.....	289
5.3.6. La formulación de la gobernanza metropolitana en RIG y GM.....	289
5.3.7. Las probabilidades de institucionalización de la AM en el período....	293

Capítulo seis: La puesta a punto de las hipótesis en el caso de la gobernanza en el AMM

6.1. El sentido de los conceptos a aplicar y la conectividad que crea la metropolización.....	297
6.2. Alcances y límites de la GMN en el caso de la Agenda.....	300
6.3. Alcances y límites del Programa Agenda Metropolitana: su viabilidad ...	303
6.4. ¿El (no) futuro de Agenda?.....	305
6.4.1. Agenda en los programas partidarios.....	306
6.4.2. Agenda confrontada la estructura legal (Ley de OT y DS y Ley de DM y PC, Ley Descentralización del MGAP): ¿nuevas formulaciones o su extinción?.....	306
Conclusiones.....	312

INTRODUCCIÓN

Esta tesis expone una investigación en un campo de estudio con escasa acumulación en Ciencia Política: el manejo político institucional en las áreas metropolitanas en tanto producción de condiciones de gobernabilidad y gobernanza. La misma se centra en un estudio de caso, el Programa Agenda Metropolitana del Área Metropolitana de Montevideo, analizando el proceso político en su génesis, orientación y resultados en el período de mayor actividad de este programa entre 2005 y 2010, aunque se releva y analizan otros procesos de vínculos desde el año 1990. No obstante, a los efectos de conformar un marco explicativo que plantee la relación entre estos dos conceptos del corno de la Ciencia Política, presentando los alcances y límites de los mismos en esta expresión socio-territorial, una parte de la tesis está dedicada a discutir conceptualmente la pertinencia y adecuación de los mismos al objeto de investigación, recreando categorías de análisis y debatiendo sobre el sistema de vínculos específico que se da en estos territorios. No ha sido sencillo componer un marco de referencia teórica con categorías que se adaptaran al caso de las áreas metropolitanas, para luego trasladarlo al campo de análisis, en particular porque interpelan con su especificidad la arquitectura y los sistemas de vínculos estatales tradicionales, complejizando la aplicación de estas categorías analíticas. Es un tema escasamente tratado en la disciplina en nuestro país y más allá de fronteras y tampoco escapan a esta falta el Estado y la clase política, aunque es preciso reconocer que en estos últimos años tanto en Uruguay como en América Latina, el concepto territorio ha entrado en el marco legal, innovándose a través de leyes como el ordenamiento territorial y la descentralización, entre las principales. Marcos que introducen principios y mecanismos de acción política para regular la acción pública y privada, así como la distribución de bienes. Sin embargo, se ha dejado consistentemente de lado el problema de la metropolización, cuestión social, económica y política que se produce y reproduce en todos los países del planeta y donde, en la mayoría se encuentra la falla principal en la acción del Estado y sus gobiernos para solucionar los problemas que allí se presentan.

Creemos haberlo logrado, advirtiendo al lector que la construcción del marco explicativo puede parecer sobrecargada en determinados momentos de definiciones que

se replantean una y otra vez, a veces desde diferentes ángulos. Esto se funda en la necesidad objetiva de componer un marco analítico que no existe y que al hacerlo, pudiera dar el rendimiento explicativo esperado. Las conclusiones de la misma, pretenden introducir en la Ciencia Política doméstica un tema de fundamental importancia en nuestros días como es la relación entre Estado -en tanto instituciones y actores políticos que lo componen- y el territorio.

Se realizó un largo recorrido de revisión bibliográfica internacional, consultas calificadas, entrevistas y recolección documental y datos en el país, en la región y en España. La tesis consta de cuatro secciones con sus respectivos capítulos. En la primera se trata de definir, con el aporte de los trabajos realizados por académicos del Urbanismo, la Sociología, y la Geografía, la singularidad de las áreas metropolitanas en tanto espacios funcionales, en su mayoría sin institucionalidad legal, y su relación con la política. Tratamos además, de definir el objeto con el fin de ilustrar el campo de investigación, en sus factores demográficos, su espacialidad, la cuestión social y la cuestión de la ciudadanía para entender cómo se plantean en una arquitectura institucional que da la espalda a nuevas formas de hábitat. Una segunda sección, aborda la construcción politológica del tema metropolitano. Se trata de interpretar que se pretende gobernar, quien gobierna y para quién, debatiendo con marcos teóricos que se han desarrollado desde la economía para tratar la cuestión metropolitana. También se trata sucintamente el tema de la representación política en contextos metropolitanos, otro ítem escasamente tratado y no abordado por la clase política, que urge ser tratado desde la academia.

La tercera sección, comienza a discutir de lleno los conceptos de gobernabilidad y gobernanza en perspectiva metropolitana, construyendo las categorías de análisis para nuestro estudio de caso, apoyándose en la vasta acumulación en la materia. La cuarta sección, aborda el análisis de la gobernanza en el Área Metropolitana de Montevideo, aplicando la conceptualización generada precedentemente y presenta las conclusiones. Este estudio de caso, como tal, no tiene pretensión de generalización, aunque pretende aportar elementos a una discusión que lentamente está concitando el interés y acumulando información y conocimiento.

El Proyecto de investigación

1.1. Presentación del tema de investigación

En el transcurso del texto damos respuesta a preguntas que guiaron la investigación aplicada al tema de la construcción política en el Área Metropolitana de Montevideo (AMM) en Uruguay, pero que en definitiva, pueden servir como pautas para la reflexión, puesto que si bien las AMs nacen y se desarrollan en diversos contextos políticos y sociales, producen y reproducen efectos similares en algunos campos, en especial el político institucional. Estas preguntas abordan los conceptos de la gobernabilidad y de la gobernanza como campos de actividad específica de los gobiernos, analizando que significación tienen estos conceptos cuando se dan situaciones en donde el territorio constituye nuevas formas de actividad política para las instituciones y los actores.

Los estudios sobre el tema coinciden en tratar a las áreas metropolitanas como espacios ingobernables, constituyendo territorios funcionales donde dominan las actividades privadas, confluyendo todo tipo de relaciones sociales y económicas que le otorgan por esto, un sentido de unidad territorial funcional que no se ajusta a la reflejada en el mapa de distribución política del Estado, sea este unitario o federal. Sin centralidad de gobierno en la mayoría de los casos, en especial en América Latina, son sin embargo, receptores y creadores de actividad política innovadora en muchos sentidos por su misma especificidad. Por esto consideramos significativo asumir el estudio de las AMs como espacios de producción y reproducción de política, en el entendido de que la política y las instituciones son elementos vitales para la sustentabilidad del territorio metropolitano y de las sociedades que lo componen porque formal o informalmente aportan mecanismos e instrumentos para la implementación de acciones territoriales.

Las preguntas que nos hicimos abordaron dos tópicos principales. Uno, sobre que significa la dimensión de la gobernabilidad, donde como en este caso, no hay un gobierno metropolitano, sino gobiernos con distintos niveles ejerciendo autoridad sobre el territorio en forma descoordinada en la mayoría de las áreas de políticas. ¿Podemos aplicar este concepto? ¿Cómo se expresa el gobierno de la metropolización, que significado pretende abarcar?, cuál es la trama institucional y qué tipo de gobernabilidad

podemos definir como tal en estas condiciones de acuerdo a los preceptos teóricos aceptados para precisarla y evaluar en qué condiciones puede o no reproducirse.

El otro tópico es la gobernanza, observada desde la perspectiva de sistema de vínculos relacionales, analizada desde la óptica de la vieja y nueva gobernanza, observando en ambas dimensiones los alcances y límites que encuentra en este tipo de formación territorial. Se estudian las diferentes formas de articulación pública y público-privada que se observan en el tráfico de flujos socio-políticos de las áreas metropolitanas, buscando su rendimiento como mecanismo de integración de intereses múltiples que se expresan a través de distintas áreas de incidencia. El análisis se centra en un tipo de gobernanza donde predomina la esfera pública, observa aquellos arreglos que se originan entre actores insertos en las instituciones públicas que producen política y políticas en las AMs de manera formal e informal.

Consideramos dentro del concepto gobernanza, el plano formal de las relaciones intergubernamentales (RIG), y el plano informal en los modelos de la denominada gobernanza multinivel (GMN), distinguiéndolas como mecanismos que se desarrollan en marcos diferenciados y con naturaleza y reglas' propias y distintas. Las RIGs son diseños institucionales formales, la GMN es un diseño informal para actividades que llevan a cabo actores institucionales resguardándose de manera singular de las normas y los procedimientos políticos y burocráticos existentes. Tanto las RIG como la GMN son un diseño de gobernanza pública observada desde distintas perspectivas teóricas de la literatura actual que estudia su naturaleza, las relaciones de poder, el alcance político, y las formas que adoptan a partir de la estructura y coyuntura que tienen los gobiernos y Estados para desarrollar su actividad relacional interna y con la sociedad.

En los últimos tiempos algunos autores (Peters y Pierre: 2010, Radin: 2010, Smith: 2010, Thoenig: 2010), comenzaron a relacionar RIG con GMN en el entendido de que la GMN siempre existió funcionando en forma lateral con la formalidad y ahora ha asumido una nueva dimensión más autónoma ante la decadencia de las RIG en muchos planos del relacionamiento político, asumiendo además el relacionamiento con actores sociales y civiles.

La "nueva gobernanza" es presentada como una solución para ejercer el "buen gobierno" (Börzel: 1997, Stoker: 2000), por lo cual, se hace necesario identificar cómo

se asumen y argumentan en este modelo dos conceptos fundamentales para el estudio del gobierno en la Ciencia Política: la institucionalidad y la legitimidad-legitimación de las acciones emprendidas por esta vía. El interés en estos dos conceptos se funda en que, en el análisis actual existen fundamentaciones que arguyen la necesidad de un pasaje de la gobernanza por RIG a la GMN, por la elasticidad y flexibilidad que ésta última provee, sorteando las estructuras burocráticas del Estado sobre las cuales se implementan las RIG¹.

El pasaje de RIG a GMN supone cambios en la institucionalidad (estructura y procesos) y en la legitimación de las acciones y resultados obtenidos, tema que generalmente no es tenido en cuenta en los estudios sobre la gobernanza multinivel, y que ha sido alertado por investigadores en la materia (Peters y Pierre: 2000 y 2010, Radin:2010, Smith:2010, Thoenig: 2010), porque en el entusiasmo por analizar resultados, no se percibe el cambio institucional, sus formas y relaciones de poder, en escenarios donde el “[...] Estado se está reestructurando a fines de mantenerse como un vehículo viable en la búsqueda del interés colectivo en una era de globalización económica y de dinámica institucional subnacional creciente.” (Pierre y Peters 2000: 196)².

Finalmente, consideramos que la gobernabilidad y la gobernanza son dos dimensiones del concepto desarrollo político que se retroalimentan mutuamente, incidiendo en cómo se desarrolle cada una y ambas en la interdependencia que suponen como espacios estatales compuestos de institucionalización (normas, funciones y procedimientos). Siguiendo a Prats (Prats 1999 y 2000), consideramos que si la gobernabilidad es la capacidad de un gobierno determinado para enfrentar con éxito las metas que se propone, y la gobernanza es el conjunto de pautas, valores y principios que pautan la interacción en determinados planos, entonces, la gobernanza se liga con la gobernabilidad en tanto “[...] el tejido institucional que configura la gobernanza tendrá sus efectos sobre la gobernabilidad, es decir, la capacidad de las instituciones democráticas de asumir y procesar democráticamente el conflicto” (Prats Catalá: 2000).

Por su parte, la gobernabilidad también se hace parte de la gobernanza. Aguilar Villanueva (2006: 65) analiza que si “gobernabilidad es dotar de facultades

¹ Así como también se argumenta que la ingobernabilidad se supera con la gobernanza y con la nueva gerencia pública eliminando problemas de naturaleza y lógicas de acción en cada uno de estos conceptos.

² Pierre y Peters (2000): “Governance, Politics and the State” Macmillan Edt., Londres.

institucionales, recursos fiscales y estructuras organizativas al gobierno para estar en aptitud de gobernar a su sociedad y cuya eficacia está probada en diferentes regímenes, [...] en el terreno práctico se enfrentarán resistencias que dificultarán que los gobiernos construyan sus capacidades y las pongan en práctica.”, porque más allá del equipamiento necesario, “[...] la capacidad de gobernar consiste en las pautas de comportamiento que los gobernantes practican al relacionarse con los diversos grupos sociales”, haciendo de la gobernabilidad un componente necesario para la gobernanza. A. Villanueva considera a la gobernabilidad como parte de la gobernanza porque esta incluye la capacidad de gobernar del gobierno y el patrón o modo de dirección del gobierno.

En la investigación consideramos el uso de estas dos expresiones en el nivel metropolitano, observando que la abundante literatura sobre las áreas metropolitanas no da cuenta de las diferencias sustanciales entre ambos conceptos y su expresión en la metropolización, aplicándolos indistintamente en el análisis de los fenómenos de la trama institucional que se produce en estos contextos, cuestión que limita y vuelve difuso y ambiguo un campo de estudio que, en América Latina en especial, tiene relativo desarrollo si se considera que la metropolización es la forma de expresión territorial donde más se concentran la actividad política, las demandas de la sociedad y la actividad del mercado dentro del espacio del Estado Nación. Es la forma dominante de concentración de factores sociales y productivos que no tiene respuestas adecuadas del Estado, significando un retraso en producción normativa e institucional frente a la velocidad que adquieren estos procesos sociales.

Nuestro objeto de estudio empírico aborda el proceso de gobernanza que se produce en el AM de Montevideo, observándola críticamente, relacionándola con los procesos políticos que se desarrollan y que pueden incidir en generar ambientes de gobernabilidad y gobernanza en los espacios constituidos jurídicamente y distinguiendo la relación entre gobernanza informal y gobernanza formal en el modelo clásico de las relaciones intergubernamentales.

Analíticamente, abordamos la gobernabilidad desde su planteo teórico clásico y comenzamos un proceso de análisis que la coloca en estrecha interdependencia con la gobernanza en el plano metropolitano. No estudiaremos empíricamente las condiciones

de gobernabilidad y gobernanza de los gobiernos locales insertos en las AMs, sino el sistema de relaciones políticas que se produce a través de la gobernanza metropolitana y como esta genera (o no), potencial para la gobernabilidad local.

Tratamos de responder finalmente a través de las preguntas que planteamos a continuación, que perspectiva de desarrollo político existe en las AMs con el ejercicio de la gobernanza formal e informal que de muchas formas se practica, preguntando si el proceso de acciones informales puede conducir a otros estadios de institucionalización de normas y procedimientos políticos formales que apunten a generar mayor gobernabilidad. En esta búsqueda abordamos una perspectiva del concepto de la gobernabilidad en los territorios metropolitanos, considerando que en el caso de la metropolización, el logro de la gobernabilidad en los gobiernos subnacionales que necesariamente interactúan, podrá ser logrado si y solo si se refuerzan las condiciones de gobernanza local y regional porque dependen de los resultados de éstas para generar capacidades de gobierno.

Por su parte, la gobernanza formal e informal en la gestión pública, fue estudiada con un enfoque normativo y analítico, abordando el rol público en la misma, los principios que la rigen que de acuerdo a las definiciones de diferentes autores se definen como: participación (Freeman 2000; Cerrillo: 2005), transparencia Marsh y Rhodes 1992), rendición de cuentas (Peters y Pierre 2000, Maintz: 2002), eficacia (Klinjk: 2005) y coherencia (Peters: 2003).³ En el análisis de caso se aplicaron las categorías que definen las características de las redes políticas en los procesos interactivos de la gobernanza pública como mecanismo de gestión y acción política: integración, interacción e interdependencia (Börzel: 1997, Navarro: 2002, Zurbriggen: 2007).

1.1.1 Las preguntas de investigación

La primera pregunta encuadra la inquietud principal y refiere a elucidar: ¿Qué circunstancias existen en las AMs que es tan difícil concretar un espacio político institucional coherente, eficaz y efectivo -aún con la existencia de gobiernos

³ Existen multiplicidad de autores que tratan estos conceptos en la identificación de la naturaleza y atributos de la gobernanza, elegimos los citados a modo de ejemplo y otros lo serán en el transcurso del trabajo.

metropolitanos-, entendiendo espacio institucional como el lugar de la estructura pública que ordena, representa y desarrolla a través de reglas, procedimientos, arreglos políticos y políticas públicas los intereses sociales y económicos de la sociedad que en ella habita?

Esta pregunta nos lleva al espacio del gobierno del territorio, en el lugar y rol del Estado, y en las interacciones que se producen en el intercambio institucional y de los propios actores que las dirigen, cuestión que para la Ciencia Política se discute en términos de capacidades de gobernabilidad y condiciones de gobernanza de los gobiernos con sus sociedades.

La pregunta entonces, avanza a considerar si en las AMs se puede aplicar el concepto de gobernabilidad, en las condiciones institucionales que presentan. Varios aspectos van a surgir en el análisis respecto a esto, por varias razones. Adelantando dos de ellas vemos que primero, cuando las AMs no tienen marcos formales que las equiparen a algún nivel de gobierno no podemos establecer categorías de análisis metropolitano de este concepto. Segundo, cuando lo tienen en forma de gobiernos metropolitanos u otras articulaciones, estos no muestran tener, de acuerdo a los múltiples estudios publicados, la capacidad suficiente de ejercer autoridad y autonomía sobre el territorio porque están ubicados en un espacio político intermedio, una interfase que converge con otros niveles de gobierno, en un extremo el local (Municipios), en el otro, el gobierno central que es en general, el fundador del Gobierno Metropolitano y agencias centrales del Estado y otros niveles político-administrativos como provincias, regiones etcétera, según el ordenamiento de cada nación.

La segunda pregunta refiere a considerar:

¿Cómo se gobiernan las AMs no reconocidas considerando que no podemos hablar de condiciones de gobernabilidad tal como se entiende y acepta en la literatura clásica? ¿Alcanzan los arreglos de gobernanza?, porque puede a través de la gobernanza avanzarse hacia una buena gobernabilidad, pero a la vez, malos arreglos de gobernanza pueden incidir en la consecución de metas y procesos de gobernabilidad de los gobiernos involucrados en esta.

Hemos definido en anteriores trabajos dos dinámicas que determinan los rasgos más salientes de las AMs: la autoreproducción y la autoorganización de la sociedad y el

mercado en el territorio en función de las expectativas y los incentivos que los individuos o los grupos reciben del ambiente metropolitano, suscitándose en el ámbito metro un desarrollo desigual que depende de los flujos -en tipo e intensidad- que se movilizan en el territorio y también del grado de intervención de las instituciones públicas que actúan sobre él. Aquí importa observar la trama institucional en situaciones de escasa coordinación y cooperación, donde los marcos normativos existentes no propician las relaciones en el ámbito de las relaciones intergubernamentales (RIGs) formales. En las AMs se identifican gobiernos subnacionales que cuentan en su territorio con la centralidad del proceso de metropolización (denominados en la literatura especializada como centros de comando (Sassen: 2001, Veltz: 2000, Prévot Shapira: 2002), y gobiernos que acompañan la dinámica metro como contribuyentes secundarios del proceso. Otras preguntas surgen de inmediato:

¿Cuál es la trama institucional en las AMs? ¿Funciona efectivamente el marco de relaciones intergubernamentales? ¿En qué campos se desarrolla? ¿Cuáles son los alcances y los límites del marco formal para no poder cubrir el espectro de arreglos políticos con fines de políticas?

Estas preguntas aceptan otro encare:

¿Para quién se gobierna en las AMs? ¿Quién ejerce la representación de intereses?

Relevando con esta pregunta, estudios de casos en Europa, Norteamérica y Latinoamérica, se refleja que en la constitución de las AMs existen varios factores que habilitan a conjeturar que no hay respuestas aún a esta pregunta (Borja: 2008, Sellers: 2002), porque, aún en casos de gobiernos metropolitanos de elección directa se consideran graves problemas de legitimidad pública y legitimación social y por parte de los partidos políticos, ya que, estos no han asumido el nuevo orden social (Orellana:2008; Mardones: 2009). Las AMs arrastran en esta pregunta al tercer nivel de gobierno (Municipio) sujeto a condiciones metropolitanas. El vínculo en términos de ciudadanía entre los habitantes y el sistema político local (partidos y gobiernos) es considerado débil, porque las expectativas, intereses y oportunidades laborales, educativas y sociales de la población generalmente no encuentran eco en las políticas locales ni en las propuestas programáticas de los partidos (que a los efectos de América Latina no tienen carácter regional o local, sino que generalmente se organizan sobre un

manifiesto centralismo estatal, aún cuando estemos frente a sistemas federales -en Finot:1999, Pérez: 2002 y 2009, De Mattos: 1999-), desarrollándose una relación de ajenidad con el sistema institucional local porque este no tiene propuestas efectivas para la dimensión metropolitana.

La población es local en términos de ciudadanía pero es metropolitana en aspectos funcionales de su vida diaria porque se moviliza en un ámbito más grande que el local, o bien podríamos decir que se inserta activamente en múltiples ámbitos extra locales. En esta composición no se encuentran claves para la identificación institucional y política, porque el sistema político no tiene una dimensión metropolitana. El sistema de representación política (partidos) no aporta a generar gobernabilidad, en el entendido de que gobernabilidad metropolitana y representación de intereses corren por vías paralelas. El sistema de representación no puede coadyuvar a generar gobernabilidad porque no ha asumido el fenómeno y por lo tanto no está inserto en la metropolización actuando en consecuencia. Como el ámbito territorial de la representación política generalmente no coincide con el ámbito territorial de las demandas, necesidades y expectativas de los individuos, Pérez (Pérez 2002: 16) considera que: "[...] la población metropolitana en tanto que electora (generadora de representación política) no coincide con la población metropolitana en tanto usuaria urbana en una situación de desigualdad."

Esto interpela sobre la legitimidad de a quien se representa y para quien se gestiona, ya que en muchos temas esenciales de la vida ciudadana no tiene competencia el ámbito local y no existen ambientes metropolitanos que representen esos intereses y necesidades (por ejemplo políticas de desarrollo económico y laborales adaptadas a las condiciones del territorio, infraestructura de servicios, transporte, u otros aspectos contextuales como seguridad ciudadana o cultura).

En este marco, los actores político-institucionales locales compiten por recursos del gobierno central y establecen arreglos con empresas privadas que demandan condiciones especiales para radicar inversiones que puedan conducir a solucionar problemas de desarrollo social y económico. "Los cursos de acción son modulados por una multiplicidad de actores que deciden y actúan motivados por diversos valores,

intereses y demandas, recurriendo a estrategias frecuentemente contradictorias entre sí" (De Mattos: 2003:25).

La tercera pregunta apunta a considerar que:

¿Es una quimera la pendiente y difícil búsqueda de gobernabilidad metropolitana? Si consideramos las decisiones que se toman en los Estados latinoamericanos sobre el tema metropolitano para superar los problemas del desgobierno, no observamos cambios sustanciales en la institucionalidad que tiendan a superar y dominar los nuevos escenarios de la metropolización, dotando de nuevas capacidades a los gobiernos subnacionales en materia de gestión de política pública. Como mencionamos, aún donde existen gobiernos regionales con orientación metropolitana, estos no pueden responder, no tienen capacidades para operar desde esta perspectiva (Chile, Ecuador, Venezuela).

Pero, inevitablemente nos encontramos con otra interrogante:

¿Es posible desarrollar las nuevas formas de gobernanza sin considerar elementos constitutivos del accionar público y su institucionalización como son la responsabilidad, el control y legitimidad- legitimación y eficacia en los arreglos públicos? ¿Sólo basta con reproducir resultados con eficacia y eficiencia? ¿Quién asume la responsabilidad de un accionar colectivo?

Como explicamos más adelante, el tratamiento de la gobernabilidad y las formas de la gobernanza se toman en esta investigación como conceptos incluyentes y complementarios que tienen potencial de generar desarrollo político, puesto que forman parte de las responsabilidades gubernamentales y permiten una coexistencia mutua y simultánea en el territorio. Sin embargo, como aspiramos haber demostrado, al convivir se modifican mutuamente por la propia interacción que desarrollan. La relación de estos conceptos está en el proceso de discusión actual, muchos de los autores relevados sobreentienden un desplazamiento del concepto gobernabilidad- ingobernabilidad a favor del concepto de gobernanza socio-institucional y de las RIG formales a la GMN, como instrumento para promover el desarrollo de las sociedades en los planos local y regional. Este punto entre concepciones sobre el rol del Estado no es menor para la discusión académica y el campo de acción de la política, ya que la relativización de la gobernabilidad y la gobernanza (tradicional) a favor de nuevos enfoques y modalidades como el Nuevo Gerenciamiento Público (NGP), la gobernanza de mercado, de redes o

multinivel, supone un cambio radical en la conceptualización de los principios, los fines, las funciones y los procedimientos del quehacer institucional (del pacto social que dio origen al Estado), por lo tanto afecta la concepción de la distribución del poder.

2. Objetivos, problemas de investigación e hipótesis

2.1. Objetivos generales y específicos.

Cuatro objetivos generales se plantean en este trabajo.

El **primer** objetivo general intenta describir e interpretar el proceso metropolitano en el marco de la política territorial del Estado nación desde la perspectiva de la discusión del concepto gobernabilidad aplicado al territorio metropolitano.

Los objetivos específicos que lo componen buscan:

- a. Describir y analizar cinco aspectos que caracterizan y definen las condiciones de metropolización: la naturaleza del fenómeno y los abordajes analíticos que lo tratan; definir cuál y como es el objeto que se quiere gobernar; quien dentro del Estado tiene la capacidad para gobernar las AMs; cómo se gobiernan, la trama institucional que se teje a su interior; para quien/es se gobierna, a quien se representa en la política y las políticas metropolitanas; y finalmente la pertinencia de la aplicabilidad de los conceptos gobernabilidad y gobernanza.
- b. Describir y analizar como la estructura legal del régimen político del Estado posibilita o imposibilita instrumentos para la consolidación política de la configuración metropolitana.
- c. Releva la teoría sobre la gobernabilidad a través de la discusión con las tres escuelas del pensamiento metropolitano, observando sus alcances y límites explicativos.

El **segundo** objetivo general es identificar y analizar las formas de la gobernanza en contextos metropolitanos.

Son sus objetivos específicos:

- a. Describir la naturaleza de la gobernanza y analizar alcances y límites de esta forma de articulación de intereses a través de la interdependencia
- b. Analizar las posibilidades que brinda la gobernanza multinivel cuando no existen o habiéndolos no se reproducen canales formales de relacionamiento intergubernamental en determinadas arenas de acción política y de políticas.

El tercer objetivo general analiza la caja de herramientas que se implementa para generar cursos políticos en el caso del AMM y en el instrumento Agenda Metropolitana, de carácter formal (articulaciones en forma de relaciones intergubernamentales) e informal (articulaciones intergubernamentales no institucionalizadas) que apuntan a la gobernanza en cuanto a identificar: innovación de reglas y procedimientos (cambios de diseño estatal y formas de relacionamiento estatal), y de arreglos e interdependencias e interrelación de actores (identificación, formas y dinámica de la relación) que afectan la lógica de la distribución del poder y el rol de las instituciones.

Son sus objetivos específicos:

- a. describir y analizar el sistema de relaciones intergubernamentales entre niveles de gobierno en el diseño estatal que tienen alguna incidencia en la propuesta de configuración y dinámica política para la gobernanza metropolitana;
- b. analizar las formas de relacionamiento político para lograr acuerdos de corte metropolitano desde la perspectiva de la gobernanza multinivel observando: el grado de responsabilidad y control que la sustenta, las formas de participación, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los arreglos políticos creados a tales efectos;
- c. identificar en los actores que intervienen (o no) en la dinámica política metropolitana, el aspecto del poder (injerencia y eficacia) en la implementación de acuerdos;
- d. analizar las formas de interacción e interdependencia que se producen;
- e. analizar la dinámica de la relación en el aspecto del ejercicio de poder político institucional en ámbitos fragmentados y asimétricos

f. analizar el grado de innovación de estos mecanismos para generar arreglos estables y si estos obtuvieron logros con su inserción –informal- en el diseño del Estado – institucionalización-;

g. describir y evaluar las formas de gobernanza producidas en tanto su organización, estabilidad, coherencia, eficacia y equidad en el acceso a los mecanismos que la promueven;

Un **cuarto** objetivo general aborda el análisis de resultados y perspectivas de la gobernanza informal en el estudio de caso, cuando tiene que interactuar con marcos formales. De acuerdo con la hipótesis correspondiente formulada, son sus objetivos específicos:

a. analizar la sustentabilidad de la gobernanza multinivel en el período 2005-2009

b. analizar los solapamientos que se suceden cuando la experiencia de la GMN comienza a trasladarse a relaciones formales de RIG.

2.2. Planteamiento de opción metodológica e hipótesis de trabajo

2.2.1. Construcción metodológica del objeto gobernabilidad y gobernanza metropolitana

a. Estrategias metodológicas

Una primera estrategia abordó la reconstrucción del concepto gobernabilidad aplicado a situaciones metropolitanas, que fue analizado desde la conceptualización clásica de la gobernabilidad y las teorías desarrolladas por tres escuelas de estudios de gobernabilidad metropolitana: a. Escuela de la Reforma surgida en la década de los 50s a la luz de un modelo estatal centralizado y planificador; b. La escuela de la elección pública centrada en la descentralización, desarrollada entre los 70s y 80s, contestataria a la centralización jerárquica y burocrática del EKB que responde al enfoque de la elección racional de raíz liberal; y c. la Escuela de los Nuevos Regionalismos emergente

en los 90s, donde la gobernabilidad se acopla (y confunde) con el concepto de gobernanza.

Una segunda estrategia tuvo como propósito principal analizar desde los enfoques centrados en la gobernanza multinivel y en las relaciones intergubernamentales formales, las principales dimensiones de articulación intergubernamental en la formulación Agenda Metropolitana del AM de Montevideo (en adelante AM). No se tomaron como objeto las políticas resultantes sino los procesos políticos de articulación que las antecedieron y sostuvieron en un período determinado, analizando el encuadre institucional e informal que la sustentó y como se procesó la perspectiva de institucionalizarse o disolverse adoptando la interdependencia, nuevas formas. Derivado de esta, se seleccionaron algunos hallazgos para contrastar con otros modelos de articulación latinoamericanos a los efectos de poder someter el análisis de caso a una dimensión más general.

La gobernanza fue revisada desde la perspectiva formal de las relaciones intergubernamentales (RIG); y la perspectiva informal a través del enfoque de gobernanza multinivel (GMN), en el entendido que coexisten simultáneamente estas dos formas de acuerdo a las posibilidades, recursos y opciones de las instituciones y de los actores para conseguir mejores beneficios de intercambio. Se analizaron redes formadas alrededor de estos modelos en campos específicos desde la perspectiva de nueva distribución del poder y la constitución de constelaciones de actores (Scharpf: 1997).

2.2.2. Delimitación del campo a estudio:

Se realizó un estudio de caso de la Agenda Metropolitana del Área Metropolitana de Montevideo entre los años 1990 y 2010. El objeto es analizado en sí mismo y en el contexto político y legal a la luz de ordenamientos estructurales como Constitución nacionales, leyes de Ordenamiento Territorial, leyes de Descentralización Municipal y de Participación Ciudadana, observando cómo se comporta el espectro de los arreglos formales e informales de gobernanza regional (mecanismos e instrumentos) ante la emergencia de nuevas reglas.

2.3. Sistema de proposiciones e hipótesis⁴

* Una primera proposición se construyó desde un abordaje estrictamente teórico porque discute la aplicación del concepto gobernabilidad al contexto político institucional metropolitano. La misma expresa que:

No podemos aplicar el concepto gobernabilidad en las AMs en general. Sólo es posible aplicarlas a aquellas que tienen la facultad legal que las instituyen como gobierno metropolitano, asimilado a formatos tradicionales (de tipo regional). En la mayoría de los casos donde no se encuentra esta categoría estamos ante sistemas de vínculos que no se corresponden con la definición de gobernabilidad. Se considera que estamos hablando de sistemas de gobernanza y del relacionamiento intergubernamental tradicional en las reglas del Estado, donde la gobernabilidad general del área (como la capacidad de control de variables del Estado por el Estado) es un componente de la gobernanza metropolitana, de la gobernanza y la gobernabilidad local.

*Una segunda proposición refirió a plantear dudas razonables sobre las condiciones de la Gobernanza Multinivel (GMN) en contextos metropolitanos como herramienta exitosa de sistemas de vínculos políticos y sociopolíticos. La falta de un contexto institucional por donde canalizar demandas y elaborar respuestas responsables y con garantías de control, afecta intereses de actores que desempeñan su actividad en el medio local (no metropolitano) o nacional que no necesariamente se ven representados en la articulación de esa red de GMN, por lo que estos tienden a operar como agentes racionales que aceptan o vetan acciones de la red desde una lógica política. Se propone que:

La sustentabilidad de la GMN en las áreas metropolitanas como instrumento informal de articulación e interdependencia política queda comprometida a la voluntad y preferencias políticas de los actores de turno, en la coyuntura de los períodos de gobierno, los cuales pueden recurrir en ultima ratio a la gobernanza formal (RIG) que aporta mayores seguridades y no implica mayores costos políticos para el logro de determinados beneficios.

⁴ Hablamos de proposiciones porque se discute en un plano teórico sin aplicación empírica. Las hipótesis serán contrastadas en el estudio de casos.

Esta proposición sostiene que la GMN desarrolla su actividad en medio de un ambiente sujeto a lógicas de comprensión y acción que tienen la capacidad de interpelar e incidir en la labor de la misma. Los intereses que interpelan la labor de las redes de GMN pueden ser de:

- a. naturaleza política, en la esfera de la política subnacional de órganos o partidos como el control y la producción legislativa, o la transparencia y la rendición de cuentas;
- b. de naturaleza económica, intereses de actores civiles que desarrollan su actividad en lo local, amparados por legislaciones vigentes en las respectivas unidades subnacionales o nacionales. Las demandas que se cruzan en el ámbito regional, generan confusión en quienes, donde y como se aplican y acatan las reglas, y quien efectúa los controles correspondientes, quienes son incluidos o excluidos;
- c. de naturaleza ciudadana, incidiendo en el grado de legitimación que los gobernados tienen de su gobierno subnacional y de la GMN como articulación de las interdependencias en particular

* La hipótesis operativa de la investigación dice que:

En el caso de la articulación Agenda Metropolitana del AM de Montevideo, el horizonte de sustentabilidad política es escaso porque carece de mínimos de institucionalidad y depende de la sola voluntad política de los respectivos Intendentes, de su capacidad negociadora y de los recursos de la cooperación internacional. Se opera sobre la hipótesis de que la dinámica de este modelo es limitada, y propicia la (re)generación de vínculos amparados en el sistema legal, las relaciones intergubernamentales horizontales entre gobiernos departamentales y verticales con el Estado central, porque la GMN no logra evitar las asimetrías naturales del modelo de régimen donde se ubican instituciones y actores, manteniendo los costes y ganancias de los mismos en la interdependencia. De esto se desprende que la propuesta de gobernanza aplicada en la Agenda Metropolitana tiene como límite la estructura formal del Estado donde la incidencia de los actores se relativiza ante las instituciones.

El estudio de caso, pretendió introducir elementos que acumulen a la investigación y la discusión académica, permitiendo plantear una conjetura que dice que:

La GMN se produce en situaciones donde la institucionalidad vigente no sabe o no puede responder con normas y procedimientos formales porque no está institucionalmente preparada a tales fines, sea por inacción pública o porque surgen nuevos temas desde la sociedad. En esta situación la GMN tiende a suplir en principio la falta de institucionalidad. En el proceso, la acumulación de información y experiencia de los actores que responden originalmente a instituciones públicas generan campos de interacción e interdependencia que comienzan a introducirse en la formalidad institucional, donde esta recupera espacios y comienza a reformular el campo formal de las relaciones intergubernamentales clásicas. En suma, la GMN puede resultar un atajo informal, casi obligado, para algunos temas públicos y/o niveles territoriales con baja institucionalización, que conduce, si se estabiliza, a una reformulación de las relaciones de la gobernanza tradicional, que tendrá nuevos instrumentos y mecanismos de relacionamiento intergubernamental.

2.3.1. Construcción de las dimensiones de análisis

Se elaboraron dos dimensiones para desarrollar el proceso de investigación: institucional y relacional.

La **institucional** aborda la perspectiva de la gobernabilidad aplicada al contexto territorial subnacional y metropolitano, asumiendo como fue anunciado un enfoque teórico. Respecto a la gobernanza se estudia la lógica y la caja negra de la misma: el funcionamiento de las formas de articulación entre gobiernos subnacionales (relaciones horizontales a la vez que asimétricas en forma de RIG) y de estos con organismos del Estado (relaciones verticales de RIG). En esta dimensión se busca encontrar a través de interrogantes surgidas en este proceso de investigación, respuestas a la relación entre la gobernabilidad y la gobernanza y la dependencia que se establece para su cumplimiento entre el plano institucional local y regional.

La dimensión **relacional** interinstitucional y política, asume el funcionamiento y resultados de gobernanza multinivel (GMN) entre actores de gobiernos subnacionales y de organismos sectoriales del Estado central. Se integraron a los análisis algunos aspectos de la apertura a espacios de la sociedad y el mercado en redes temáticas de gobernanza que interactuaron con la GMN, en especial aquellos que tienen la capacidad

de conformar agendas políticas (caso redes ambientales y de transporte) y otro con baja capacidad de presión como es el caso de la producción con perspectiva de género (AMRU).

Estas dimensiones son contextualizadas en:

. *Los marcos legales* que tienen incidencia en la realidad metropolitana, para el caso uruguayo nos referiremos a los siguientes marcos: Constitución de la República, Ley Orgánica Municipal (9515/1935), Ley de Centros Poblados (10723/1946); Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (19308/2008) y Ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana (18.567/2009).

. *Las escalas territoriales de aplicación son:* metropolitana, departamental, intramunicipal, intermunicipal, sectorial.

El período de tiempo que abarcó la investigación es entre 1990 y 2010, siendo en el caso de estudio los años que van desde 2005 a 2009 donde se pueden encontrar procesos positivos en materia de tratamiento metropolitano.

2.3.1.1. Variables seleccionadas:

a. dimensión institucional:

a.1. Configuración institucional normativa y organizativa de las AMs. La perspectiva normativa que la define y que elementos de análisis la componen. Los obstáculos para pensar la factibilidad de la gobernabilidad metropolitana

a.2. Figuras de articulación consideradas en el proceso en RIG y en GMN. La arquitectura institucional formal e informal que se aplica sobre las AMs y la lógica del poder que subyace en ellas

a.3. Recursos formales, legales de las instituciones y actores

Para el concepto gobernabilidad acudiendo a la amplia literatura que la define, nos replanteamos algunas cuestiones y la confrontamos con las visiones específicas de la gobernabilidad metropolitana representada en tres escuelas de pensamiento actual:

Escuela de la Reforma, Escuela de la Opción Racional y Escuela de los Nuevos Regionalismos.

b. relacionamiento y formas de articulación: acciones propuestas y realizadas para alcanzar objetivos de articulación-coordinación de objetivos y metas: instituciones convocantes y convocadas, actores involucrados, amplitud/restricción de las convocatorias

b.1. mecanismos de articulación: formas de interacción, participación, factores de la interdependencia, peso de las asimetrías entre instituciones y entre actores, modalidades de trabajo en la articulación.

b.2. modelos resultantes, cambios en la institucionalidad a partir de los efectos de la gobernanza, problemas y oportunidades logrados, balance de resultados

b.3. participación de actores no estatales, modalidad, alcances y límites de la participación en la toma de decisiones

b.4. efectos de la articulación sobre el diseño institucional: RIGs, gobernanza metropolitana, creación de nuevas institucionalidades, sustentabilidad institucional, relación RIG- GMN.

Para el concepto gobernanza, se estudian los temas que forman agenda y que relacionan e involucran actores institucionales, grupos de la sociedad y grupos civiles de interés como el mercado o las corporaciones. Se desagrega a su vez en dos campos: la gobernanza que se produce a través de las relaciones intergubernamentales para el tratamiento de temas metropolitanos; y la relación que se implementa a través de mecanismos flexibles de articulación representada en la teoría de la GMN tributaria de la teoría de la institucionalidad centrada en actores (Scharpf: 1997, Börzel: 1997; Maintz: 1999)

2.3.2. Técnicas y procedimientos

Esta investigación tuvo un perfil cualitativo en el procesamiento de información secundaria y producción de información primaria. A los efectos de la generación de la construcción del objeto y su problematización se relevó la literatura existente y se

realizó un análisis bibliográfico de los mismos identificando las posturas y sus principales argumentos (conformando para la disciplina un archivo bibliográfico en la materia). Se realizó análisis de contenido y de discurso de documentos oficiales, de opinión política y producción académica. Para la elaboración de información primaria se realizaron veinte entrevistas y se participó como observadora en instancias específicas de la Agenda Metropolitana, colaborando con un artículo en el Libro Blanco del AMM (2007). La investigación fue desarrollada en algunas de sus partes a través de un proyecto I&D de CSIC (2009/2010). Así mismo, mi participación como investigadora en el Proyecto “Gobernanza comparada en Iberoamérica” en representación de UdelaR, financiada por AECID y coordinada por la Universidad de Olavide (Sevilla) y de Quilmes (Prov. Buenos Aires), me permitió relevar información, reconstruir una bibliografía temática, participar en eventos internacionales y escribir artículos que fueron presentados en dos publicaciones financiadas por AECID y en el XII Congreso de IPSA 2009 (Santiago de Chile).

Sección I

LAS AREAS METROPOLITANAS EN EL CONTEXTO TERRITORIAL

NACIONAL Y SUPRANACIONAL

En esta sección y sus respectivos capítulos realizamos una descripción con pretensión explicativa de lo que en sustancia significa un territorio en condición de metropolización. Tomando definiciones del urbanismo, la sociología y la geografía, dibujamos un esbozo –sin más pretensión que una descripción para conformar una panorámica para la información del lector- acerca de las principales definiciones del contexto metropolitano, su relación con el entorno y su espacialidad y movilidad, para poder sobre éstas, comenzar en las secciones siguientes a dotar a nuestro objeto de estudio de un enfoque politológico, en el entendido de que es necesaria la comprensión del objeto para introducirlo en la disciplina.

Capítulo Uno

Definiendo el objeto y sus principales problemas: Las AMs entre la existencia funcional y la inexistencia política

Que un territorio adquiera la característica de metropolitano, significa que en este, se propaga el formato de la estructura urbana, devenido por el efecto expansivo de la ciudad que ocupa el centro del mismo (generalmente no es sólo el centro físico, sino político-administrativo, socio-cultural y económico). Por ende la metropolización es la urbanización del territorio circundante a la ciudad madre o ciudad principal a través de regiones físicas y políticas del Estado Nación sin solución de continuidad geográfica.

La metropolización implica entonces que en ese territorio, comiencen a consolidarse las formas y contenidos de la vida urbana en lo social (residencia y hábitos de consumo), y de lo económico (concentración de factores en especial el de servicios financieros y personales). De este modo, la urbanización original de la ciudad encuentra su “cara

bizarra⁵ expresada en las condiciones de suburbanización de la periferia contigua y en las manchas esporádicas de radicación residencial sobre suelo no urbano, en general de producción rural⁶, generando un territorio que desarrolla una dinámica secuencial de expansión en por lo menos cuatro etapas (Oriol:1996): desde la inicial como una mancha de aceite por simple agregación o ensanche del espacio construido preexistente, a la suburbanización como aparición de centros medianos y pequeños alrededor de la ciudad a veces sin solución de contigüidad, continuando con la periurbanización donde se integran algunos rurales a la dinámica metropolitana a través de su conversión productiva (de productiva agrícola a inmobiliaria) terminando con la rururbanización donde los espacios rurales más alejados quedan dentro de la expansión y dinámica metropolitana, aun conservando su naturaleza económica. Este proceso de absorción del modelo urbano sobre el rural se considera ya irreversible, no existiendo a la fecha un proceso de metropolización que haya sido frenado en su expansión o revertido a límites político-jurídicos consistentes con las formas tradicionales de hacer espacios urbanos y espacios rurales. Es por esto que cobra cada día mayor importancia el fenómeno del surgimiento y consolidación de las metrópolis en los Estado nación porque es un síntoma de transfiguración de la vida social y política que se auto reproduce sin contrapartes de organización y control por parte del aparato del Estado y el sistema político, aún en países donde el nivel metropolitano entró en la estructura política estatal hace décadas.

1. Factores que definen la metropolización

1.1. El factor demográfico

A principios del siglo XXI en América Latina y el Caribe tres de cada cuatro personas viven en el medio urbano y más del 50 % lo hace en ciudades con más de un millón de habitantes. En Latinoamérica existen cuatro de las diez megaciudades más grandes del mundo: Buenos Aires (12.6 millones), Ciudad de Méjico (16.7 millones), Río de Janeiro

⁵ Otorgamos el sentido que se otorgaba en los comics, de igual o semejante pero deformado en su aspecto y naturaleza, constituyendo el "lado malo" de algo (Magri 2005- 6 CLACSO).

⁶ Estas inserciones pueden tener significados sustancialmente diferentes: pueden ser asentamientos irregulares de población en extrema pobreza o inversiones de alto valor como los countries o barrios privados que se identifican en las AMs de América Latina (AM de Montevideo, AM de Santiago, AM de Bogotá, AM de Buenos Aires entre muchas más.)

(10.6 millones) y San Pablo (17.5 millones). En línea descendente encontramos un segundo escalón de entre nueve y cinco millones de habitantes (Bogotá, Lima y Santiago de Chile) y un tercer escalón ciudades de entre cuatro y un millón de habitantes (Montevideo, Guayaquil). En general en todos los países de América Latina, con excepción de Uruguay y algunos países de América Central existe más de un AM formado alrededor de las ciudades principales. El siguiente cuadro muestra el número de AMs en países latinoamericanos, su estatus legal, y el porcentaje de población en relación a la población total. Un dato significativo que ilustrará nuestro estudio de caso, es la alta concentración poblacional alrededor de la única conformación metropolitana del país. Uruguay con apenas tres millones de habitantes concentra casi el 60% de su población en el Área Metropolitana de Montevideo sobrepasando el extremo de reproducción de áreas metropolitanas de Méjico.

Cuadro n° 1: Situación formal y situación real en AMs de América Latina

Indicadores	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Méjico	Paraguay	Uruguay	Venezuela
N° AMs	3	26	11	6	56	3	1	2
Estatus legal	No	No	Si	Si	Si	no	No	Si.
Definición	-----	Decreto dictadura	Decreto dictadura	Ente Adtvo.	Ley nacional	Admtva.	-----	Constitución
% pob/país	35.5%	30%	39%	40%	55,22%	40%	58%	11.69%

Elaboración propia con datos diversos.

El empuje demográfico sucedido a partir de la década de los 50s desbordó los límites jurisdiccionales originales de las ciudades, expandiéndose y absorbiendo funcionalmente otras ciudades, localidades y comunas vecinas. El flujo de relaciones signó una tendencia de dependencia centro-periferia entre la ciudad madre (metrópolis) y ciudades intermedias del entorno, borrando las fronteras jurisdiccionales en la continuidad de la metropolización. El aumento de actividades de servicios administrativos, personales, financieros y productivos en la periferia de la ciudad principal, así como cambios en las modalidades de inserción laboral, consumo y actividades culturales, fueron la primeras manifestaciones del cambio en el relacionamiento económico y cultural de la sociedad sujeta a estas condiciones

La movilidad demográfica y su asentamiento residencial se convirtió en un reto a la provisión de infraestructura de servicios públicos y privados para atender nuevas

necesidades surgidas del poblamiento periférico a la metrópolis (transporte, carreteras, agua, luz, electricidad, vivienda, seguridad entre los principales).

El sector privado se ajustó con relativa velocidad ofreciendo servicios a las zonas periféricas en tal magnitud que reacomodó la estructura urbana con la creación en la última década de centros poblados de gran actividad económica y social. (Cicolella: 2003, de Mattos: 2003). En este sentido, el sector inmobiliario y el financiero aprovecharon la inexistencia de regulación fiscal del territorio y crearon mercados de vivienda y servicios personales para grupos con capacidad de inversión y consumo, como es el caso de los shoppings y los barrios privados que desalojaron estas actividades del centro de las ciudades. *“Entre estos se destacan los grandes centros comerciales de la periferia ligados a las grandes avenidas o carreteras urbanas, los parques tecnológicos o logísticos que reúnen empresas atraídas por las facilidades y modernidades que aquellos ofrecen y por el fácil acceso a las rutas de transporte interregionales”* (Rojas 2005:38).

1. 2. Las metrópolis de la globalización

Un punto aparte y que no es tratado en esta investigación, es la incidencia de la globalización de los mercados en la distribución de factores económicos y en la movilidad de factores demográficos y laborales, cuestión que motivó importantes estudios sobre el fenómeno metropolitano a partir de la identificación de las ciudades globales en Sassen (Sassen: 1991) que son aquellas que concentran las actividades de comando mundial en cuanto a finanzas, innovación tecnológica y mercados incidiendo en los desempeños a escala mundial.

“La combinación de dispersión espacial e integración global ha creado un nuevo rol estratégico para las grandes ciudades. Más allá de su larga historia como centros del comercio y la banca internacionales, estas ciudades tienen hoy cuatro funciones completamente nuevas: primero, como puntos de comando altamente concentrados desde los que se organiza la economía mundial; segundo, como localizaciones claves para las finanzas y las empresas de servicios especializados o del terciario avanzado, que han reemplazado a la industria como sector económico dominante; tercero, como lugares de producción y de generación de innovaciones vinculadas a esas mismas actividades; y cuarto, como mercados para los productos y las innovaciones producidas. [...] Las ciudades concentran hoy el control sobre vastos recursos y los sectores de las finanzas y los servicios especializados han reestructurado el orden social y

económico. De esta forma, ha aparecido un nuevo tipo de ciudad. Ésta es la ciudad global. Ejemplos destacados en la actualidad son Nueva York, Londres y Tokyo”.

(Saskia Sassen, 1999) *The global city*, 1991, pp. 3-4 [ed. En castellano. *La ciudad global*. Nueva York, Londres, Tokio, Buenos Aires, Eudeba, 1999, p. 30]

En América Latina podemos hablar de grandes metrópolis conectadas –e influidas– por la globalización como es el caso del AM de San Pablo (Brasil) o Ciudad de Méjico. El resto, si bien tienen conexión y absorben las incidencias de la globalización, no son consideradas por la literatura especializada en las categorías originales de Sassen.

1.3. El formato espacial de la metropolización

Tres de las características de la conformación de las AMs que las diferencia del formato urbano clásico, de la estructura tradicional de expansión de una ciudad son: la baja densidad en la distribución poblacional de sus periferias, la discontinuidad del trazado y la aleatoriedad de su forma espacial que se reacomoda en plazos cortos de acuerdo a las actividades que surgen y desaparecen en el territorio. Este fenómeno ha dado a diferentes concepciones para pensar el diseño metropolitano. Se encuentran definiciones de “ciudades de islas” (Janoschka: 2002) al observarse la situación sin solución de continuidad entre los barrios, o de archipiélagos (Veltz:2000) donde emergen “islas” desarrolladas económica y socialmente y subyacen en el fondo zonas en depresión; la concepción de la ciudad sin límites, *edge cities* en Garreau (Garreau:1991) a partir de la tendencia expansiva sin control o la ciudad dispersa en Monclús (Monclús:1998), donde no hay conexión funcional aparente entre factores económicos y culturales. En éste proceso, “La ciudad compacta ha ido perdiendo progresivamente la exclusividad en la generación de dinámicas económicas. Hoy la ciudad del distrito industrial tiende a ser también un espacio urbano extendido sobre el territorio y de límites flexibles” (Oriol 1996:10).⁷

Aguilar (Aguilar 2002:4) asume que se “generó un formato de territorio urbano de tipo funcional, desalojando el sentido original que define a una ciudad como una construcción de relacionamiento socio-político”, afincado en “la rápida y creciente

⁷ Oriol, Nello: “Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa” en “La ciudad dispersa” URBANITATS,4, 1996 (www.cccb.org/cdoc/txtseleccio/07)

expansión de las actividades económicas y de la población urbana en la periferia metropolitana regional, [...] espacios más allá de los suburbios”.

Existe una abundante literatura especialmente desde el urbanismo, la sociología y la geografía discuten las transformaciones que en primera instancia definieron la diferencia socio-funcional entre ciudad y campo⁸ y posteriormente a partir de la segunda mitad del siglo XX abordan la problemática de la predominancia de la cultura urbana como condición de vida de las poblaciones, que se consolida en nuestros días con la expansión de tipo metropolitano. En la historia de la apropiación social del territorio se distinguen tres fases: el abandono de la cultura rural por la urbana, la consolidación urbana y la consolidación metropolitana. Puede identificarse entonces una naturaleza funcional en el surgimiento de las AMs desde el punto de vista de las actividades privadas de los individuos que por elección o por necesidad se trasladan sobre el territorio colonizando zonas no urbanizadas demandando servicios y actividades económicas, donde el problema es la provisión de las mismas por parte de la esfera pública.

Tomando las definiciones de Geisse y Coraggio (Geisse y Coraggio: 1982) y Martins (1978), vemos que los criterios de caracterización toman en cuenta dos factores: territorio y funcionalidad, relacionados por los flujos de actividad económica, social y política muy altos entre el centro -ciudad madre- y la periferia (área metropolitana); que depende o se relaciona en algún grado (zona metropolitana), y en menor grado de la metrópolis (región).

“El Área metropolitana es la mancha urbana que cubre más de una circunscripción político administrativa. Se trata entonces de una unidad desde el punto de vista de los límites físicos, basada en la continuidad de sus componentes materiales” (Geisse y Coraggio 1982:16). Martins define AM como una estructura espacial “[...] compuesta de una cadena ininterrumpida de superficies edificadas que unen los diferentes centros del área, en una combinación de espacios urbanos, suburbanos y rurales” (Martins 1978:23).

⁸ La definición de lo urbano, Horacio Capel, [Texto publicado *Estudios Geográficos*, nº 138-139 (nº especial de "Homenaje al Profesor Manuel de Terán"), febrero-mayo 1975, p 265-301]

“La Zona metropolitana se verifica cuando la mancha urbana ocupa en forma parcial un territorio municipal, existiendo población que está fuera de la ciudad pero dentro de un municipio metropolitano. La Zona metropolitana no se refiere a la mancha urbana (es decir no se sigue un criterio funcionalista de definición) sino a la totalidad de las unidades político-administrativas ocupadas, total o parcialmente por ella. Una Zona metropolitana es, desde el punto de vista territorial, económico y social un fenómeno mayor que el área metropolitana”. (Geisse y Coraggio 1982:18)

“Región metropolitana se refiere a un ámbito territorial mayor, en éste caso, se incluye a la mancha urbana y centros de diferente tamaño que se encuentran ubicados dentro de una línea imaginaria delimitada por niveles de interacción presentes o potenciales. En éste caso entonces, el criterio seguido para la definición también es funcional, entendiéndose al ámbito territorial como una unidad que genera una cobertura de flujos y relaciones cuyo eje es el área metropolitana.” (Geisse y Coraggio 1982:18)

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

1.3.1. Modelos de expansión geográfica de la mancha metropolitana:

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

Concentrado: alrededor de una ciudad madre de gran tamaño en relación a las del resto del país que muestra bajo desarrollo urbano. El área es un sistema con gran proximidad espacial entre sus ciudades componentes.

Dendrítico: Las ciudades del área están situadas en los ejes perpendiculares que naciendo en la ciudad madre (vías radiales) se expanden a través del territorio nacional. Corresponde al antiguo modelo inglés de expansión vial que predomina en el territorio nacional uruguayo.

Radiocéntrico: Las ciudades periféricas “gravitan hacia un centro principal”. El sistema de flujos -transporte, red político-administrativa-confluyen hacia el centro de la ciudad madre. Al igual que el modelo dendrítico, la relación transversal entre las unidades urbanas del área metropolitana es muy baja.

Lineal: Las unidades urbanas periféricas del área metropolitana se desarrollan linealmente sobre el eje carretero, destacando una gran extensión y poca profundidad urbana. Este modelo puede pensarse con la forma de un pulpo, donde la gigantesca cabeza es la ciudad madre y los brazos son los ejes de comunicación con distinto grosor entre sí de acuerdo al desarrollo que presentan.

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

1.4. El espacio social y del espacio de ciudadanía en el habitante metropolitano

Convergiendo con el punto anterior, surge la necesidad de definir al territorio como espacio público de ciudadanía. Desde la Sociología se analiza el territorio como un espacio socialmente construido (Badie: 2001; Jolly: 2002). La Ciencia Política lo

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

observa como el lugar, espacio o nivel donde realizan las relaciones de ciudadanía a través de la apropiación del espacio público con la mediación de una comunidad política (Bobbio: 1998 y Weber, Ed.1991), la construcción de las AMs como espacio público y como objeto de atención política es un deber en el sector público estatal desde el punto de vista legal y de implementación de políticas con el sentido específico que las AMs requieren.

Es específico porque la propia conformación social lo manifiesta en la dinámica de sus actividades. Si en principio la ciudad fue el lugar donde surgió y consolidó la especialización y división de las actividades definiendo al individuo en múltiples roles sociales públicos y privados dentro de un espacio común, concentrado urbanísticamente en una ciudad proveedora de servicios, las AMs manifiestan la tendencia contraria, concentrando actividades económicas (laborales, consumo) en el centro –ciudad principal- y desconcentrando las actividades individuales (culturales y sociales) en la periferia –ciudades dormitorio-. Esta diferenciación de roles se asume desde varias perspectivas:

Una lo aborda como origen de la crisis de identidad de los habitantes metropolitanos que no tienen ese espacio público donde desarrollar roles diversos. Partiendo de un reconocimiento histórico del concepto ciudadanía situado en el espacio, en el lugar donde se realiza:

“La ciudadanía fue en el pasado un atributo que distinguía a los habitantes permanentes y reconocidos como tales de la ciudad. Suponía un status compuesto por un conjunto de derechos y deberes cívicos, socio-económicos y políticos, que se podían ejercer en el ámbito del territorio de la ciudad (que en muchos casos era bastante más extenso que el ocupado por el núcleo aglomerado)” (Borja 1997:13)

El autor propone reconsiderar la calidad del espacio público visto como lugar del intercambio donde se manifiestan las crisis y el auge de las mismas.

“La historia de la ciudad es la de su espacio público. Las relaciones entre los habitantes y entre el poder y la ciudadanía se materializan, se expresan en la conformación de las calles, las plazas, los parques, los lugares de encuentro ciudadano, en los monumentos. La ciudad entendida como sistema, de redes o de conjunto de elementos – tanto si son calles y plazas como si son infraestructuras de comunicación (estaciones de trenes y

autobuses), áreas comerciales, equipamientos culturales es decir espacios de uso colectivos debido a la apropiación progresiva de la gente – que permiten el paseo y el encuentro, que ordenan cada zona de la ciudad y le dan sentido, que son el ámbito físico de la expresión colectiva y de la diversidad social y cultural.” (Borja-Muxi 1992:92)

Otra, se detiene a investigar los efectos de desigualdad social a partir de la transformación de las actividades productivas (del tipo industrial al sector servicios) sobre campos como la estructura del empleo y de los ingresos. Se diagnostica el efecto de estos factores en la fragmentación social sobre el territorio que aúna grupos sociales por condición económica, homogeneizando socialmente al territorio. Rodríguez Vignoli destaca en el estudio del AMs de Santiago de Chile distintos efectos de esta relación: “[...] (a) la migración intrametropolitana es la fuerza motriz de su reconfiguración socioterritorial; (b) esta migración ha intensificado la segregación residencial socioeconómica, aunque algunas comunas pobres han recibido novedosos flujos de migrantes de estratos medios y altos; (c) la movilidad diaria de los pobres implica “acercamiento físico” a segmentos acomodados de la población, pero las condiciones de asimetría que marcan estos traslados dificultan que este acercamiento físico reduzca las distancias sociales; (d) la movilidad diaria de la población acomodada la encapsula y aísla, profundizando las brechas socioeconómicas en la ciudad. (Rodríguez Vignoli 2007: 140).

Barreiro Castevany afirma que en las AMs se reproducen crónicamente procesos de marginación urbana asociados a los fenómenos de exclusión social, donde esta última asociada a su vez al desempleo concentra y reproduce los llamados barrios desfavorecidos o en dificultades: “la nueva ciudad metropolitana tiende a la discontinuidad, a la especialización de unas zonas y a la marginación de otras y al debilitamiento de áreas tradicionales de centralidad y fuerte carga simbólica. Incluso el poder político acepta esa discontinuidad. Se protege y se promueve ciertas áreas y se abandona u oculta otra parte” (Barreiro Castevany 2000:2)

*1.5. Las áreas metropolitanas en la arquitectura institucional- territorial del Estado: una metamorfosis no aprehendida*¹⁰

En la segunda mitad del siglo XX América Latina asistió a una profunda transformación del territorio nación. La evolución histórica de los países, armados sobre una matriz keynesiana, se desarrolló en lo económico y lo social sobre un modelo de bienestar impulsado y sostenido por la estructura estatal que entró en crisis a fines de la década de los 60's. El modelo de sustitución de importaciones generó una infraestructura productiva que fue acompañada por grandes áreas de políticas (en lo económico la promoción productiva industrial infraestructura, en lo social la vivienda, salud, educación), generando transformaciones urbanas de consideración que en forma rápida generaron un aumento en el tamaño de las ciudades por la traslación demográfica incentivada por oferta de trabajo y formas de apropiación de bienes como el consumo, cultura, recreación etcétera.

"Suburbanization and industrial decentralization became an important "spatial fix" (Harvey, 1989a) for the postwar Fordist regime of accumulation, but these processes also articulated some of the core contradictions of that political-economic order by exacerbating uneven geographical development, fiscal disparities, sociospatial exclusion and class and racial polarization (Florida and Jonas, 1991; O'Connor, 1973, pp 124-135). Consequently, despite the efforts of metropolitan reformers to promote regional political integration, processes of jurisdictional fragmentation and corporate decentralization were further accelerated during this period." (Brenner 2002: 10).¹¹

Los procesos de reforma estatal iniciados a fines de los 70s, impulsaron la retracción del Estado en políticas sociales y en regulación de las condiciones de empleo que

¹⁰ En Tesis de Maestría A. Magri, se analiza el proceso de constitución de la ciudad formal a partir de las políticas estatales de vivienda en las primeras seis décadas del siglo XX y la crisis urbana con expansión metropolitana hacia los bordes a partir de la década de 1970. Por esta razón no entramos en un análisis en este capítulo.

¹¹ "Suburbanización y la descentralización industrial se convirtieron en un importante arreglo espacial" (Harvey, 1989a) para el régimen fordista de acumulación de la posguerra, pero estos procesos también han articulado algunas de las contradicciones fundamentales de ese orden político-económico al exacerbar el desarrollo geográfico desigual, las disparidades fiscales, lo socio-espacial la exclusión y la polarización de clase y racial (Florida y Jonas, 1991; O'Connor, 1973, pp 124-135). En consecuencia, a pesar de los esfuerzos de los reformadores metropolitanos para promover la integración política regional, los procesos de fragmentación jurisdiccional y la descentralización empresarial se aceleró aún más durante este período. "

rápidamente fueron desarmando la trama urbana que se formó y consolidó a lo largo del siglo XX a partir del EKB. Es en esta etapa que en América Latina cobra fuerza el problema metropolitano por dos razones: una porque el Estado reformado no da cuenta de la cuestión social por el cambio de orientación liberal que procesa en estas dos décadas (1970-1980); dos, porque ese mismo Estado no estaba preparado para actuar en una nueva dimensión de la cuestión social. El EKB, operaba distribuyendo bienes con una visión sectorial, por lo que su aparato normativo y organizativo no estaba adaptado para pensar en términos de territorio. El cruce de políticas sectoriales (verticales) con el plano territorial recién comienza a manifestarse en política pública a fines de la década de los 90s, por lo que podemos llamar a estas casi tres décadas como la etapa de la ausencia de aprendizajes de una nueva metamorfosis social por parte del Estado.

1.6. Del EKB al Estado en reforma: La transformación del Estado y sus manifestaciones en el territorio nación y en el territorio metropolitano

Hablar del territorio supone abordar un concepto complejo que en las últimas décadas ha tomado fuerza como tema de estudio académico y como objeto de políticas públicas en los gobiernos nacionales y subnacionales. El territorio es objeto de atención y análisis cuando se buscan soluciones a los efectos combinados de dos fenómenos: por un lado la crisis del Estado nación como estructurador del espacio y del sistema de relaciones sociopolíticas y por otro, los cambios en el nuevo sistema de acumulación del capitalismo con la emergencia de la globalización económica y política que marcó cambios en la concepción de nuestro objeto de análisis porque las sociedades nacionales y locales que lo habitan acusaron cambios que interpelan al sistema político expresándose en diferentes formas de relacionamiento social, económico y político.

Resurgió en las últimas décadas en el discurso y planes de los gobiernos y en los diagnósticos de la Economía, la Sociología, la Geografía y el Urbanismo dando pie a tantas dimensiones de abordaje e interpretaciones como disciplinas científicas encontraran interés en su análisis, cuestión que produce múltiples definiciones e hipótesis sobre el rol del territorio en la sociedad, la economía y la política. El territorio como tantos otros términos se convirtió en un concepto polisémico, un "*catch all word*" que se interpreta con marcos teóricos y metodológicos múltiples porque múltiples son

los objetos de estudio que este genera. A continuación revisamos sucintamente como ilustración, los abordajes de los principales enfoques disciplinarios en materia de definición de territorio.

El concepto territorio en la historia académica encuentra en el Derecho los elementos jurídicos del concepto territorio que trascienden y conforman mojones conceptuales para otras disciplinas. El orden jurídico genera una socialización comprometida con la responsabilidad cívica y el Estado (Peters, 2003:22). Kelsen (Kelsen: 1881- edic.1973). Se vincula al territorio con el orden legal, considerándolo como el ámbito de validez espacial de un orden jurídico normativo que otorga competencias al orden político (Estado): “la validez subsiste [...] mientras ese orden, considerado como un todo, es eficaz, es decir, es permanentemente aplicado, y los actos coactivos establecidos por el efectivamente se realizan. Este es el principio de acuerdo con el cual determinanse los límites de Estados sobre la superficie terrestre” (Kelsen: 1975, pág.253). Con en esta conceptualización se establece “la territorialidad del Estado”, puesto que “[...] todos los individuos se hallan sometidos única y exclusivamente a ese orden jurídico nacional o al poder coactivo de ese Estado, usualmente se expresa diciendo que en un territorio sólo puede existir un Estado [...] que el Estado es impenetrable” (ob.cit.pág.252).

Otros componentes configuran la interpretación kelseniana de la territorialidad jurídico-institucional: los conceptos de pueblo y soberanía, dotan de otros contenidos socio-políticos al objeto jurídico, legitimándolo a través de la obediencia a la norma y a las instituciones, reforzando con esto la territorialidad estatal. El pueblo conforma culturalmente la nación, la incorporación del cuerpo de ciudadanía legitima una forma específica de concentración del poder en el Estado de Derecho (que otorga soberanía al Estado sobre el territorio). La sociedad cultiva un sistema de vínculos (valores, costumbres y tradiciones de comportamientos) que inciden en la elaboración de las normas de relacionamiento socio-político (North: 1990).

Norberto Bobbio (Bobbio: 1998) señala que: “El estado de derecho, entendido el derecho kelsenianamente como el conjunto de las normas que reglan el uso de la fuerza, puede ser definido como el estado en el que el poder coactivo no es ejercido por el soberano a su arbitrio sino que existen unas normas generales y abstractas, [...] que establecen quién está autorizado a ejercer la fuerza, cuándo, o sea, en qué circunstancias, cómo, o sea, a través de qué procedimientos.” El Derecho, analiza al territorio desde la vinculación jurídica que las personas como sujetos

multidimensionales tienen en un espacio socialmente construido, un área delimitada a priori donde estas desarrollan sus relaciones y actividades en un marco formal de derechos y obligaciones legales y con puntos de referencia de convivencia social afincadas en la tradición y en el control social.

Desde la Geografía, se define al territorio como el espacio físico concreto sobre el cual ejerce influencia o dominio alguna especie, no implicando dominios exclusivos e inmutables en sus límites y contenidos (C. Reboratti, 1999). El concepto territorio es relacionado con los recursos que contiene que son funcionales a los habitantes del mismo, perfilando culturas y costumbres de cada especie o sociedad humana, lo que permite determinar el comportamiento de las personas, sus actividades y sus relaciones influenciando su evolución social y política. Esta interpretación se encuadra con el Derecho cuando el autor expresa que: "La noción de territorio exclusivo está íntimamente relacionada con la aparición del Estado nación como unidad política predominante, al ejercer ese Estado soberanía, (esto es, poder) sobre su territorio, y siendo este justamente uno de los elementos característicos de un Estado según la geografía política clásica" (Reboratti citado por Musso, C. 2005). La corriente de la geografía política¹² aborda la relación entre los factores geográficos y las entidades políticas (Sanguin: 1981), en las escalas -global-local-, en las identidades sociales y económicas que se desarrollan en determinados espacios geográficos (tribus urbanas, territorios alternativos al Estado entre otros), analizando la manera en que los grupos sociales compiten por organizar y estructurar un espacio en su beneficio (Sánchez: 1992).

La Sociología aborda el concepto del territorio desde el estudio de las relaciones humanas y los códigos que conforman un acervo social se desenvuelven en su interior. Badie (Badie: 2001) registra el concepto de territorio como significante de construcción social; Jolly (Jolly: 2002) considera una suma de herencias de modelos constituidos, sobre el cual operan transformaciones dinámicas producto de intencionalidades específicas. Un territorio para la sociología significa la presencia de conjuntos humanos que se relacionan de una manera singular, forma un espacio estructurante que los sociólogos denominan "la construcción subjetiva del territorio" (Veiga y Rivoir: 2003:

12 En www.titulaciongeografia-sevilla.es/contenidos/profesores/Territorio Poder y Geografía

9), afectando los comportamientos y roles de los individuos y las familias en: “[...] la reestructuración económica y el mundo del trabajo, en la nueva composición de los hogares y los roles familiares, la diversificación de las pautas culturales y del consumo” (Veiga y Rivoir: 2006:10).

Desde el *Urbanismo*, el territorio se liga al ordenamiento¹³ y la planificación del espacio, su disposición y diseño y a la relación que estos guardan con el espacio que contiene el territorio. “Los territorios pueden encontrarse en distintos estados de situación, inicialmente como territorios naturales, pasando luego como resultado de la actividad humana a ser territorios equipados, hasta alcanzar en ciertos casos la categoría de territorios organizados. Para que el territorio llegue a ser socialmente eficiente es necesario organizarlo mediante acciones concretas, lo que da lugar a distintos enfoques y modalidades de actuación, que pueden tener un mayor o menor énfasis en la planificación, la cual a su vez admite múltiples variantes metodológicas” (Musso: 2005). Conforman una base física, dinámica y heterogénea donde la interacción del hombre determina transformaciones. El territorio es una combinación de actividades funcionales artificiales: “está formado por las áreas urbanas y rurales, es integrante interactiva del sistema ambiental” (Libro Blanco del AMM, 2007:203).

La vertiente endógena del desarrollo económico local enfoca al estudio de las condiciones de las instituciones locales y regionales como superadoras por sus propias características que, al decir de Peters, son “las debilidades identificables en el mercado o en el sistema político, y son consideradas medios para producir resultados colectivamente deseables” (Peters, 2004: 94). La vertiente del desarrollo económico local (Albuquerque, 1999:82) observa que “al referirnos a territorio incluimos naturalmente tanto a los gestores públicos locales y/o regionales como a los actores privados empresariales y al conjunto de la sociedad civil.” La Economía y en especial la vertiente de la nueva geografía económica (NGE-ILPES-CEPAL, 2001)¹⁴, asume el concepto territorio como el continente y contenido de actividades de producción. “En

13 Proceso de programar la distribución y localización espacial del uso del suelo y de los componentes de la estructura territorial, como medio de implementar las estrategias de una propuesta de desarrollo local, regional o nacional, con especial énfasis en aspectos sociales, económicos, de distribución demográfica y de manejo/acondicionamiento ambiental (Libro blanco del AMM, 2007).

14 De acuerdo al investigador del ILPES-CEPAL, Moncayo, uno de los precursores de la NGE es la Escuela (francesa) de la Regulación, Alain Lipietz, que postula un desarrollo basado en las fuerzas endógenas del territorio, regional (o local).

este contexto, uno de los problemas que están en el centro de las preocupaciones de la "Nueva Geografía Económica" es el de las profundas disparidades que existen en el desempeño económico de las distintas regiones de un mismo país" (Moncayo Giménez: 2001, pág. 2). Se plantea la heterogeneidad que se presenta al interior de territorios en materia de actividades y el grado de jerarquía que alcanzan en tamaño, riqueza y producción de bienes y servicios. La NGE interpela a la concentración territorial de la riqueza y a los factores que determinan tipos de aglomeración en determinados territorios y cuáles son las condiciones de sostenibilidad o alteración de las situaciones de la economía.

La Ciencia Política, recoge esencialmente de la definición weberiana la relación entre territorio y poder. Un Estado que apela como elemento constitutivo al territorio: Estado es "[...] aquella comunidad política que dentro de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima. Por Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión del monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente" (Weber: Economía y Sociedad, 1981, pág. 44, 45 y 177). El poder para poder existir y concretarse, necesita estar continentado, limitado por fronteras y disponer en su interior de una comunidad dispuesta a aceptar la autoridad y administración de las relaciones sociales por parte de ese poder político. El territorio es una construcción donde se dirimen las lógicas del poder político e institucional así como el entramado de los vínculos sociales, adquiere forma y contenido para la expresión de las reglas de juego a través de las cuales realizan sus actividades las instituciones y donde los actores ejercen sus juegos de influencia y poder. En esta comprensión, el territorio tiene en el marco del análisis politológico dos dimensiones básicas:

- a. una dimensión estructural y relacional para el análisis de las reglas del juego institucional y las organizaciones
- b. una dimensión contingente para las políticas públicas que se elaboran respondiendo a la demanda social y la actividad de los actores que dirimen a través del conflicto y la negociación sus preferencias dentro de un territorio.

En este sentido, territorio significa, por un lado, el lugar físico construido donde se distribuye el poder a través de reglas y acciones de la política; por otro, el espacio vinculante entre actores de distinta condición y con capacidades de relacionamiento específicas. Supone la existencia de una comunidad política que hegemoniza la forma en que se producen las relaciones sociales a través de la presencia del Estado y los diferentes niveles de Gobierno que se desempeñan en el territorio bajo tres principios: autoridad, autonomía y legitimidad. Bobbio (1998) interpreta que: "Desde el punto de vista de una definición verbal e instrumental la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan ese territorio y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia, cualesquiera que sean las decisiones. Lo que no quiere decir que el poder no tenga límites" (pág. 129-130)

Los cambios en el rol del Estado incidieron en la conceptualización y práctica de la territorialidad del mismo. Durante la vigencia del Estado de Bienestar desarrollado durante el siglo XX, la concepción de territorio podía definirse en la concepción kelseniana, hasta el comienzo del proceso de reforma acaecido en los comienzos de la década de los 80s., pero recogiendo argumentaciones críticas al rol de un Estado abarcativo, intervencionista y empresario, surgido en los 70s de la mano de autores críticos a la gobernabilidad (Huntington, Croizier y Watanuki: 1975). Este aspecto será tratado más adelante (en la sección cuatro) al abordar los dilemas entre gobernabilidad y gobernanza en las áreas metropolitanas. Sin embargo es de destacar en este punto que estas críticas abren paso a la emergencia de un nuevo modelo de política y gestión estatal dejando espacio para que el territorio lentamente cobre fuerza propia como objeto explicativo, comenzándosele a otorgar un lugar en la política de las naciones y nuevas responsabilidades para el desarrollo económico y social: la globalización y su relación con el mundo local dotan al concepto territorio de contenidos nuevos en especial para la economía (Albuquerque:1999, Sobrino: 2001), la reforma del Estado en sus versiones de gobernanza, nuevo gerencialismo público y descentralización política territorial son los instrumentos para lograr despegar desde adentro rompiendo las fronteras de una territorialidad centralista del Estado desgastada e ineficaz. Todo se

reformula bajo la consigna dotemos al territorio de la autonomía necesaria para crecer y desarrollarse transmitiendo el poder a los actores. La manida frase "*the small is beautiful*" nace con la visión (neo) liberal de descompresión y achicamiento del Estado de Keynesiano de Bienestar, buscando relegitimar modelos políticos y actores con capacidad de organización socio-política, dando lugar a una extensa línea de investigación y gestión pública donde el desarrollo local tiene principalmente una perspectiva economicista de las relaciones basada en las capacidades de innovación en los modos de producción y competitividad frente al contexto externo.

La obra cardinal de Putnam (Putnam: 1993), su estudio de dos regiones italianas, el autor introduce elementos al análisis institucional generando dos categorías analíticas con potencialidad de revitalizar el espacio público: capital social y sociedad civil como emergentes territoriales de peso específico para la generación del desarrollo territorial, donde el territorio se convierte por la acción institucional -política y social-. Su transformación responde al grado de desarrollo civil y político que evoluciona en las instituciones que en él se reproducen. La hipótesis prevé transformaciones sustantivas en la variable dependiente -el territorio como región jurídico/ política- a partir de la incidencia de variables independientes como: organización, asociación, sistemas de participación cívica de la sociedad local y variables de desempeño político (coherencia, confiabilidad, respuesta eficaz a los objetivos trazados por los gobiernos). Esta perspectiva innovó en la visión del territorio confiriéndole una identidad explicativa de procesos socio-políticos hasta entonces configurados dentro del espacio de dominio estatal comprendidos en la "territorialidad del Estado" nación definida por Kelsen (Kelsen, ob.cit): una estructura política relativamente rígida compuesta de gobiernos subnacionales de distinto nivel que responden a la base estructural provista por el marco jurídico y político institucional de la Nación, aislando del análisis variables de peso social y político de tipo local. A partir de los 80's es dominante la tendencia a definir al territorio como sujeto del desarrollo local en el entendido que es un espacio construido por actores que toman del entorno las ventajas existentes. Albuquerque (1999:53) destaca los rasgos comunes necesarios para el desarrollo en el territorio a escala local: un territorio de referencia con cierta homogeneidad donde operen redes de actores con comportamientos identificables e independencia de decisión, modos informales de

coordinación institucional como recursos de cooperación y actitud social proclive a la innovación marcos de flexibilización en el sistema de vínculos producción-trabajo.

Navarro (Navarro, 2002:3) desde una perspectiva politológica habla de la emergencia del concepto sociedad política en el ámbito local definida como: “un espacio o sistema de interacción en el que participan actores civiles y gubernamentales, que no es propiamente el espacio de las decisiones colectivas ni el ámbito de las decisiones privadas [...] sino el espacio público participativo donde colisionan, negocian y llegan a acuerdos actores e intereses (públicos y privados) [...] para regular la vida en común”

Es a partir de esta época de crisis para el Estado, la sociedad y el mercado, que el territorio comienza a pensarse no sólo como espacio socialmente construido objeto de políticas, sino que es visto como sujeto de políticas, al entrar a considerarse que las variables de análisis que se introducen le otorgan capacidad explicativa propia, independiente del régimen del Estado nación (federales o unitarios), porque el mismo tiene capacidad para operar con nuevas reglas de juego (descentralización, ordenamiento territorial) y con el contexto externo (globalización) en forma relativamente autónoma del poder político estatal.¹⁵

1.6.1. ¿Y cuando el territorio está en proceso de metropolización?

Cuando el territorio está en proceso de metropolización: ¿Pueden aplicarse las mismas categorías? Como veremos más adelante en la sección que trata los dilemas de la gobernabilidad, se concibe en la literatura tradicional a las AMs como territorios funcionales (Lefèbre: 2005, Klinkj: 2005 entre muchos otros), por la razón de la inadecuación de la institucionalidad pública en el manejo de los asuntos metropolitanos. Parrado Díez (2004) analiza las concepciones de funcionalidad metropolitana contraponiéndola a una dimensión que él denomina territorial. Destaca como su principal diferencia que en la conceptualización de funcional no están explícitamente definidos los límites geográficos, al contrario de la dimensión territorial donde los

¹⁵ Esta es una discusión en ciernes que no tiene un corolario definitivo, siendo abordada por diversos enfoques metodológicos en la academia.

límites están explícitamente definidos. La visión de la metropolización del gobierno en el primero no existe, mientras que en el segundo, se integra de estrategias, planes y programas.

El problema con estas definiciones, es que no logran constituir un campo contrastable a aplicar entre ambas categorías de análisis. Porque la metropolización hace del territorio un espacio social "sin confines" (Oriol: 2002, Tomas: 2008) donde los límites no pueden ser determinados territorialmente a priori, a través de cercar un espacio físico donde en definitiva se reconstruye el mapa político del Estado que se sabe será modificado por las dinámicas sociales a corto plazo. Pueden rastrearse muchos intentos de esta visión en los gobiernos metropolitanos instaurados en la mayoría de los países del globo, sin embargo, a poco de establecerse se encuentran con el dilema de la geografía móvil de las AMs, que anexan o des-anexan espacios jurídicamente constituidos, donde gobiernos que elaboran políticas para un determinado espacio político no tienen al tiempo control ni capacidades para recrearlas sobre los nuevos vecinos.

¿Es la funcionalidad una variable explicativa que se impone al concepto de territorialidad tradicional del Estado? La historia de las AMs indica que si lo es, pero no porque el Estado determine una geografía política para las AMs, sino por la manifiesta impotencia estatal de dominio político sobre este territorio pluricéntrico en la relación del poder. Es funcional porque dominan como hemos dicho anteriormente otras instituciones y actores que no pertenecen a la esfera pública y juegan sin reglas, o si se quiere juegan las reglas del mercado que modela a su manera las relaciones sociales. Sin embargo, el tiempo corre y como iremos viendo en el transcurso de esta investigación, poco a poco, se introducen nuevos mecanismos de control público a través de la gobernanza, tanto en su versión tradicional de relacionamiento intergubernamental como de la gobernanza multinivel de plano informal.

La otra pregunta es si, dado que las AMs son territorios de predominio funcional sobre lo político - institucional: ¿las AMs pueden considerarse con capacidad de generar relaciones de política y políticas en sí mismos, "sujetos" de política? Podría pensarse que las AMs han constituido un sistema de relacionamiento social y económico que escapa a los modelos que los Estados y sus respectivos gobiernos trazan, remodelan y

finalmente implementan con éxito o sin él, en la trama social. Podemos hipotetizar que si las AMs no son todavía, o no lo son suficientemente objetos de política de los Estados nación, son en contrario y hasta que el Estado no domine legal e institucionalmente este tipo de territorio, espacios socialmente construidos con capacidad de moldear los comportamientos de los agentes sociales, económicos y políticos que lo integran.

Resumen del capítulo:

El territorio es objeto de múltiples miradas disciplinarias que lo observan desde sus categorías específicas, construyendo al objeto de análisis en función de los requerimientos que estas suponen. Esto constituye a veces un problema para abordar temas como el ordenamiento del territorio o su desarrollo pues suponen capas superpuestas de interpretaciones muchas veces no confluyentes, que tratan el mismo objeto y los sujetos que en él se ubican desde una única perspectiva (tradicional del positivismo científico). Desde otra perspectiva epistemológica, los nuevos paradigmas comprensivistas de la transdisciplinariedad proponen un abordaje inclusivo y permeable para observar el caso del territorio. La propuesta epistemológica que se introduce en el pensamiento social y en especial el ámbito académico de las Ciencias Sociales (Morin: 1999, Boisier: 1999, 2002, entre otros autores), ha introducido elementos que cuestionan la visión disciplinar exclusiva para la generación de conocimiento. La visión transdisciplinar sustentada en la teoría del pensamiento complejo (Morin: 1999) asume como punto de partida una epistemología y un método de análisis de lo social fundamentado la génesis multicausal de los fenómenos sociales (entendiendo como social todos aquellos fenómenos que se suceden entre las relaciones humanas) y por consecuencia la incapacidad interpretativa de las disciplinas sociales para comprender e interpretar los fenómenos. Esta tendencia creciente ha dado pie a planteos críticos al positivismo del pensamiento científico clásico (que generó lo que los impulsores del pensamiento complejo denominan como “la fragmentación del conocimiento”), permitiendo de hecho que la difumación de fronteras en los campos disciplinares permita la asunción transdisciplinar de categorías y dimensiones antes exclusiva de una subdisciplina social.

En este escenario por cierto revolucionario, todas las disciplinas sociales han avanzado su estudio sobre el campo del territorio en la fase del desarrollo territorial, tomando como objeto de análisis factores sociales y políticos que se suceden en el marco de las relaciones sociales dentro de un espacio con características dadas que impulsan ese tipo de relaciones. La sociología, el urbanismo, la economía, la geografía abundan en la interpretación de la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad enmarcados en la dimensión territorial. Ajustando aún más el foco de estudio, el territorio como objeto de desarrollo se ha convertido en una categoría analítica que es abordada desde múltiples disciplinas. Sin embargo, la Ciencia Política ha quedado bastante atrás en este emprendimiento. Si bien, se reconocen instituciones y autores que la abordan desde la dimensión disciplinar, es escasa la producción y la discusión con un enfoque específico. La Ciencia Política parece haber dejado en manos de otras disciplinas el análisis de sus propios objetos de análisis cuando adquieren determinadas modalidades o respuestas dependientes del contexto territorial, mostrando dos enfoques metodológicos: uno por escasez y/o ausencia de análisis propiamente territorial y otro por integración al pensamiento transdisciplinar en lo que al tema del territorio y su desarrollo se refiere.

Sección II

EL GOBIERNO DE LA METROPOLIZACIÓN: construyendo el objeto de investigación

En esta sección analizamos las distintas dimensiones que interesan de la realidad metropolitana a la Ciencia Política. Son objeto de análisis, los distintos abordajes que interpretan la cuestión política metropolitana, los problemas de que se quiere gobernar; como se gobierna, la trama institucional; quien definitivamente ejerce poder y para quien se gobierna en términos de relación política-ciudadanía.

El análisis de las condiciones de reproducción institucional en las áreas metropolitanas no tiene hasta la fecha una teoría general sobre las características y alcance del gobierno del territorio, constituyéndose algunas categorías de análisis de relativa capacidad explicativa. Los enfoques sobre el gobierno de las AMs han evolucionado sustantivamente desde el comienzo del planteo metropolitano como cuestión de la política y las políticas en los albores del siglo XX en EE.UU y Europa. Jordi Borja (Borja 2008: 141) dice que "No existe un único tipo de estructura metropolitana de aplicación universal a todas las realidades urbanas del momento. Las diferentes soluciones (de organización y de gobierno) definen un mapa de numerosos casos únicos, solo comprensibles a partir del análisis concreto de las circunstancias históricas y presentes de cada localidad". Este es quizá uno de los principales problemas que inhabilita pensar a las AMs desde una problemática sistematizada más allá de dos aspectos comunes: un aspecto político institucional, la falta de centro gubernativo que genere políticas integradas y coherentes a las especificidades del territorio y un aspecto social: la autoreproducción y autoorganización de la sociedad y el mercado generando ambos un espacio aleatorio de decisiones y comportamientos, de intereses y expectativas.

En esta dificultad de producir categorías generales, generada por la aleatoriedad en la formación y consolidación de los territorios metropolitanos en diferentes formatos estatales sobrevuela a menudo una disyuntiva más práctica, al consignar a las AMs la categoría de regiones, con la intención de generar una cualidad asimilable a los

regímenes de Estado tanto unitarios como federales, que aporten elementos tradicionales conocidos para el proceso de gestión y elaboración de las políticas públicas. En esta situación de categorización poco se ha adelantado, aún en casos donde se denomina región metropolitana como el caso de Santiago de Chile o de Bogotá en Colombia, porque como cita Cuervo González (Cuervo González 2003:31) las regiones en un principio fueron caracterizadas por su homogeneidad en factores productivos o culturales, lo que Boisier (Boisier 1999:10) denomina las regiones pivotaes o de contigüidad que configuran esquemas comunes de valores, intereses y prácticas sociales donde se incrusta una estructura político-administrativa formal con competencias definidas. También Johnston (Johnston 1991:46) identifica región como un área homogénea alrededor de factores relativamente comunes y compartidos, cuestión que no es aplicable a las AMs.

Las definiciones de región evolucionaron al compás de las transformaciones acaecidas en los procesos de globalización de los sistemas de acumulación y la consolidación de la tecnología de la información: “lo que muestra que la globalización es un proyecto con muchos matices, y sugiere que dentro de los diferentes modelos de capitalismo nacional habrá, en consecuencia, diferentes patrones de reestructuración urbana” (McNeill, 1999, p. 144), designándose como regiones asociativas a aquellas que “manifiestan una relación voluntaria con unidades territoriales subyacentes” y virtuales a asociaciones formalizadas en “acuerdos contractuales entre dos o más jurisdicciones para alcanzar objetivos de corto y mediano plazo” (Boisier 1999: 12).

En este encuadre de nuevos relacionamientos asociativos o virtuales puede existir un espacio para la consideración del caso metropolitano y en esos pasos se encuentran algunos casos que serán analizados más adelante bajo la forma de consorcios, agendas o mancomunidades, pero ninguno de ellos implica una forma de vínculo exclusivo para las AMs dándose con más frecuencia en otras formas de expresión política-territorial.

Capítulo 1

Génesis y abordajes

El concepto área metropolitana comienza a aparecer en el análisis especializado en las postrimerías del siglo XIX¹⁶ al consolidarse la formación de una conurbación alrededor de una ciudad principal (ciudad madre o ciudad primacial). El desarrollo de éste proceso expansivo se aceleró a lo largo del siglo XX y respondió en gran medida a las características de consolidación y posterior declive del modelo de producción fordista, generando enclaves periféricos funcionales a los requerimientos del sistema industrial, en una combinación de transformaciones productivas y de reformas en el rol de distribución y regulación del Estado, transformando el territorio compacto de la ciudad clásica a la “ciudad-metrópolis perforada” [...] barrios enteros que desaparecen del mapa, extraen y destruyen pedazos de la ciudad con un sistema que podemos conceptualizar con la noción de “perforación” – en tanto se sacan edificios e incluso barrios enteros del medio urbano como si se estuviese trabajando una hoja de papel con un perforador” (Janoschka 2006:2).

En éste proceso, “La ciudad compacta ha ido perdiendo progresivamente la exclusividad en la generación de dinámicas económicas. Hoy la ciudad del distrito industrial tiende a ser también un espacio urbano extendido sobre el territorio y de límites flexibles” (Nello, O 1996:9), donde conviven espacios rurales y suburbanos.

A principios del siglo XX, el criterio de la responsabilidad político-institucional en los procesos de metropolización de los conglomerados urbanos entró en la discusión académica norteamericana, planteando ser reconocida como una unidad en sí misma: “[...] provided further legitimacy to the reform perspective that the metropolitan area is a single economic and social community, which should be governed and functionally

¹⁶ En 1885, el presidente Woodrow Wilson en el informe al Research comité on Social Trends, propone “[...] provided the first major assessment of the demographic, economic and social aspects of the metropolitan community” En: Stephens G.Ross y Nelson Wikstrom “Metropolitan government and governance” Oxford University Press, NY, 2000.

provided for a single areawide government” eliminando el problema de la fragmentación: “[...] *the fundamental problem of the metropolis was the decentralized or fractionated nature of local government*”. (Stephens & Wikstrom 2000:35 citando las posturas de la época de Nolen, Hooker, Sikes y Maxey en American Political Science Review de 1929).¹⁷

A la vez se reconocía que su complejidad política (administración y gestión) requería tratamiento especial: *"The political organization of metropolitan areas may be best described as no organization at all, but a mere conglomeration of political divisions of various kinds, established at various times, and not bound un any way"* (Studensky1924:23).¹⁸

En la historia de la metropolización que registra Sorribes i Monrabal (1999:5) se relata que: “En 1910, la Oficina del Censo introdujo una definición inicial de distritos metropolitanos. Esta definición exigía la presencia de ciudades de 200.000 habitantes o más como centros de los distritos metropolitanos. En 1940 cambió el concepto y se consideraron distritos metropolitanos las áreas urbanas donde había al menos una ciudad de más de 50.000 habitantes, siempre que la densidad en su ámbito de influencia fuera superior a los 58 habitantes por km². En 1950, el concepto de Área Metropolitana Estándar (SMA) sustituyó el distrito metropolitano; éste fue desarrollado por la Oficina del Presupuesto. Según esta nueva definición, las SMA consistían en uno o más municipios (*counties*) contiguos que tuvieran al menos una ciudad de 50.000 habitantes, pero los municipios quedaban incluidos en la SMA correspondiente sólo si cumplían ciertos criterios de carácter metropolitano e integración social y económica con la ciudad central”.

Esta definición fue cambiando y en 1960, el Standar Metropolitan Stadistical Area (SMSA), combinó el indicador tamaño poblacional con el de proximidad geográfica (20 millas) y con el político administrativo de Municipios con población y actividades relacionadas al mercado laboral, de consumo y productivo con características urbanas

¹⁷ “[...], (da) siempre más legitimidad a la perspectiva de la reforma que el área metropolitana sea una comunidad económica y social única, que es gobernada y regida funcionalmente por la provisión que ofrece un gobierno de toda el área única. El principal problema de las metrópolis fue la descentralización o la naturaleza fraccionada del gobierno local.” (Traducción propia).

¹⁸ La organización política de las áreas metropolitanas puede ser descrita como ninguna organización del todo, sino como un mero conglomerado de las divisiones políticas de diversa índole y lugar y sin ningún camino.

(por oposición a lo rural). Es en este periodo que la academia norteamericana incorporó formalmente el enfoque de las capacidades gubernamentales para responder a las demandas por políticas de corte metropolitano. Sistematizó el análisis de los procesos de metropolitización, incorporando definiciones, dimensiones y categorías de análisis aplicados a la realidad doméstica donde la conexión entre una ciudad principal y varios centros suburbanos periféricos que confluyen a la dinámica socio-económica de la ciudad madre fue estudiada a través de los factores y actores que se movilizaban en el territorio, a la luz del paradigma teórico predominante de la época: el funcionalismo sistémico y el pluralismo de grupos (demandas corporativas con sus respectivos intereses sobre una matriz estatal segmentada en agencias sectoriales).

El enfoque norteamericano abordó la dimensión de la funcionalidad de los flujos socio-económicos entre los grandes aglomerados urbanos y sus satélites urbanos/suburbanos y rurales, que se desarrollaban en función del intercambio multifuncional con diferentes grados de dependencia con el centro (flujos económicos, culturales y de servicios) y el rol que el/los gobiernos otorgaban al espectro de las políticas urbanas sectoriales de servicios de infraestructura y sociales (Klink 2005:128). Recién a fines de la década de 1980, se comienza a observar a las áreas metropolitanas desde una perspectiva territorial como determinante del surgimiento de factores económicos, sociales y políticos por las propias especificidades que aportaba diferenciándose de otras formaciones socio-económicas y demográficas (Stephens & Wikstrom 2000).

En Europa, la posguerra mostró una rápida expansión del proceso de urbanización del territorio circundante a la gran ciudad y posteriormente al territorio del área metropolitana, aunque "La situación en Europa es mucho menos clara a causa de la gran diversidad nacional de delimitaciones administrativas y porque, a efectos estadísticos, el ámbito metropolitano a menudo no es reconocido." (Sorribes i Monrabal 1999:6).

Los conceptos de zona metropolitana y de región metropolitana fueron desarrollados en la década de los sesenta en Europa y se basaron en la funcionalidad de los flujos socio-económicos (circulación laboral de los habitantes en el Municipio propio y vecinos, producción y canalización de la misma entre los principales). Recién en la siguiente década se incorpora como dimensión de análisis la esfera político-institucional indagando sobre las capacidades estructurales de los gobiernos locales para ejercer una

gestión basada en el relacionamiento intergubernamental y asumiendo la cuestión de la movilidad social en el territorio, buscando la correspondencia entre “el territorio funcional (área urbana) y el territorio institucional (la estructura gubernamental)” (Lefevre: 2000, Bourne: 2000). Se avanzó en la discusión de la multi-institucionalidad estatal que “mal” convive dentro de los espacios metropolitanos implementando acciones en condiciones de fragmentación gubernamental, predominancia de la sectorialidad estatal en la provisión de políticas y una relación de conflicto por la administración y gestión de los recursos.

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

- *sistema urbano*: planificación del ordenamiento territorial y ambiental de las conformaciones urbanas en sus diferentes expresiones: residencial, productiva e infraestructura. (Castells:2000; Gordon y Richardson:2000; Sassen:1999, 2000, 2005; Hall P: 1966 a 1997; En Uruguay el Instituto de Teoría y Urbanismo-Farq/UdelaR, Lombardi:1989; Bervejillo: 1999, 2005)
- *sistema económico-social*: las capacidades y condiciones para la promoción y competencia interna y regional, y los efectos sobre la sociedad residente - segmentación y segregación socio demográfica y espacial- (Tiebut: 1956; Bish y Ostrom: 1973; Slack y Bird: 2005; Cuadrado: 2005; de Mattos: 2002; Coraggio:1997; Castells:2000; Veltz:2002; Veiga y Rivoir: 2000, 2006; Vázquez Barquero: 2000; Le Gales: 1996; Carrión:2004; Sabattini:2000).
- *sistema político*: gobernabilidad y relaciones intergubernamentales en el espacio de la gestión de políticas públicas. En la década de los 90's el enfoque de *governance* o posteriormente castellanizada como *gobernanza*, surge primero como alternativa al concepto de la gobernabilidad al considerar que las AMs son territorios funcionales con escasa productividad política. (Klink:2005; Lefèbre: 2000, 2005; Bourne: 2000; Rojas, Cuadrado y Fernández: 2005; Oriol Nello: 2000; Borja: 2002, 2009) Luego

se corrige el rumbo ampliando el campo de estudio a las capacidades de las instituciones públicas, especialmente de los gobiernos, al incorporar a la sociedad civil como potencial socia en los procesos de implementación, gestión y evaluación del desempeño de las políticas a través de la gobernanza (Katzman: 2000; Jouve:2002; Neumann:2006; Jessop:2002 y 2004; Le Gales: 1996; Ginet:1998; Prats: 2005)

A los efectos de comenzar a considerar la propuesta de esta investigación optamos por comenzar a definir al objeto desde una perspectiva politológica tratando cuatro dimensiones de análisis para avanzar en la esfera de los problemas político-institucionales que presenta: una primera dimensión refiere a que es lo *que se quiere gobernar*, la comprensión del espacio territorial en su multiescalaridad producida por la diversa resolución espacial y territorial, donde conviven múltiples escalas o niveles: subnacional, internacional, transnacional; la segunda, *quién lo gobierna*, las estructuras reales que con éxito o con fracaso intentan controlar este subsistema territorial sea como unidades de gobierno u organismos sectoriales, o como partes del sistema de relacionamiento intergubernamental del Estado. Una tercera dimensión aborda el estado del arte de *cómo se gobiernan las AMs*, en tanto espacio de relacionamiento intergubernamental y socio institucional así como de representación político partidaria, en la aceptación de lo dicho por Borja de un sinnúmero de opciones actuales o ya abandonadas; por último, una cuarta dimensión de rastreo se dirige a identificar la relación del gobierno con la sociedad y el mercado: *para quien se gobierna en las AMs*.

Resumen del capítulo:

La emergencia metropolitana responde a factores inherentes al modelo de acumulación capitalista. En Europa, la posguerra encuentra la consolidación de procesos industriales en las ciudades reconstruidas que forman entornos urbanos. En América Latina, también el mantenimiento de una forma de producción y relaciones laborales tradicionales en el medio rural comienza a ser opacada por un advenimiento industrial basado en la sustitución de importaciones que absorbe población, pero este no es el pico de crecimiento de las AMs latinoamericanas, sino, el declive de este modelo, que al retraerse y cambiar las formas, comienza a expulsar población urbana hacia la periferia, ayudado por las políticas de corte liberal que se dan en las dictaduras latinoamericanas.

Tenemos entonces, dos procesos de metropolización, uno por absorción y otro por expulsión de la mano de obra dependiente de las relaciones de acumulación capitalista que se expresa de diferente manera en ambos continentes.

Capítulo 2. Que se quiere gobernar

Como hemos dicho, las AMs comprenden en su territorio espacios enteros o partes de jurisdicciones locales. Entonces, la pregunta refiere a que es y cómo se manifiesta este espacio territorial que conforma la metropolización, que está integrado por otros niveles que tienen formas de autoridad y coerción del Estado (local, departamental). Importa distinguir si se comprende en sentido total como jurisdicción política, los casos de gobiernos metropolitanos, donde su jurisdicción puede coincidir o no con la totalidad del AM, o se aplica a otras formas a partir de campos específicos de políticas, en el reconocimiento de que es un territorio compartido por múltiples instituciones las cuales solo controlan aspectos del poder del Estado y sus políticas, como es el caso de los sectores del Estado que implementan recursos y acciones con autonomía de los gobiernos subnacionales.

Subyace la apreciación -no saldada- de dos formas de lograr acción de gobierno/Estado en las AMs: una centrada en la acción específica de los Gobiernos subnacionales que toman los asuntos metropolitanos de su jurisdicción con sus propias competencias, donde los resultados, costos y beneficios políticos son cuenta de cada gobierno, y otra, es el área compartida de problemas donde se necesita la confluencia entre gobiernos, sectores del Estado y sociedad.

Si bien ambos campos están estrechamente ligados, relacionando mutuamente los éxitos o fracasos, domina la imprecisión sobre los límites y alcances de esta nueva territorialización, donde la acción político-institucional está basada en una configuración del Estado nación que no es apropiada para la ocasión. La interfase en la cual se estructura la figura AM, no tiene cuerpo propio y de tenerlo formalmente está sujeta a la lógica tradicional sobre la distribución del poder territorial quedando acotada a sus funciones y dinámica política.

El mayor problema identificado en la territorialidad metropolitana es su morfología y las escalas desde el punto de vista de la territorialidad del Estado, esto es, como se presenta el dominio político y cuáles son los principales problemas que manifiesta. Una pregunta aún sin respuesta que se presenta a debate en varias disciplinas es si las áreas metropolitanas son una conjunción de territorios político administrativos -Municipios- o recortes territoriales de esa escala administrativa subnacional que comparten

características comunes como: los flujos de movilidad espacial poblacional, o el consistente grado de urbanización y suburbanización, o la concentración del capital de inversión y de servicios, así como indicadores de concentración y reproducción de la pobreza y de distribución demográfica en condiciones de segmentación socio-territorial, expresada en la homogeneización socio residencial en puntos del territorio metropolitano.

El problema sobre “que considerar como el espacio y la forma de las AMs” abona tres perspectivas críticas de análisis: una que cuestiona la capacidad del Estado de responder eficazmente a las dinámicas aleatorias que la sociedad y el mercado imprimen en el territorio transformando la estructura del espacio geográfico-productivo-social (por ejemplo el deterioro rural y el avance urbano), deslegitimándose como interlocutor válido en la búsqueda de soluciones, proponiendo diferentes formas de asumir el problema a través de modelos de gobernanza.

Otra, trata el sistema de relacionamiento intergubernamental que necesariamente debe darse en el territorio compartido, desde el punto de vista de que hay un tipo de gobernabilidad funcional posible cuando no existe un centro de autoridad legitimado (Lefèbre, Rojas, Stack y Subirats: 2005).

Por último, otra postura revisa el análisis de la representación de intereses cuestionando la esfera de la interpretación y agregación de intereses políticos a través de los partidos políticos (Orellana, Allard y Fuentes: 2006)¹⁹.

Respecto a la morfología, Mardones²⁰ (2009) expresa que la mancha urbana y suburbana que conforman las AMs son parte de territorios político-administrativos (Municipios y regiones en el caso chileno) que controlan un territorio urbano y rural con representación política a nivel subnacional (gobiernos locales y Diputados en el plano regional) y nacional (Diputados en los Parlamentos nacionales), pero que no responden con su actividad a los intereses específicamente metropolitanos. Al ser dos realidades diferentes con dinámicas propias que conllevan el tratamiento de temas a veces

¹⁹ El tema del rol de los partidos políticos en una nueva configuración territorial no ha sido tratado con la debida atención por la Ciencia Política por lo que introduciremos su discusión en esta investigación.

²⁰ Dr. en CP, entrevista al investigador en julio de 2009, Santiago de Chile.

excluyentes entre sí, deriva de esto que el AM (en particular en el caso del AM de Santiago) no tiene por sí representación propia de sus problemas y necesidades.²¹

Por su parte Pérez (2009:3)²² analiza que el AM de Buenos Aires no existe formalmente en la organización estatal y en el campo de las relaciones intergubernamentales en relación a otros organismos del Estado y en relación a sí misma. El autor se pregunta si la categoría social de ciudad es pasible de entrar en la categorización política territorial sobre la que se organiza el Estado, en el supuesto que se establecería una unidad funcional pero también política nueva, eliminando la percepción de suma de recortes de partes jurídicas. “Puede suponerse que el municipio se define como el gobierno de un asentamiento humano y, por ende, para ciertos momentos y lugares, el gobierno del territorio de una ciudad. Sin embargo, el criterio de reconocimiento del objeto de gobierno es territorial - formal, en tanto que la organización estatal se configura en torno de territorios, como ámbitos de unidades sociales, económicas, políticas, culturales (identidades, acumulación de poder, mercado) definidos formalmente por una decisión de autoridad (poder). La ciudad, por el contrario, es un fenómeno territorial – real. Tampoco existe reconocimiento institucional de la realidad metropolitana. Desde el punto de vista del gobierno urbano, las áreas metropolitanas argentinas constituyen realidades políticamente fragmentadas: los Gobiernos Municipales en ellas comprendidos y los Gobiernos Provinciales a los cuales corresponden, tienen a su cargo –fragmentadamente- las decisiones para su gestión.”

Cicolella (1999:8) examina que en los procesos de metropolización se pasa de territorios estructurados fundamentalmente en base a la articulación horizontal y contigua de los lugares o regiones, a un territorio estructurado tridimensional y verticalmente en forma de red y compuesta por la generación de redes de actores. Categoriza el espacio metropolitano como “territorios inestables” por la velocidad de cambio que imprimen factores económicos y sociales, retomando la clasificación de Veltz (2002) de una geometría variable que signa las regiones en ganadoras o perdedoras de acuerdo a las

²¹ Esto será presentado en la parte empírica de la investigación pero se adelanta que a nivel de la Región Metropolitana de Santiago la ciudad es una estrella (mancha urbana Santiago) con 32 comunas, las provincias tienen una parte de la ciudad y otra parte rural, no hay ningún ente que calce con el AMS. A nivel de senadores las regiones en Chile tienen 2 senadores, salvo la de Santiago tiene 4, la ciudad tiene 2 circunscripciones Santiago oriente y Santiago poniente, los senadores no representan toda el AMS.

²² Dr. en CP, entrevista al investigador en julio de 2009, Santiago de Chile.

expectativas y acciones que los actores depositan en un momento dado por condiciones especiales que pueden provenir de promociones gubernamentales (fiscales, regulatorias o distributivas)²³ o porque la ausencia de éste deja manos libres a la autoorganización del mercado y la sociedad. El autor expone que una característica esencial de las AMs es su transformación continua en tanto territorio que contiene expresiones económicas y sociales dinámicas: “[...] en el caso de Argentina, las regiones que ganaron en los 80’s perdieron en los 90’s [...] observando en los rankings como varía la suerte de las grandes metrópolis” (2004:4).

Orellana, Allard y Fuentes (2006), observan la complejidad entre las comunas del AM de Santiago desde el punto de vista del desarrollo político que presentan. Partiendo de la escasa integración política a nivel metropolitano, analizan las magras condiciones de ejercer autonomía territorial, de desarrollar capacidad endógena para generar recursos y la disponibilidad efectiva de los mismos para generar políticas públicas que modifiquen el entorno municipal. Un informe realizado a fines del año 2006, muestra que en el AMS realza la heterogeneidad político territorial mostrando que el territorio metro se integra con recortes de jurisdicciones político administrativas que tienen la mayor parte de su territorio en el AM y de otras que corresponden a municipios que tienen la mayor parte de su geografía fuera en el área metropolitana. En este marco, se producen dos efectos: por un lado, los municipios con relevancia de la metropolización vuelcan sus esfuerzos a manejar los efectos de la misma, desatendiendo al resto. En el caso inverso, las parcelas metropolizadas adquieren fuerza propia frente al resto y al órgano gubernativo, desprendiéndose por su propia capacidad del resto en el uso de los recursos de relacionamiento con otras instituciones del Estado, internacionales o regionales, segregándose de la jurisdicción local.

Prevot- Shapira (2004) se pregunta si los efectos de la metropolización sobre el territorio en clave de segregación socio-espacial conlleva a la autonomización de determinadas jurisdicciones (ricas) rompiendo de hecho la unidad político-administrativa del Estado: “nos preguntamos si este modelo va hacia un repliegue en comunidades que buscan autonomizarse, en comunidades que se autoabastecen pues en

²³ El gobierno subnacional puede imponer exenciones impositivas para la radicación de capitales, puede regular flexibilizando las condiciones de transacción al mercado y puede establecer políticas de distribución de bienes sociales como la vivienda, alentando con cualesquiera de estas medidas un empuje económico y/o social que “levanta” una zona como lugar de radicación económica y social.

ellas todo lo que daría cuenta de la presencia pública es privado (escuelas, seguridad, salud, etc.) en comunidades que “se sesionan” (2004: 17).

En el análisis europeo, Oriol (Nello Oriol: 2000) plantea que las estrategias de descentralización y/o recentralización no fueron suficientes para reacomodar la estructura metropolitana y su contexto de “[...] agravamiento de disparidades regionales, la expansión de grandes ciudades y el afianzamiento de algunos pasillos a lo largo de los cuales se concentra la actividad”, situación que el autor denomina como una secuencia constante en varias fases: de una “[...] mancha de aceite por simple agregación o ensanche sin solución de continuidad con el espacio construido preexistente a la suburbanización (aparición de periferias metropolitanas más o menos densas, a menudo sin continuidad como la ciudad central; de la suburbanización a la periurbanización (la integración en las dinámicas metropolitanas a los antiguos núcleos rurales; de la periurbanización a la rururbanización (la difusión de las dinámicas metropolitanas a los núcleos rurales primigenios más alejados)”

Friemann y Necochea (2000:43), distinguen cinco procesos de desarrollo espacial en el territorio metro que transforman todo el diseño político del territorio subnacional y complejizan su gestión: a. la *polarización* que atrae y concentra población y actividades económicas en centros de alto potencial de desarrollo, en general alrededor de ciudades cabecera; b. el *drenaje*, que se manifiesta en el territorio nacional, retirando mano de obra y capital de las regiones periféricas canalizándolas hacia centros de polarización; c. el fenómeno de la *gravitación*, o de la atracción mutua (interacción) entre dos o más centros de concentración urbana que aún sin conexión física conforman un espacio metropolitano. Este puede manifestarse en la relación entre una ciudad central y ciudades intermedias (aquellas que aumentan su volumen sin llegar a constituirse en el centro principal del área) o entre la relación entre dos o más ciudades intermedias, aunque éste último es más raro de manifestarse; d. *difusión* de innovaciones desde los centros hacia otras áreas, constituyendo centros especializados de tecnología específica en ciudades conectadas a la metrópolis, y e. la *dispersión*, en la extensión física de los centros de polarización hacia sus áreas contiguas. Abría una relación de pares opuestos y de pares complementarios en estas proposiciones que los autores observan de este modo:

Opuestos:

a. polarización-drenaje

b. gravitación-difusión

Complementarios:

c. polarización-dispersión

Su hipótesis es que la acción gubernamental puede incidir en la aceleración-desaceleración de estos procesos que considera irreversibles.

Por su parte, Boisier (Boisier 2004:113), se pregunta si la planificación de acciones en una composición espacial metropolitana conformada como sumatoria de recortes político administrativos y funcionales (aglomeraciones de la economía y la sociedad con escasa intervención del Estado), debe ser enfocada desde la perspectiva de un crecimiento hacia adentro (contracción) o hacia afuera (expansión y dominación), porque en esta distinción se encuentra la disyuntiva de cómo asumir la estructura metropolitana por parte del Estado: “[...] si la respuesta es hacia afuera, el costo de una política de control de la zona metropolitana sería seguramente intolerable para el país, aún en mediano plazo. De esta forma, el estudio debería centrarse en el análisis de los gastos del gobierno en inversión pública como los elementos más importantes de la demanda regional, [...] debería conducir a la identificación de las variables de control [...] tales como el problema económico, el problema espacial y el problema urbano” porque para el autor estas ligan al AM de Santiago con el resto del país: grado de apertura y grado de polarización con las características internas específicas del subsistema regional metropolitano: grado de dominación y de monocentrismo del AMS. Para el autor: “El proceso de crecimiento de la Zona Metropolitana ha transformado esta malla en una estructura radial, caracterizada por cinco grandes corredores [...] donde los centros urbanos situados directamente en estos corredores han podido resistir en mejor forma que el resto la dominación de Santiago” (de Chile).

Resumen del capítulo:

De la exposición analítica presentada se recoge la opinión consensuada de que la complejidad territorial que presenta la metropolización se asienta en:

- La conjunción espacial de recortes de territorios que a su vez son parte (mayor o menor según el caso) de una distribución formal (legal y política) del Estado y de que estos recortes son difícilmente manejables desde la estructura política subnacional y nacional que se presenta en cada país.
- A la vez, esta nueva geografía funcional (no política) cuestiona seriamente el esquema político administrativo del territorio nacional porque tiene la capacidad de moldear al mismo con fuerzas centripeta y centrífuga (polarización, drenaje, dispersión, gravitación difusión). Las AMs tienden a separarse del resto del territorio nacional desestructurando la unidad político administrativa del Estado
- Un efecto registrado en la mayoría de los casos que ya tiene validez como efecto general de las AMs es el carácter de tener una geometría variable (Veltz: 2002), que conlleva a la transformación geográfico-política del territorio, “es difícil delimitar los nuevos territorios puesto que los parámetros metropolitanos son de geografía variable” (Borja 2009:155), significando con esto que indicadores usuales como residencia, concentración de servicios y producción, flujos de tránsito de bienes y personas tienden a modificarse generando auges y caídas de determinados territorios en el corto y mediano plazo.
- Esto en opinión de Borja dificulta para delimitar el espacio metropolitano debido a la multiplicidad de ámbitos político jurisdiccionales que prestan servicios e infraestructura en distintos tiempos y con intensidad diferente según sea su situación de metropolización, observando que “Los indicadores (usuales) son insuficientes para definir las regiones y áreas metropolitanas discontinuas con zonas altamente integradas (a la globalización) y otras marginales o de reclusión con movilidades erráticas y multipolaridades” (ob.cit: 156).

Desde la perspectiva del ámbito político institucional, tratar de compatibilizar contextos de geometría variable en el marco formal de las relaciones intergubernamentales se torna dificultoso no solamente por la debilidad de este rubro de los vínculos estatales sino porque:

a. las instituciones y sus actores dirimen sus problemas en el marco formal de un Estado jerárquico, vertical y sectorial donde los gobiernos subnacionales locales que están en la periferia de la distribución del poder no tienen gran capacidad de incidencia

- b. el territorio como concepto objeto y sujeto de políticas no existió en las agendas de los gobiernos centrales, y
- c. no había (y no hay aún) delimitaciones precisas de que es lo que se quiere formalizar en ese esquema de recortes aleatorios del tercer nivel de gobierno porque el territorio metropolitano se expande o contrae al compás de dinámicas económicas y sociales.

Una última apreciación sobre la pregunta de qué es lo que quiere gobernar la da una reciente categorización del espacio metropolitano expuesta en Borja (Borja 2009:169) en dos dimensiones escalares: la **aglomeración metropolitana** definida “como el área clásica, la ciudad central y su periferia inmediata el continuo urbano, área de desplazamientos cotidianos y la **región metropolitana**, discontinua, estratégica, policéntrica”²⁴ Esta definición delimita funcionalmente las AMs porque las recrea en función de la intensidad de los flujos y de la concentración urbana, pero, aunque el autor presupone que la aglomeración es el lugar común de la redistribución y la representación política representativa en la figura de los Municipios, y la región necesita por su condición de geometría variable de planes estratégicos coordinados (ob.cit:169), no aporta soluciones en torno al problema de la distribución del poder y el ejercicio de la autoridad y la legitimación en el plano político e institucional.

La aglomeración –ciudad madre y satélites- en general domina las relaciones intergubernamentales en la región, al decir de Prevot-Shapira, son centros de comando: *“L’essor de la métropolisation depuis les années 80, en Europe comme en Amérique latine, a remis à l’ordre du jour la question du gouvernement des grandes villes, dans un contexte de compétition territoriale accrue où elles apparaissent comme les lieux privilégiés d’articulation entre les processus globaux et locaux.”* P.Shapira 2002:3)²⁵

Cuadro n°2: Interpretaciones de la configuración metropolitana por autores

<i>Configuración espacial AMs</i>	<i>autores</i>
Mixta y superpuesta	Mardones
Suma de recortes jurídicos que se desarrollan sobre un contexto funcional	Pírez

²⁴ Negritas en el original

²⁵ "El aumento de la aglomeración urbana desde los años 80 en Europa y América Latina, presentó el programa la cuestión del gobierno de las grandes ciudades, en un contexto de mayor competencia por la tierra donde aparecen como lugares privilegiados de articulación entre los procesos globales y locales".

Inestabilidad por insertar un formato tridimensional, vertical y en red en un diseño horizontal y contiguo	Cicolella
Factores funcionales que modifican el entorno político y cobran fuerza propia	Orellana, Allard y Fuentes
Nuevos territorios autonomizados por su riqueza que rompen la unidad político jurídica del Estado nación	Prévot- Shapira
Efectos del diseño funcional en el territorio: polarización, drenaje, gravitación y dispersión	Friedman y Necochea
Territorios con crecimiento hacia adentro permiten mantener la estructura original del territorio nacional.	Boisier
Configuración espacial del territorio en fases sucesivas y crecientes: suburbanización, periurbanización y rururbanización	Oriol

Capítulo 3. Quien gobierna en las AMs

El tema de recrear una autoridad metropolitana –gobierno metropolitano-, es una idea plasmada en varios modelos europeos y de América del Norte y aunque aún algunos se mantienen vigentes han demostrado no poder subsanar eficientemente los efectos que el recorte territorial diverso y asimétrico provoca en la esfera de los intereses y en la gestión política.

Se dieron casos donde el Estado reconfiguró especialmente su estructura gubernativa creando gobiernos metropolitanos (en adelante GM) como es el caso en algunos países de la UE (España, Italia, UK, Francia, entre otros), en Asia (Japón y Corea del Sur), en América del Norte (Méjico, EUA y Canadá) y en América Latina (Chile, Brasil, Colombia, Venezuela, El Salvador entre otros).²⁶ Estas modificaciones establecieron nuevas pautas de convivencia entre viejas y nuevas estructuras de distribución del poder del Estado.

La relatividad del éxito en emprendimientos de gobierno metropolitano, puede explicarse en parte por la convergencia en el territorio de gobiernos locales y nuevas autoridades supra locales donde se cuestiona la gobernabilidad en términos de lo que Altman denomina la legitimidad efectiva (Altman: 1999) de la autoridad metropolitana.

La construcción teórica del gobierno metropolitano se atribuye a Sharpe (Sharpe: 1995) el cual fundó la naturaleza, competencias y funciones del poder político metropolitano, asimilándolo a las de un gobierno convencional a través de cinco principios de gobierno: autoridad, legitimidad, recursos propios, responsabilidades y competencias relevantes y dotación de personal adecuado para elaborar políticas acordes a las especificidades metropolitanas.

Lefèbre (Lefèbre 2000: 14) relata que en un principio se constituyeron gobiernos supra locales que se formaron con una perspectiva funcional: “No eran gobiernos locales sino una estructura preliminar establecida a nivel meso, el cual en algunos casos cubría el área metropolitana funcional [...] descansando sobre fundamentos que son

²⁶ Trabajos sobre el tema metropolitano comparado es tratado por Magri y Huete en Proyecto: La gobernanza en América Latina. AECI-Universidad de Olavide, Sevilla. (ICP y S de U. Olavide).

esencialmente funcionales: eficiencia, economías de escala, etc.”, donde no lograron establecerse alguno de los principios teóricos anunciados. En los casos de Barcelona, Madrid, Bilbao y Sevilla en España, se articularon gobiernos metropolitanos con integración restringida distribuida entre representantes del gobierno central y de la ciudad capital sin participación de los gobiernos municipales, dotándolos con recursos de alto porte para la infraestructura y servicios, estableciendo competencia entre niveles y escalas gubernativas, donde los Municipios del entorno “[...] recelaban de una institucionalización política de las áreas metropolitanas percibida como contrapoder y con similares competencias” (Borja, ob.cit:157).

En muchos casos los gobiernos metropolitanos son parte de los efectos de rupturas en los regímenes democráticos. Borja relata que los casos en España surgieron en la etapa de dictadura franquista y fueron abolidos entrada la democracia en 1975. En las mismas condiciones los gobiernos metropolitanos en Brasil producto de gobiernos autoritarios fueron suprimidos a finales de los 80s dando paso a la descentralización municipal que se implementa en 1988. En contrario, un caso que surgió en similares condiciones y continua hasta hoy es el chileno.

La génesis del gobierno metropolitano tiene entonces una impronta muy fuerte de control del Estado y del gobierno central sobre el territorio, porque tienden a concentrar las relaciones de poder en el territorio (contradiendo las tendencias históricas de autonomías en Europa o América del Norte, o las emergentes de descentralización en América Latina) donde los procesos de crisis democrática latinoamericana y europea (España) constituyeron una alternativa viable para sustentar el control político de este tipo de territorios.

En América Latina en contextos democráticos, las experiencias de mantener mediante el nuevo diseño institucional de autoridad metropolitana conllevan un componente esencial de conflicto, ya que la mayoría de estos siguen siendo de designación directa del ejecutivo nacional sin participación política de la ciudadanía, o si se quiere, podría pensarse en una legitimación indirecta, porque en su continuidad, restablecida la democracia, estos gobiernos fueron designados desde una centralidad –gobierno nacional-legitimada por la ciudadanía (Chile, Colombia, Ecuador).

A su vez, en forma opuesta, los procesos de descentralización municipal surgieron casi contemporáneamente al caer los gobiernos militares, donde, los gobiernos locales, los Municipios, Alcaldías, Mancomunidades al alcanzar la autoridad generaron resistencia hacia los gobiernos metropolitanos al ver compartidos sus campos de competencia política. El enfrentamiento muestra lo endeble del marco de las relaciones intergubernamentales entre los gobiernos locales y el gobierno central, porque con el GM se recrea una interfase que maneja recursos de distribución centrales en la persona del gobernador metropolitano quien dispone de acuerdo a coordenadas que no tienen correlato en el marco de relaciones intergubernamentales clásico de los Estados (Chile, Ecuador, Colombia).

Las competencias de autoridad y de relacionamiento son uno de los menores recursos que se observan en este novel cuarto nivel de gobierno intermedio, porque en general, los Gobernadores o Intendentes metropolitanos fueron instituidos con escasas competencias sobre el territorio -planificación y distribución de algunos recursos provenientes del gobierno central- (Orellana: 2007, De Mattos: 2009, Mardones: 2009) con el objetivo de sentar presencia estatal en territorios descentralizados y con una base de legitimidad sustantiva. En base a esto, los gobernadores metropolitanos pueden ser interpretados desde la teoría del principal agente del gobierno central, una interpretación que en definitiva ve consolidado el poder del ejecutivo nacional en contextos territoriales con altos grados de descentralización subnacional local y presencia de élites políticas locales consolidadas.

El tema del control gubernativo lleva a direccionar los análisis sobre las condiciones políticas en que se suceden organismos metropolitanos y solapándose con mecanismos como la descentralización del segundo y tercer nivel de gobierno. Esto, lleva a identificar una secuencia de causas que cuestionan la factibilidad de organismos metropolitanos.

- Un momento de principio (década de los 60s y 70s) donde se instauraron gobiernos metropolitanos en regímenes no democráticos en la búsqueda de autoridad y control del Estado central en América Latina y algunos países de la UE como España, no gozaron de legitimidad democrática.

- Un segundo momento, democrático, donde la descentralización municipal complica sustantivamente el relacionamiento entre unidades subnacionales y de estas con el gobierno central, en especial en los Estados federales, porque una interfase con conexiones centrales enreda y profundiza la lucha por la obtención de recursos. La inexistencia o debilidad histórica de marcos de RIG entre gobiernos de distinto nivel no proporciona canales de relacionamiento fluido, sustentables entre organismos estatales.

3.1. Las diferentes corrientes interpretativas de la cuestión institucional metropolitana

Diferentes escuelas interpretativas se fueron desarrollando durante el siglo XX abordando el problema del espacio político para interpretar quién y cómo se gobierna el espacio metropolitano. Dos de ellas, las más antiguas (de la Reforma y de la Elección Racional), toman el tamaño de las áreas y el grado y capacidad de relacionamiento institucional de sus circunscripciones integrantes como indicador de posibilidades de una gobernabilidad metropolitana aunque desde distintos enfoques teóricos analíticos. La tercera, de Nuevo Regionalismo, considera la capacidad de gobernanza como modelo factible de control de las relaciones socio-estatales. En suma, dos enfocan a generar espacios de gobernabilidad, con autoridades con capacidades efectivas de dirigir porque centran y legitiman autoridades con jurisdicciones establecidas por las normas. Ambos enfoques pretenden generar ámbitos únicos (gobiernos metro) o múltiples (descentralización municipal) con cierto grado de poder propio para elaborar política y políticas que permitan erigir actores con autoridad y autonomía, y el último presenta una propuesta de flexibilizar el campo de las relaciones políticas entre gobiernos e introducir otros actores como la sociedad y el mercado a través de formas de gobernanza.

3.1. a. La Escuela de la Reforma

Desarrollada entre 1950 y 1960 señala los efectos negativos de la fragmentación (de las varias escalas gubernativas) en dos dimensiones: la prestación de servicios y la integración en clave de ciudadanía para la población metropolitana. Sobre esta base

proponen dos salidas: la anexión/ fusión de Municipios bajo la égida de la ciudad madre (caso AM de Barcelona) o la creación de gobiernos metropolitanos con características de gobiernos de segundo nivel (Tomas 2008:2), con competencias limitadas, orientadas a generar economías de escala y satisfacer con mayores seguridades de eficacia las necesidades de servicios a las comunidades (Woods: 1958), consiguiendo mayores estándares de integración ciudadana, en el argumento que los individuos tenían mayores incentivos de participación en un nivel con mayores competencias y recursos que el plano local. Este modelo fue consagrado en Suecia rebajando en un 80% el número de Municipios, y también fue adoptado en Estados Unidos alrededor de Pittsburg, Filadelfia, Nueva York y Boston, así como en Inglaterra y Dinamarca (Tomas 2008:3; Sorribes i Monrabal 1999: 6).

Los gobiernos metropolitanos de esta época terminaron siendo denominados “gobiernos de segundo nivel” porque sus funciones concernieron exclusivamente a temas sectoriales que respondían a las principales demandas metropolitanas (transporte, infraestructura) financiados con recursos propios de transferencias del gobierno central y/o de municipalidades. Algunos se integraban a través de la elección directa suponiendo que la *accountability* estaba asegurada en este mecanismo de participación política de la ciudadanía. Otros estaban compuestos por integrantes de los Municipios anexados (Concejales) con elección-representación indirecta. Los problemas que enfrentaron, que en muchas veces firmaron su condena y recrearon una nueva teoría adaptativa fueron que, en los casos de elección directa encontraban oposición local por afectar el espacio de la autonomía municipal con la distribución de recursos *sin* la participación de los Municipios pero con los recursos de los Municipios. En el caso de la representación indirecta, los concejales locales en el gobierno hacían prevalecer la visión local en desmedro del órgano metropolitano en un cálculo racional de costo-beneficio de relacionamiento con electores locales antes que ciudadanos metropolitanos, formulando políticas que no contemplaban la problemática de la metropolización sino intereses específicos de localidades con poder de organización y presión.

Pero en ambos casos pesaron algunas constantes de la metropolización:

* por un lado, la cuestión de la geometría variable, factor constitutivo de las AMs, actuó como freno porque en realidad se anclaban continuamente Municipios a la estructura

metropolitana haciendo inconsistente su propuesta de provisión de políticas y el control efectivo de un espacio metro que no dejaba de cambiar y estabilizarse.

* por otro, el control de las políticas del gobierno metropolitano fue casi imposible de realizar por parte de los Municipios y de la ciudadanía, restando legitimidad a su existencia.

* Por parte de los gobiernos centrales, a pesar de ser mentores de los mismos, comenzaron a visualizarlos como un contrapoder que tenía capacidad de incidir en áreas territoriales de mayor concentración demográfica y electoral, con dinámicas económicas propias. Los GM fueron quedando comprimidos a “[...] tareas de gestión y planificación, reduciendo su capacidad política” (Tomas 2008:5).

En América Latina, en el caso de Brasil, los gobiernos metropolitanos instaurados en el transcurso del proceso militar de 1964, no pudieron subsistir al proceso de descentralización municipal iniciado en 1988. El caso de Chile subsiste con tareas acotadas aunque con recursos del gobierno central que dispone jerárquica y unilateralmente de las transferencias. La propuesta de la teoría de la Reforma contradice la base la teoría de la descentralización que supone que lo pequeño es mejor (*small is beautiful*) desde el punto de vista que lo mayor es mejor en la prestación de servicios en cantidad y calidad; *“Quelle relation peut-on établir entre la taille de la ville et son PIB ? Big is beautiful : l’expression est de Remy Prud’homme pour mettre l’accent sur la très forte productivité de la grande ville. Le débat porte sur la part de la grande ville dans l’économie nationale. C’est là que se concentrent les classes sociales les plus aisées et que se constituent un énorme marché de consommation porté par les classes moyennes”*²⁷. (Prevot-Shapira 2002:5)

3.1.b. La Escuela de la Elección Racional

Sostiene que las AMs siendo principalmente un espacio funcional de reproducción social incontrolable políticamente, la producción de bienes sociales necesaria a tales

²⁷ “¿Qué relación puede establecerse entre el tamaño de la ciudad y su PIB? Grande es hermoso: la expresión es de Remy Prud’homme centrándose en la muy alta productividad de la gran ciudad. El debate se centra en la parte de la ciudad en la economía nacional. Aquí se concentra las clases sociales más acomodadas y constituyen un enorme mercado consumidor provisto por las clases medias.”

fines está dada por los Municipios, sectores estatales u otros: “las instituciones descentralizadas son flexibles, pueden responder rápidamente a las circunstancias cambiantes y a las necesidades de los clientes [...] son más eficaces que las centralizadas” (Osborne y Gaebler 1991:358). De esta forma, no amerita la instalación de un cuarto nivel. Un GM concentra el poder de distribuir beneficios, aumenta burocracias ya existentes, disminuye la capacidad de los Municipios para relacionarse entre sí, tanto en términos de cooperación como de competencia (Bish y Ostrom: 1973).

Por su parte la ciudadanía metropolitana que tiene desconcentradas sus actividades en toda el AM, no tendría la libertad de elegir la mejor provisión de servicios, de empleo, y no podría elegir qué lugar de residencia le beneficiaría en términos de presión fiscal o precios de mercado (Tiebut: 1956, Bish: 1971; Mello: 1999). La solución para este enfoque es la descentralización en sus múltiples variantes: descentralización política, desregulación o privatización de servicios con alcance local.

Tofler (Tofler 1978:17) argumenta que la descentralización “[...] consiste en empezar a reducir la carga de decisiones, compartiéndola con mas personas, permitiendo que se tomen más decisiones en los “estratos inferiores” o en la “periferia” en lugar de aglomerarlas en un centro... [...] . Se reconoce que no necesariamente los gobiernos locales tienen que prestar servicios, sino que estos pueden ser concesionados al mercado existente, favoreciendo la calidad y cantidad de los mismos. La racionalidad de las estructuras y de las políticas aumenta la eficacia pública, “Parece razonable poner la prestación de muchos servicios públicos en manos privadas (sean lucrativas o no) si con esta medida un gobierno puede alcanzar mayor eficacia, eficiencia, igualdad o responsabilidad.” (Osborne y Gaebler 1991:83).

3.1. c. La Escuela de los Nuevos Regionalismos

Surgida en la década de los 90s tiene su origen en la economía y más especialmente en la nueva geografía económica (Moncayo Jiménez: 2002; Tugores: 2006; Silva Lira: 2003; Sobrino: 2002; Cuervo: 2006). Consideran que la categoría metropolización al no encontrar un espacio legal y real en la estructura de los regímenes estatales ni en la lógica política tiene que innovar generando espacios adaptados para persistir con éxito y reproducir el “*feedback* eastoniano *input-output*” (Easton: 1992). *Inputs* de

legitimación, basados en un proceso de integración ciudadana y transparencia en las decisiones; y *outputs* también con legitimación producto de los resultados de las políticas públicas (Tomas: 2008).

Por eso, ni consideran la institucionalidad de un gobierno metropolitano ni fundamentan el recurso político de la descentralización. Toman la realidad de un territorio funcional descentrado de poder y en este escenario componen alternativas donde el factor a potenciar es el relacionamiento intergubernamental y social en los campos societal (capital social), institucional (capacidades para promover y competir) en función de la economía (desarrollo local y regional).

Los autores toman tres dimensiones interrelacionadas en la esfera de competencias y capacidades públicas y privadas, que denominan la capacidad de gobernanza institucional (Vázquez Barquero: 1996; Storper: 1995; Ramírez: 2003), consistente en:

i-el *institucional hardware*, el complejo de *infraestructura física del territorio* (comunicaciones y transporte) y el mapa de reglas de juego público institucional;

ii. el *institucional software* encuadra los recursos humanos y la capacidad de transformación del territorio en cuanto a producción y apropiación del conocimiento, en especial el tecnológico;

iii. el *orgware*, la capacidad de organización económica, social e institucional que tiene el territorio como para generar redes de cooperación sinérgica (Boisier: 1999; Fernández: 2003). Estos arreglos tienen la capacidad de generar *densidad institucional* aportada por el capital social y el mercado para proveerse de ventajas dinámicas y aprendizajes colectivos (Fernández 2003:50). Veltz (Veltz: 2000) construye la teoría de los archipiélagos exitosos que surgen y se elevan conviviendo entre regiones subalternas hundidas (despojos del sistema de acumulación fordista) excluidas del nuevo sistema de acumulación.

El punto clave en este enfoque – a diferencia de los dos anteriores- es que no importa el tamaño del territorio y la población y el número de instituciones públicas y privadas existentes, sino, el tipo de relaciones que en el mismo se dan, donde la capacidad de las instituciones públicas y privadas y sus actores para conformar redes de políticas es la medida de análisis.

Brenner (Brenner: 2002)²⁸ analiza que esta corriente “ha interpretado la reciente proliferación de experimentos de reforma metropolitana en regiones norteamericanas, interpretadas como coaliciones políticas regionales” que se consolidan como una expresión singular de formar “agendas políticas coherentes” a un formato nuevo de región.

En contrario, el autor argumenta que no se avanza hacia supuestos teóricos de nuevos regionalismos (nuevas formas de considerar las regiones) sino que son nuevas escalas para entender como las instituciones de diferente nivel y sus actores “están luchando para adaptarse a los procesos de reestructuración de patrones de relacionamiento tradicionales”, en medio de graves conflictos internos y contradicciones” (ob.cit:6).

Argumenta que estas formas de gobernanza entre actores de diferente nivel institucional son producto de los procesos de reforma del Estado (NGP) y de los distintos problemas que se presentan. “Representan respuestas políticas específicas a las nuevas formas de polarización socio-espacial y al desarrollo desigual en la geografía que ha cristalizado en las regiones contemporáneas de la urbanización pos-fordista y neoliberal (nacional y local) y la reforma del Estado” Por lo tanto, dice Brenner, no estamos “[...] frente a una nueva forma de coaliciones o movimientos políticos singulares” sino ante estrategias coordinadas inestables para ensamblar una nueva coherencia estructurada para el desarrollo urbano de las regiones-ciudad cuyas geografías sociales y económicas han sido dramáticamente reconfiguradas en las últimas décadas”. Argumenta que la “época pos-keynesiana” orientada por un Estado reformado que se vale de mecanismos gerencialistas para armar el campo de políticas, redefine las relaciones de gobernanza tradicional hacia acuerdos estratégicos que se desenvuelven entre las escalas territoriales preexistentes en contextos de poder descentrado.

Por lo tanto, la corriente de la Escuela de los Nuevos Regionalismos que otorga especial importancia al territorio como espacio privilegiado de compromisos políticos para enfrentar al contexto externo, generando acuerdos socio-institucionales a fin de insertarse en la dinámica de la globalización (*orgware, software, hardware*), es impugnada por este autor que considera que el territorio metropolitano es un campo de luchas socio-políticas por obtener recursos que modifiquen las condiciones del

²⁸ Traducción propia directa en el texto.

bienestar, por lo que no se puede suponer arreglos coherentes para una reconfiguración económica y social del territorio.

Resumen del capítulo

Como registra la literatura especializada, ni la reestructura del régimen del Estado en cuanto a institucionalización (distribución del poder y sus reglas de juego) y de organización en el territorio (territorialidad del Estado), ni los acuerdos eventuales dieron los resultados esperados. En el primer caso se generó otra escala de gobierno que se superpuso o alineó con los previamente existentes, quedando relegados a una interfase institucional con poco soporte político. En este sentido, se ven algunos de estos efectos en los procesos de descentralización que se instrumentan en lo local sin modificar las competencias del Estado central y de los Gobiernos de segundo nivel (como es el caso reciente de Uruguay²⁹), donde, en vez de generar una correlación coherente de competencias entre niveles, se profundiza la competencia de autoridad entre órganos con funciones similares y profundas asimetrías en cuanto a capacidades y recursos para gobernar. En el caso de los gobiernos metropolitanos se generaron problemas de competencia y capacidades donde la debilidad congénita del órgano no logró los resultados esperados de homogeneidad y coherencia en los objetivos de políticas. Los gobiernos metropolitanos compiten con el poder local y el nacional tanto en regímenes democráticos como autoritarios. La historia del surgimiento de la figura AM en América Latina en contextos no democráticos se desmoronó cuando se recuperaron espacios de deliberación y decisión pública plural por parte del sistema político y la sociedad.

Las tres corrientes interpretativas muestran la evolución histórica del proceso de metropolización plasmando una correspondencia directa con la evolución de reforma del Estado nación. Las Escuelas de pensamiento reflejan consistentemente el proceso de las ideas y los actos que evolucionaron en la concepción sobre el rol del Estado. La tendencia a la concentración inicial bajo gobiernos metropolitanos fusionando la

²⁹ Magri, A (2010): "Descentralización municipal en Uruguay: el estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía", Artículo publicado Revista ICHEM n°2; y Magri-Freigedo (2010): "Municipales 2010: ¿elecciones de segundo orden? En Elecciones 2010, ICP-Fin de Siglo-CLACSO, Montevideo.

fragmentación histórica europea, refleja la plenitud del Estado Keynesiano de Bienestar que imprimió un carácter centralista y homogéneo respecto a su expansión y consolidación sobre el territorio. Un segundo momento de crítica al EKB da surgimiento a la descentralización local, sustentada en la ingobernabilidad del Estado y los gobiernos centrales desde enfoques liberales, pero también social demócrata o de izquierda en Europa en los 70s (Suecia, Italia). Un tercer momento muestra la propuesta de los nuevos regionalismos, donde prevalece la visión liberal de la despolitización de las relaciones, generando la propuesta de una gestión gerencial basada más en el tecnicismo de las relaciones que en los vínculos y acciones de la política (*hardware, orgware y software*), donde la solución se busca en la gobernanza multicausal (temas problema) y multifactorial (diferentes actores devenidos de la complejidad socio-política y económica). Sin embargo como bien analiza Brenner (Brenner: 2002), las condiciones estructurales de los regímenes de Estado que aún continúan y coexisten con nuevas formas de gestionar la cosa pública y las cambiantes (y dramáticas al decir del autor) condiciones sociales no constituyen un campo propicio para pensar que puedan aparecer las circunstancias ideales de relacionamiento regional que guíen la expansión ordenada y con desarrollo de la metropolización.

Respecto a la situación de la figura gobierno metropolitano, sobre estos se sigue la discusión de ser considerados de segundo orden, porque no pueden superar o sintetizar su situación en el marco tradicional del régimen político y estatal implementado por lo general en por lo menos cuatro niveles con capacidad de decisión en el territorio (nacional sectorial, regional y local).³⁰ La pretensión de instrumentar desde el centro el desarrollo de la periferia para el logro de una gobernabilidad metropolitana, sintió rápidamente la resistencia de los gobiernos locales (y también del gobierno central), aliados a veces con intereses privados locales en una lógica empresarial para atraer capitales, porque no se comprendió que el descentramiento del poder caló tan fuerte y está tan consolidado que no se puede superar por vía de una gobernanza jerárquica.

³⁰ En AM de AL y UE se observan hasta cinco niveles de estructura gubernamental, caso Chile, Bolivia, Argentina, España, Italia entre otros.

Capítulo 4-

Como se gobierna. La trama institucional de la metropolización

La complejidad que se presenta en las AMs en cuanto a la producción vinculante de autoridad está explicada en la multiplicidad y superposición de gobiernos y organismos que en ellas confluyen con distintos cometidos y recursos institucionales. Se trata de analizar como expresa Dente (Dente: 1985) “el gobierno de la fragmentación” institucional que necesita al decir de Berman (Berman: 1993) de la “macroimplementación” entre instituciones y actores de diversos niveles para elaborar políticas públicas que respondan al tipo de demandas que produce la metropolización.

En este punto es donde el relevamiento bibliográfico encuentra mayor confusión conceptual, porque se involucran planos de la gobernabilidad y la gobernanza, ensamblándolos u oponiéndolos según el enfoque. El problema de entender “como se gobierna” direcciona el análisis hacia dos dimensiones: la búsqueda de capacidades institucionales para efectuar arreglos políticos o hacia el relacionamiento entre instituciones y de estas con la sociedad para implementar cursos de políticas.

Desde el enfoque que promovió los gobiernos metropolitanos Lefèvre (Lefèvre 2005: 230)³¹ argumentaba sobre una modificación al concepto de gobernabilidad clásico en el caso metropolitano, aplicando al mismo el carácter de “funcional” en tanto tomaran en cuenta dos conceptos: eficiencia y eficacia. Suponiendo el autor que “Aunque los acuerdos de gobernabilidad metropolitana han sido creados por razones funcionales, no todos han adquirido una legitimidad funcional.”, es decir, no han aportado eficiencia y eficacia en cumplir con los cometidos por los cuales fueron creados.

Argumenta en primer lugar que no ha sido así porque la asignación de funciones es un proceso político y los acuerdos en busca de gobernabilidad en una trama metropolitana son ambiguos: “[...]la asignación de responsabilidades metropolitanas es el resultado de concesiones mutuas entre las fuerzas políticas que operan las instituciones”; y este mecanismo ha sido bloqueado sistemáticamente en los intentos por generar agendas

³¹ Lefèvre tiene dos etapas, una primera auspiciosa del gobierno metropolitano en la década de 1990, luego parece más afiliado a la Escuela de los Nuevos Regionalismos (2000).

políticas para la elaboración de acciones de alcance metropolitano. En segundo lugar, porque “[...] las funciones otorgadas son útiles solo si se las legitima demostrando la necesidad de su creación” a través de una sostenida producción de políticas, cuestión que se observa bloqueada por las razones anteriormente expuestas.

Coll (Coll 2008:78) argumenta que la trama institucional metropolitana es un conjunto de espacios estructurados en sistemas institucionales fragmentados que no tienen capacidad propia para enfrentar por sí solos los problemas metropolitanos. “Si los modos de producción e intercambio cambiaron, modificando al territorio administrativo, este debe reconstruirse política y funcionalmente para producir decisiones sobre una nueva organización institucional”. Esta apreciación es recurrente en numerosos análisis sobre la condición institucional metropolitana, sin embargo, la normativa sobre la estructura territorial del Estado cambia poco o no cambia -no hay normas y por lo tanto no existen procedimientos- que indiquen como actuar, y esta situación no permite regenerar institucionalidad, debiendo apelar a otras formas de relacionamiento para actuar desde la política, las instituciones y la propia sociedad.

4.1. Los canales de relacionamiento existentes en la trama institucional de la metropolización

En el territorio se canalizan dos dimensiones de relacionamiento intergubernamental. La primera, en el entorno natural de la esfera pública, son las relaciones intergubernamentales (RIG), definidas como “[...] las modalidades con relación a papeles políticos y organizativos necesarios para llevar a cabo las tareas que encara el sector público” (Jordana 2001:32). Es una trama formal de relaciones, dibujada sobre la distribución institucional, sectorializada en áreas de políticas, con capacidad de generar agendas temáticas y subordinada en una relación centro-periferia o gobierno central-gobiernos subnacionales. Cuando se observan los procesos intergubernamentales reales en la literatura especializada, esta trama tiene características específicas de acuerdo al sistema de régimen y organización del Estado, pero en general en los Estados burocráticos jerárquicos existe:

- a. imposición de una interdependencia jerárquica de autoridad,

- b. con patrones de relacionamiento pre-establecidos por las normas;
- c. el protagonismo es de las instituciones en acuerdos con predominancia jerárquica;
- e. en canales sectoriales que no toman en cuenta el objeto territorio sino su propio cometido para elaborar políticas y medir sus resultados y los límites jurisdiccionales que dividen al territorio

La segunda dimensión del relacionamiento es la trama informal, amparada en el enfoque de la “nueva gobernanza”, donde se establecen relaciones no formales, no legalizadas en la norma, donde su característica principal es la interdependencia con rasgos de horizontalidad. Estos modelos son frecuentemente observados en territorios subnacionales que aún no tienen un campo formal de acción en la “territorialidad del Estado” adecuado a las exigencias que las sociedades actuales imponen, y suponen la construcción de:

- a. modelos participativos de carácter voluntario;
- b. sin patrones de relacionamiento preestablecidos,
- c. acuerdos por consenso o influencia;
- d. vías transversales o sectoriales aplicadas a temas territoriales de carácter metropolitano, y
- e. los protagonistas son los individuos que se desempeñan en las instituciones.

Cuadro nº 3: Cometidos de las relaciones intergubernamentales formales e informales

<i>Características</i>	<i>Modelo formal RIG</i>	<i>Modelo informal RIG</i>
<i>Formación agenda</i>	Representación intereses insttc.	Representación intereses insttc. y priv.
<i>Convocantes/convocados</i>	Instituciones	Actores públicos y privados
<i>Interdependencia</i>	jerárquica	horizontal
<i>Agendas</i>	sectorial	Sectorial/integrada
<i>Patrones</i>	normas	no establecidos antemano
<i>Acuerdos</i>	Procedimientos	Consenso-influencia
<i>Cometidos</i>	sectoriales	Integrales o sectoriales
<i>Canales</i>	sectoriales	transversales
<i>Protagonistas</i>	instituciones	Individuos institucionalizados

Elaboración propia.

Jordana interpreta que los tipos de RIG están condicionados a la existencia de reglas instituidas que las diseñan y organizan y del tipo de reglas “informales” que se producen –como efecto de un tránsito legal consolidado- entre organismos por –como expresa Wright (Wright: 1988)- “la fuerza de los actores”, que involucrados con la institucionalidad imprimen su influencia para dinamizar el marco intergubernamental.

Los vínculos formales definen el tipo de relaciones que una nación encuadra en mecanismos y procedimientos legales definiendo la forma en que se estructuran y encauzan los procesos de negociación e intercambio. Las relaciones regidas por reglas formales se traducen en una canasta de procedimientos de decisión, asignación, implementación y coordinación de recursos y responsabilidades, donde influye la competencia y capacidad de las instituciones, sus recursos, los sistemas de control y el grado de incidencia e intervención posible de los diferentes órganos “ [...] centrados en temas sustantivos, de reparto de poderes sobre políticas sectoriales y áreas de gestión entre diversos niveles de gobiernos, o bien relativos a la distribución de recursos financieros y responsabilidades fiscales” (Jordana2001:36).

Radin (Radin: 2010), analizando los cambios acontecidos en la última década (1990), dice que hay dos factores a tomar en cuenta para analizar el proceso de cambio necesario en las RIG: a. el aumento de actividades que van más allá de las fronteras jurisdiccionales, y b. nuevas habilidades de gestión requeridas como resultado de los cambios en las actividades, porque cambió la percepción de los ciudadanos y de los propios gobiernos acerca de la tarea de éstos últimos, generando nuevas formas de interdependencia entre Estado y sociedad y al interior del propio ámbito público.

Las RIG tradicionales dejaron de ser efectivas cuando el rol del Estado entró en cuestionamientos, porque su propia dinámica se basa en un sistema burocrático y jerárquico-dependiente, que no pudo asumir la complejidad social y gubernamental – mayor complejidad de diseño y roles-. Ya en 1978, Hecló diagnosticó un tipo de nuevas relaciones intergubernamentales que asimilaban tipos variados de actores alrededor de un tema como forma de asumir la complejidad estatal. “Las redes de asuntos son [...] un grupo donde los participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto de la política pública” (Hecló 1978:265). Radin opina que las redes temáticas que muchas veces son convocadas desde instituciones gubernamentales son un modo de

incluir varios intereses en forma de proceso, tanto verticales (a lo largo de la cadena gubernamental) como horizontales entre diferentes actores de interés (Radin 2010: 601). Sin embargo, destaca algo importante: “[...] el diálogo intergubernamental –vertical-continua siendo caracterizado por el enfoque en programas y políticas de organizaciones separadas en la búsqueda de claridad y simplicidad en el delineamiento de roles y responsabilidades” (ob.cit:603), la aleatoriedad y la búsqueda de simplicidad termina volviendo simbólico el campo de procedimientos formales de las RIG.

En el campo del relacionamiento informal este tipo de actividades de asuntos en forma de red se procesan con acciones técnicas y políticas implicando la participación de organizaciones de intermediación –partidos políticos, cámaras, sindicatos, ONG’s, comunidades profesionales-, conformando una vinculación con el área de política específica a través de la inserción en redes políticas o redes de asuntos (Hecló: 1978; Marsh: 1999).

Jordana (ob.cit: 2001) analiza que el vínculo entre las relaciones formales e informales se desarrolla en una coexistencia tensa, donde la existencia de reglas formales consolidadas no garantiza el equilibrio en el relacionamiento intergubernamental ni la emergencia de contextos incipientes de reglas informales. Las reglas formales serían condición necesaria pero no suficiente para establecer un marco equilibrado y plural de las RIG. Argumenta que es necesaria la existencia de reglas informales para amortiguar la rigidez de los marcos regulatorios formales, aunque las primeras deben contar con un grado consistente de confianza entre los actores para desenvolverse en congruencia al marco legal formal. En este autor se comienza a observar la transformación de las relaciones intergubernamentales anteriormente concebidas en la verticalidad jerárquica del Estado hacia relaciones donde los actores y la política importan.

En las AMs coexisten con diferentes capacidades y rendimientos ambas modalidades, entrecruzándose habitualmente. Las razones que encontramos en este tipo de vínculos duales se sustentan en la interacción política sobre la cual se producen. Siguiendo a Hecló (1978), las relaciones intergubernamentales formales e informales están insertas en la coyuntura política de los gobiernos, se vinculan a su orientación política acerca de las políticas, de cómo asumen las preferencias de los ciudadanos y de la transitoriedad

de esas coaliciones que constituyen procesos de interdependencia. Y como veremos en el estudio de caso, esto se transforma en un factor de peso explicativo.

Resumen del capítulo

El estudio del relacionamiento intergubernamental en las áreas metropolitanas, puede ser visto desde dos dimensiones: a. una formal que encuadra el análisis del relacionamiento entre gobierno central, agencias sectoriales y gobiernos subnacionales (regionales-departamentales y municipales) para definir políticas en materia fiscal, social o de promoción del desarrollo económico, donde los actores se comportan de acuerdo a diseños preestablecidos, moviéndose en un medio colectivo que acepta los incentivos y restricciones de las mismas, punto de vista que puede ser observado desde el neoinstitucionalismo normativo y de la trayectoria histórica donde las instituciones como afirma Peters (2003) son rasgos estructurales de la sociedad

b. Una dimensión informal, donde los actores conociendo las reglas optan por mediar bilateralmente basados en valores compartidos, confianza mutua o cálculos racionales y apuntan generalmente hacia campos de políticas que no tienen un lugar específico o carecen de un desarrollo sustantivo en el esquema estatal sectorial y que además comienzan a ser parte de la demanda de grupos sociales como temas emergentes relativos al medio ambiente, de género o culturales. También otras áreas cuya resolución insume costos demasiados altos para emprenderlos desde un ámbito local como son el tema del transporte metropolitano, la infraestructura de servicios y equipamiento urbano. Estas posturas pueden ser explicadas por el neoinstitucionalismo de la elección racional o desde el institucionalismo centrado en los actores que revé las previsiones racionales de los actores generando formas de comportamiento adecuadas.

En las AMs la resolución de temas problema dentro del sistema formal (RIG) encuentra obstáculos devenidos de múltiples factores:

a. la poca amplitud y consistencia de un campo de RIG donde estas están centradas en el aspecto financiero (transferencias) y fiscal (centralización de la recaudación) entre Gobierno central y gobiernos subnacionales

b. la visión altamente sectorializada del Estado central que actúa vertical y jerárquicamente sobre el territorio en base a funciones específicas que no compatibiliza entre sí y con los niveles subnacionales, tomando al territorio como un objeto de "sus" políticas sin compatibilizar con las especificidades propias (mismas políticas para sujetos con distintos intereses y capacidades).

c. las escasas competencias que tienen los gobiernos subnacionales para intervenir en asuntos que atañen a su propio territorio y colectividades (sociedad y mercado).

Capítulo 5- Para quien se gobierna, a quien se representa

La comunidad política en las AMs reposa principalmente en los gobiernos metropolitanos -cuando estos existen-; o, en los gobiernos locales que la componen y en los representantes gubernamentales del Estado central y sectorial, todos dotados de autoridad, autonomía y legitimidad para producir reglas de juego, diseño institucional y resultados políticos (políticas públicas) de acuerdo a cada régimen institucional vigente. Como ya hemos dicho, la acción de estos más allá de sus propias funciones, tiene límites diferentes, mientras los primeros -gobiernos subnacionales- participan en el todo y/o en partes de la metropolización, según cuanto su territorio esté inserto en el AM, los sectores del gobierno central tienen un dominio nacional, que naturalmente es más grande que el territorio metropolitano. Esto implica que el universo a contemplar en tanto beneficiarios de las políticas, es visto desde perspectivas diferentes. En el primer caso, la representación de intereses del gobierno subnacional está en relación directa con los habitantes y el sistema de vínculos se expresa por canales relacionados con las competencias específicas del gobierno/s local y/o provincial, departamental. En el segundo caso, el plano de las instituciones sectoriales, la población metropolitana es una parte del universo al cual van dirigidas las políticas nacionales y el sistema de vínculos no se reconoce a través del territorio metropolitano.

Esta situación observada en distintos niveles de relacionamiento entre ciudadanía y organismos de gobierno genera distintos comportamientos en materia de representación de intereses que se puede leer en las propuestas de los actores políticos. Un actor esencial en esta particularidad territorial multifacética de lo público en el territorio, por su rol privilegiado en la representación de intereses son los partidos políticos, encargados en primera instancia de proveer a la ciudadanía el sistema de representación, integración e instrumentación, participación y movilización y legitimación del sistema, y a los gobiernos electos de los apoyos necesarios para la gestión institucional.

El estudio de estas variables que definen la actividad y funcionalidad de los partidos tiene escaso desarrollo en los análisis de la metropolización en América Latina. Esto no constituye un eje central de nuestra investigación, no obstante lo abordamos con el objetivo de dejar sentadas algunas pautas de análisis para vislumbrar porque los partidos

políticos en América Latina reconocen escasamente los escenarios metropolitanos como objetos de interés de su actividad, constituyendo un problema a la hora de analizar cómo se procesan los intereses de la sociedad metropolitana.

5.1. Las funciones partidarias y su ajenidad con la realidad metropolitana

La función de representación de los partidos fue interpretada en los trabajos de Duverger (1951) y Sartori (1999) y continuada por la escuela norteamericana, que desde un enfoque institucionalista refiere a la “mecánica” que se produce en el diseño de competencia y el sistema de representación territorial de los partidos signado por las reglas de juego del sistema electoral. De esta mecánica surge el mandato representativo, que delega en el representante el ejercicio de la soberanía ciudadana a través de la distribución de cargos, pero a efectos de esta investigación no es abordado.

Pero, a los efectos de comprender como se desarrolla la representación política en situación metropolitana, nos interesa abordar una vieja perspectiva de la Ciencia Política que asume una vertiente del enfoque del desarrollo político³², que analiza la representación como el sistema de captación de los intereses de ciudadanía los cuales son expresados en la plataforma de los partidos (programas) y en sus acciones. Bobbio (Bobbio: 1994:20) la define como una “función de transmisión de la demanda política (a la que) pertenecen todas aquellas actividades de los partidos que tienen como finalidad lograr que a nivel decisonal sean tomadas en consideración ciertas exigencias y ciertas necesidades de la sociedad”.

³² Entre los años 50's y 60's surgió otra dimensión de análisis impulsada por la teoría del desarrollo político³² sobre la base de un enfoque histórico y funcionalista sistémico, aplicando métodos cualitativos de investigación. Entre los años 70's y 80's, Huntington (Huntington: 1986 y 1992) trata de despegarse apoyándose en un marco institucionalista, convirtiendo al desarrollo político en un objeto de análisis con categorías politológicas. La teoría sociológica de la modernización supone un estadio evolutivo de la sociedad a partir de un empuje combinado de cambios en las relaciones del modelo de acumulación capitalista y de una sociedad que se seculariza a través de la urbanización, el consumo, el acceso a bienes como la educación, la calificación y el empleo y los ingresos. La teoría del desarrollo político (impulsada por Huntington) adopta un enfoque propio planteando que la esfera política debe de acompañar los cambios socio-económicos generando mayor institucionalidad política y social, adecuándose a la complejidad para dar contenido a los intereses ciudadanos. Para Huntington (Huntington: 1986 y 1992) y Bill y Hardgrave (Bill y Hardgrave: 1992), el desarrollo político es la transformación continua de las instituciones políticas a través de fortalecer espacios de autonomía, aumentar la complejidad de las reglas y las organizaciones y ser capaces de adaptarse a los cambios requeridos

En este enfoque, la representación de intereses es una función de los partidos y se expresa en dos instrumentos: la institucionalización -cantidad e intensidad de la organización política- y la cantidad y cualidad de los procedimientos políticos -acciones que se recrean para responder a las necesidades sociales-. Lipset y Rokkan analizan la representación como una función de creación de los partidos porque “[...] ningún partido puede esperar conquistar una influencia decisiva sobre los asuntos de una comunidad sin una voluntad evidente de superar los clivajes existentes” (Lipset y Rokkan 1971:19)³³. Los partidos como parte de un subsistema de representación política que se maneja en un mundo de cambio, deben mantenerse absorbiendo las tensiones, para ello deben de cumplir con tres condiciones: la capacidad de adaptación, la capacidad de acompañar el cambio social y la capacidad de estabilizar el conflicto³⁴. La representación a través de este enfoque se realiza en la agregación y combinación de intereses por el partido, porque “[...] sin tales estructuras puede producirse inamovilidad frente a los problemas del sistema o bien puede resultar imposible considerar sistemáticamente el gran número de demandas, [...]. Una pesada carga de demandas (desarticuladas) puede provocar el estancamiento de la actividad política” (Almond y Powell: 1972, pág. 42). Angelo Panebianco (Panebianco: 1990, pág.15 en adelante), afirma que los intereses sociales son filtrados y adaptados por las estructuras de mediación del partido, porque los mismos actúan con un criterio diferenciador del resto de la sociedad, que es la competencia por los votos en la arena electoral

En el caso de contextos metropolitanos, la representación de intereses de ciudadanía encuentra obstáculos como resultado de la propia novedad de expresiones socio políticas de la metropolización. Por un lado, la conversión de intereses sociales en reglas, institucionalización y procedimientos, escapa a la órbita jurisdiccional de una organización partidaria, porque el dominio público de estos se acota en los órganos de representación instituidos en el territorio dentro de la jurisdiccionalidad vigente de los Departamentos o Municipios (Diputados, Concejales o Ediles), dificultándose la integración de elementos metropolitanos que son una parte del territorio político local pero no el todo y su resolución va más allá de las competencias locales. Esto es un

³³ Definen clivajes como aquellos factores de la cultura política y social con capacidad de incidir en el grado y tipo de compromisos políticos para articular o no intereses en y entre los partidos.

³⁴ Enfoque sistémico de Easton. Easton, D: (1973) Esquema para el análisis político, Amorrortu, Buenos Aires.

primer desincentivo a la inversión de los partidos con actuación local en el tema metropolitano, porque los órganos políticos como los legislativos o ejecutivos subnacionales no tienen las competencias necesarias para abordar cuestiones de gobernabilidad metropolitana, y en general no cuentan con instrumentos que actúen como variables de ajuste para enfrentar la metropolización, que si lo tienen otros organismos del Estado, en el caso de países unitarios, el gobierno central, en casos federales Estado central y gobiernos provinciales o estatales. La traducción empírica de esta situación es la inexistencia o relatividad del tema metropolitano en los programas partidarios³⁵.

De esto se puede deducir que las formas de reproducción de los partidos en el ámbito metropolitano en tanto, adaptación y acompañamiento al cambio social y estabilización de los conflictos, no encuentra expresiones tangibles de interés sustantivo por lo mencionado anteriormente. En la otra dimensión, la de los arreglos interjurisdiccionales bajo la forma de gobernanza multinivel, no se encuentran propuestas que supongan una intención de cooperar interjurisdiccionalmente. Se puede interpretar que esto responde a la propia naturaleza y lógica de acción de los partidos políticos que conllevan el concepto de competencia por la aceptación ciudadana como atributo principal de su acción.

Respecto a la función de integración e instrumentación, de cómo los partidos organizan la representación de intereses a través de programas y acciones concretas, es analizado por Lipset y Rokkan (ob.cit) como un proceso de escalonamiento (basado en la agregación de preferencias del partido) de demandas y presiones, sobre los cuales el partido se desliza sobre un eje donde en un extremo se puede conformar con la expresión (convirtiéndose en voz de la demanda), hasta el otro extremo donde pretende mediante su acción transformar el *statu quo*. Esta postura analítica parte de la base de que el partido elige cual es el tema y donde lo coloca en su agenda, sopesando los costos y ganancias que obtiene por la asunción del mismo³⁶. Los partidos se

³⁵ Cuando se revisan programas políticos en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay entre otros de Latinoamérica, el tema o está ausente o es tangencial para referencias de reconocimiento de la realidad metropolitana, de ser asumida se encuentra en forma elíptica.

³⁶ Desde un enfoque sistémico, el partido adapta la demanda de acuerdo al grado de riesgo que genera en su ámbito de autoreferenciación y relacionamiento con y entre el sistema general. Desde un enfoque institucionalista, la instrumentación de las demandas se puede interpretar como un cálculo racional del actor Partido para operar con externalidades, que también es tomada e instrumentada por otros partidos (competidores) sobre las cuales puede o no tener resultados positivos. Los incentivos se basan en la

especializan funcionalmente creando organizaciones adecuadas a la captación de demandas específicas³⁷. Se incrementan las capacidades con estructuras que aumentan la combinación de intereses al interior del partido, atendiendo clientelas acotadas por intereses específicos sin “que la capacidad de las estructuras de decisión se vean desbordadas por la acumulación de las demandas” o estas entren en conflicto con los lineamientos partidarios fundacionales³⁸. En las AMs, la función de instrumentación no tiene expresión concreta sobre el significado y alcance de la metropolización como objeto de atención específica.

Otra función partidaria es la de legitimación. La legitimidad como fundamento del poder (Weber: 1922) es la concesión que la ciudadanía da al sistema político para dirigir con autoridad y con grados sustantivos de autonomía los destinos sociales. La legitimidad es el apoyo consentido y la aceptación a un orden político dado, constituido en las instituciones políticas (Easton: 1992). Para Sartori (Sartori: 2000), requiere de obediencia a las reglas de juego tanto por parte de la mayoría de los ciudadanos como de aquellos que detentan el poder. Es un juego entre confianza y responsabilidad, sostenido en el régimen democrático representativo, en valores compartidos, en consentimiento ciudadano y responsabilidad política del poder.

Este es uno de los principales mojonos de la problemática metropolitana y donde los actores del sistema político deben lidiar con los desequilibrios territoriales prestando atención a electorados con distintas exigencias y expectativas. Las propuestas de los partidos en cuanto a soluciones a diferentes problemas que ocasiona la metropolización deben de “[...] darse con base a intereses o necesidades diferentes y aún contradictorias con las metropolitanas” (Pírez 2008:99), porque el gobierno local (ámbito legítimo de representación) no puede gobernar el AM y el gobierno central la gobierna desde la sectorialidad, generando incertidumbre acerca del grado de legitimación real que tiene el ciudadano de las AMs respecto a los efectores de política y políticas.

captura de insumos políticos que pueden agrandar el área de influencia del partido, las restricciones se relacionan a la incidencia que las instituciones y las reglas tienen sobre tipos y grados de demandas sociales.

³⁷ Almond y Powell en los albores de la teoría del desarrollo político, definen (al igual que Huntington: 1968 y 1992) la creciente diferenciación y especialización de las estructuras políticas que hacen a “una creciente secularización de la cultura política” (ob.cit.pág.32).

³⁸ Por ejemplo, por franjas etarias (juventud) y género, o corporativamente (trabajadores, empresariales) o por actividades sectoriales (ambientalistas, rural, entre otros).

Por último, la función de movilización es un componente de la teoría del desarrollo político (Huntington: 1992), y se vincula a la participación. Pye (Pye: 1966) define la movilización como el resultado deliberado de esfuerzos políticos para transformar individuos con una cultura política que define como “parroquial” en ciudadanos activos de la vida política vinculados a partidos y líderes. Deutsch (Deutsch: 1961), condiciona la movilización política –ciudadana- con la participación social, entendiendo que las sociedades de mitad del siglo XX se transformaron sustancialmente³⁹. Huntington (Huntington: 1986 y 1992), volcando el análisis hacia una visión institucionalista, observa la movilización y participación como factores que de acuerdo al grado y forma de cómo se expresen, inciden positiva o negativamente en el desarrollo político de las sociedades y los Estados. Para el autor, la estabilización del conflicto que propugna la teoría eastoniana (funcionalista sistémica de la escuela norteamericana), a través del proceso de retroalimentación entre demandas y recursos distribuidos, genera desestabilización cuando no existe la suficiente socialización política. Cuando la movilización política no responde a un patrón de socialización e institucionalización se produce el deterioro político (Huntington 1992: 177). Para el autor el instrumento para amortiguar esta tensión latente en especial en América Latina, puede estar en el partido político: “la fortaleza de las organizaciones y los procedimientos políticos varía de acuerdo con su ámbito de adhesión y su nivel de institucionalización”⁴⁰

Pero puede también significar que los partidos no han aprendido aún a relacionarse con una sociedad que se ha transformado sustancialmente como es el caso de la sociedad metropolitana, que depende muy relativamente de la organización partidaria para satisfacer muchas de sus necesidades, o peor aún que se moviliza por fuera del sistema político, adquiriendo nuevas formas de expresión no contempladas en estos modelos de relacionamiento (ONGs, AA.CC). La propia sociedad se ha transformado saliendo de la malla de contención partidaria y estatal, seducida por otros métodos de voz y lealtad.

³⁹ Observando un set de indicadores económicos y sociales como el PBI p/c; educación, urbanización, afiliación a partidos de masas que proporcionaron espacios de debate y otro tipo de relación con instituciones políticas. En América Latina, Helio Jaguaribe (Jaguaribe: 1972), vinculó la movilización a la dicotomía entre marxismo y liberalismo como modelos ideológicos en pugna en los Estado nación latinoamericanos. Gino Germani (Germani: 1964) en Argentina, analiza la vinculación de las transformaciones sociales con el surgimiento de partidos de masas de carácter urbano (peronismo).

⁴⁰ Define ámbito como el grado en que la organización y los procedimientos abarcan la actividad; nivel de institucionalización como desarrolla sus actividades con adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia (variables de análisis del autor).

¿Pueden los partidos adaptarse renovando y recreando sus funciones para movilizar a la sociedad metropolitana en los cauces partidarios?

En suma, los partidos no asumen la realidad metropolitana manteniendo sus funciones (representación, instrumentación de preferencias, movilización, integración de ciudadanía) dentro de los espacios previstos porque están adaptados –salvo excepciones- al régimen organizativo del Estado y el sistema político en el territorio, cuya representación se da en los tres niveles tradicionales: central, regional o departamental y municipal, o más según el caso a estudio.

Las especificidades que presenta la metropolización son escasamente abordadas por los partidos políticos que continúan operando sobre un mapa jurisdiccional que aunque real, se relativiza ante la presencia concreta de la metropolización. Se registra en el análisis de programas partidarios o propuestas gubernativas en diferentes países un reconocimiento confuso de esta nueva realidad de localización demográfico- productiva y no se visualiza su importancia como una nueva expresión de intereses y expectativas ciudadanas traducidas a la actividad político partidaria. Relevando casos de estudio en América Latina, se pueden observar similares problemas en la actividad política partidaria en estas condiciones.

De esto surgen dos problemas: uno que la ciudadanía que integra el área, no siente representados sus intereses en la esfera política porque la sociedad tiene la característica esencial de deslocalización de las actividades⁴¹; y dos, que los agentes de los partidos políticos que operan en territorio metropolitano pueden no saber o no estar interesados en construir plataformas representativas y por lo tanto ofertas atractivas para la ciudadanía en situación de metropolización, generando canales de expresión donde la relación coyuntural que se produce en el proceso electoral quinquenal genera propuestas localistas representativas de unidades territoriales insertas en el área que no representan al colectivo metropolitano.

Este es un problema general que se presenta en condiciones metropolitanas, donde el factor de estructura del régimen político (federal o unitario) no estaría incidiendo con otras alternativas de asunción del tema en los partidos. En las áreas metropolitanas de

⁴¹ Numerosos estudios han mostrado que las múltiples actividades de los individuos no se desarrollan en relación al sitio en que residen. A los efectos en Lombardi (1989), Veiga y Rivior (2001 y 2002, Magri: 2000, 2002; Rodríguez: 2006, OPP/AECI: 2005 entre otros)

Argentina (Buenos Aires, Córdoba, Rosario), así como en la zona metropolitana de Santiago en Chile o en las varias regiones metropolitanas de Brasil, estas observaciones se encuentran en el análisis de la gestión metropolitana, pero no se han verificado suficientes estudios al respecto que traten específicamente como cumplen sus funciones los partidos en una situación de metropolización⁴².

Como el ámbito de la representación político partidaria está definido por los límites territoriales en que se divide el Estado, no coincide con el ámbito territorial de las demandas, necesidades y expectativas de los individuos, que no tienen localización concreta sino que se encuentran en varias circunscripciones políticas. Pérez (Pérez: 2002: 10 y 2008:79) analiza que: "[...] la población metropolitana en tanto que electora (generadora de representación política) no coincide con la población metropolitana en tanto que usuaria [...]" A quien se representa y para quien se gestiona no es fácilmente identificable, ya que en muchos temas esenciales a la vida ciudadana no tiene competencia el ámbito local y no existen ambientes metropolitanos que representen esos intereses y necesidades.⁴³ Otra reflexión que deviene de esta observación es que entonces, las circunscripciones electorales no fungen como canales de representación legítima de intereses, sino que organizan intereses políticos reproduciendo fronteras legales donde se compite por votos y cargos a partir de la posición de su electorado.

En este sentido, Orellana y Fuentes (Orellana y Fuentes 2008: 111), analizan para el caso chileno que la fragmentación socio-territorial que se visualiza funda un tipo de relación entre las élites dirigentes y los gobiernos locales sujetos a la metropolización, pudiéndose distinguir una tipología de Comunas donde residen distintos tipos de grupos sociales identificados por el estatus social. Argumentan que las élites pueden influir desde su perspectiva de intereses en la orientación de las políticas y sus resultados. Tomando a Beck (1998) y a Harvey (1990) analizan la relación entre imposición fiscal y localización de servicio en las Comunas del AMS distinguiendo entre Comunas orientadas al mercado donde sus votantes responden a corrientes políticas de derecha y

⁴² En Chile Orellana (2008), Argentina (Cravacuore (2007) y Landa (2004)

⁴³ Por ejemplo políticas de desarrollo económico y social, laborales o políticas enfocadas a las condiciones del territorio, infraestructura de servicios, transporte u otros aspectos contextuales como seguridad ciudadana o cultura

comunas donde se apunta al interés colectivo, con electorados volcados a posiciones más a la izquierda.⁴⁴

En estas situaciones puede pensarse en un círculo de retroalimentación entre la capacidad de las élites y la orientación de los gobiernos. Un gobierno orientado al colectivo difícilmente podrá satisfacer los intereses de localización de servicios suntuarios o la flexibilidad en el ordenamiento productivo del territorio, cerrando fronteras de hecho a las élites y asumiendo los costos sociales de una población sin acceso propio a los bienes. En contrario, gobiernos orientados al mercado generarán mejores condiciones de infraestructura de servicios básicos, de servicios de consumo (denominados con acierto “banales” por Cicolella: 2002), se abrirán a la competencia y podrán ordenar su imponibilidad fiscal, dando lugar a una selección de residencia por estatus reafirmando la postura de Tiebut (1956). Este tema es recurrente cuando se observa la disposición de los Municipios, Comunas o Partidos según sea el caso nacional que se analice, y está estrechamente ligado al sistema de representación de intereses de los respectivos partidos políticos dominantes en cada jurisdicción y a la posterior acción de los gobiernos.⁴⁵

Como en las AMs intervienen múltiples instituciones de representación de intereses cuyo ámbito territorial es mayor que el AM, Pírez (Pírez 2008: 100) analiza que estos se comportarán de acuerdo a intereses que no son específicos de las propias áreas y elaborarán propuestas que concuerden con las del electorado mayor.

Resumen del capítulo

En la generalidad de los casos observados de América Latina se encuentra que la función de representación de intereses a cargo de los partidos políticos no tiene

⁴⁴ Una visión similar en Magri (2002) sobre Políticas de vivienda e infraestructura en el AM de Montevideo que inciden en la segregación social y segmentación institucional de la misma.

⁴⁵ En el caso del AM de Montevideo, la reglamentación de la Intendencia de Montevideo de regular la construcción de grandes superficies de consumo y de prohibir la construcción de barrios cerrados o condominios, impulsó el traslado a Canelones de emprendimientos de este tipo (caso Geant, Hipermercado y varios barrios privados al norte de la Interbañearia). En el caso de San José se flexibilizó la imponibilidad fiscal y se otorgaron terrenos comprados por la Intendencia para la radicación de emprendimientos productivos y de consumo (Ruta 1, Santa Lucía).

expresión en la dimensión metropolitana. Las funciones de los partidos tienen un desfase entre la dimensión social y la dimensión de ciudadanía, porque la primera se genera y reproduce sobre una matriz funcional de vínculos desterritorializados por efecto de la multiterritorialidad de las actividades de los individuos y la segunda que supone el ámbito de representación de la ciudadanía se ciñe al formato de circunscripciones políticas en las que se distribuye el territorio: el plano subnacional formado por provincias, estados, departamentos o localidades, comunas, según el caso a estudio.

La adaptabilidad de los sistemas políticos para responder a los cambios que los actores imprimen, refiere a una de las categorías de análisis principales de la teoría de sistemas. Easton (Easton: 1992) la propone como variable fundamental de la pervivencia de los sistemas políticos y también desde la teoría del desarrollo político Huntington (Huntington: 1992) la considera fundamental para tratar a la política y al sistema político como variable independiente de análisis frente a otras interpretaciones (por ejemplo la teoría de la modernización en la sociología o la teoría de la convergencia económica Rustow: 1968) que parten de la incidencia de factores socio-económicos para determinar el curso de la política y las políticas.

Capítulo 6.

La gobernabilidad en el debate metropolitano

En los puntos anteriores vimos distintas dimensiones por donde se encauza la problemática metropolitana. Siendo nuestro objeto de estudio las condiciones de gobernabilidad y gobernanza en condiciones de metropolización, encontramos que la literatura sobre la gobernabilidad y la gobernanza del territorio metropolitano, no diferencia claramente a que se refiere y como se interpretan estos pares conceptuales. Desde nuestra postura definimos adelantando la discusión que, si nos encontramos frente a una conjunción aleatoria de recortes político-administrativos y espacios de actividades sectoriales del Estado desplegadas sobre un espacio geográfico sin representación en el mapa político del Estado, el análisis se debe conducir aclarar que:

- a. la capacidad político institucional local o sectorial para realizar sus propias competencias, es la primera definición aproximativa del concepto de gobernabilidad;
- b. la capacidad para relacionarse con la sociedad y el mercado, en términos de participación de estos en la esfera pública, en los asuntos de la comunidad etc., a través de políticas públicas y al interior del propio Estado con relaciones intergubernamentales formales e informales, comienza a definir la conceptualización de la gobernanza.

Ahora bien, si en los “recortes” que pertenecen a territorios política y socialmente constituidos que integran el régimen estatal (Municipios, Comunas) no hay un manejo consistente de responsabilidad y control porque los actores civiles son los que imprimen la dinámica (económica y social), la debilidad pública hace que conceptos como gobernabilidad y gobernanza se conviertan en el problema principal de manejo del territorio local (Departamento y Municipio) en contexto metropolitano. En la literatura especializada se encuentra a veces la aplicación de estos conceptos como sinónimos, complejizando la comprensión, porque podemos hablar de gobernabilidad aplicada a una estructura política consolidada en su legalidad y legitimidad, a la vez que hablamos de gobernanza cuando nos referimos al campo de relacionamiento y dirección del Estado a la sociedad (primera versión de la gobernanza en Maintz (Maintz 2001 y 2002) y Peters (2003) o de las articulaciones informales en un plano horizontal entre el Estado

y actores de la sociedad -gobernanza de mercado o de redes- (Marsh:2000; Rhodes: 2001; Kooiman: 2004; A. Villanueva:2006).

Cuando se revisa la literatura sobre condiciones de gobernabilidad aplicada al contexto metropolitano encontramos definiciones que abordan diferentes variables donde se navega entre ambos conceptos, dejando claro que tampoco en la academia existe claridad al respecto.⁴⁶ Algunos autores hacen hincapié en los obstáculos de la estructura institucional del régimen estatal para configurar modalidades gubernamentales de nuevo tipo que puedan a contrario del modelo tradicional jerárquico y sectorializado, integrar temas que respondan a emergentes no tradicionales de la demanda social, lo que deja patente la sospecha de que en casi todos los casos a estudio es prácticamente imposible generar campos comunes de políticas sustantivas en este tipo de territorio, diseñadas desde una centralidad metropolitana o por una eficaz y eficiente articulación de actores. En general las investigaciones constatan que las articulaciones exitosas se producen sobre temas que no afectan la inversión política de los actores en especial los gobernantes municipales respecto a su electorado⁴⁷. Este tema plantea como la política en términos de incentivos de los actores motiva actitudes poco cooperativas a partir del cálculo de costos que estos deben asumir por introducirse en campos compartidos de políticas.

Los obstáculos que se visualizan en la estructura institucional del régimen estatal para configurar modalidades gubernamentales, constituyen uno de los principales temas de debate. Pírez habla de gobernabilidad metropolitana (Pírez: 2002, 2004 y 2008) cifñéndose a la preocupación de cómo desde las estructuras legalmente constituidas se llega a controlar la generación de políticas eficaces y legítimas en un territorio que escapa a las formas legalmente conformadas. Plantea que la configuración legal que se

⁴⁶ Es considerable la bibliografía que se encuentra disponible en donde se trabajan los conceptos como sinónimos. A los efectos el trabajo de Cynthia Hewitt de Alcántara "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad" en <http://www.unesco.org/issj/rics155/titlepage155.html> y Governance: las tribulaciones de un terminólogo" de Deferraris (2000) en La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. INAP, Madrid. En [www.http://books.google.com/books](http://books.google.com/books)

⁴⁷ En entrevistas calificadas en varios países sobre el tratamiento de cuestiones metropolitanas, relatan anécdotas sobre temas e itinerarios de coordinación entre actores municipales donde el tema en cuestión no ocuparía una agenda política seria. Ejemplos sobran pero el más extremo fue sobre un caso de arduas negociaciones sobre cómo pintar un puente que comunica dos Municipios en L'Île de Francia.

reproduce en el territorio es “[...] una trama cuya dureza depende de la naturaleza institucional de la norma y de las condiciones formales y reales para su modificación”. Esa estructura define para cada asunto los actores que se involucran y distribuye la capacidad de decisión sobre las cuestiones metropolitanas, quienes se hacen cargo de la producción de normas o planes” (Pírez-2008-96), lo cual nos está ciñendo a serios problemas en el campo de las relaciones intergubernamentales. El investigador propone que la metropolización es una realidad política sin solución, porque no hay institucionalidad que ordene la expansión urbana, ni tampoco arreglos intergubernamentales que permitan abordarlos.

Orellana (Orellana-2007:193) analiza desde el caso del AM de Santiago, la condición de gobernabilidad metropolitana recalando en la necesidad de contar con la capacidad de algún órgano de tomar decisiones sobre el territorio en su conjunto constituyendo la especificidad de la problemática metropolitana, de forma de integrar otras dimensiones como el desarrollo económico, la cohesión social y la sustentabilidad ambiental y se pregunta quién es capaz de acumular y conjugar tanto poder político y tener la legitimidad necesaria para representar abanicos extensos de demandas y situaciones sociales que se presentan, porque como la representación de intereses se guía por la distribución territorial de clases dominantes y las clases subordinadas las premisas no tienen lógica ni espacio para cumplirse.

Lefèbre (Lefèbre-2005:196) analiza que no hay correspondencia entre la capacidad de gobernar orientando a la sociedad y la configuración de factores socio-económicos que se suceden en las AMs. Aquí Lefèbre confunde gobernanza con gobernabilidad porque si nos referimos a la capacidad de gobernar orientando a la sociedad estamos definiendo a la gobernanza, que para el autor sería la incapacidad de interpretar a través de políticas públicas las necesidades, intereses y demandas de la sociedad.

El autor interpreta la enunciación de gobernabilidad de Kooiman (Kooiman: 1990) como el “proceso permanente de equilibrio entre las necesidades de gobierno y las capacidades de gobierno”. Para el tema metropolitano. Lefèbre (ob.cit: 197) dice que: “gobernabilidad es la capacidad de las áreas metropolitanas para establecer herramientas, mecanismos, instrumentos y ordenamientos para que estos territorios sean gobernables. Como tal, la gobernabilidad incluye a las instituciones políticas que la

literatura de ciencias políticas denomina “gobierno”. Desde este punto de vista, la gobernabilidad comprende a todo tipo de ordenamiento (incluyendo instituciones metropolitanas tales como las autoridades metropolitanas). Conciérne únicamente a aquellas que puedan hacer que las áreas metropolitanas resulten gobernables, lo que ocasiona que puedan tratar problemas de índole cada vez más “intersectorial”, que pueden dar lugar a políticas integradas entre los distintos sectores.”

El autor define la gobernabilidad tal cual es consensuadamente aceptada pero reclama que el gobierno u organismo desarrolle como gobernabilidad la capacidad de agregar políticas intersectoriales, cuestión que pasa por generar capacidades de articulación de distintos entes sectoriales encargados de tales fines, aún donde existan gobiernos metropolitanos, escapando la definición anteriormente dicha de las capacidades intrínsecas del gobierno y entrando en el campo del relacionamiento intergubernamental formal y/o (según el caso) de la gobernanza institucional informal.

Borja (Borja-2008-137) examina que hay dos problemas originados en la escala que se estudia para pensar en un déficit de gobernabilidad metropolitana, uno basado en la falta de políticas generales al territorio como las de infraestructura de servicios básicos y en políticas más específicas que hacen a la complejidad que presenta cada territorio político (Municipios- Comunas) en cuanto a problemas de urbanización y gestión del ordenamiento social y económico de la ciudad. Fundamenta que la metropolización necesita “[...] otro nivel de gobernabilidad y de planteamiento, la nueva ciudad metropolitana es otra escala de ciudad y probablemente requiere una forma de gobernabilidad distinta.” al compendiar distintas escalas de esa urbanidad con sus distintas características, necesidades e intereses. Concluye que una urbanidad a tres escalas (nacional, regional y local) plantea el desafío de la innovación política en cuanto a pensar una gobernabilidad compleja no dependiente de un solo órgano de gobierno sino de múltiples articulaciones en base a: cooperación intermunicipal; coordinación de servicios sectoriales de infraestructura y ordenamiento-planificación del suelo; y uso estratégico de los instrumentos económicos, recalando nuevamente en el concepto de gobernanza formal o informal.

Los autores citados tratan de hallar una explicación consistente a los fallos de gobierno en una situación no aprehensible desde el punto de vista de la constitución territorial

que dispone el Estado, cuando en realidad no son fallas del gobierno sino respuestas no adaptadas a una realidad que supera la propia organización territorial del Estado y la consecuente distribución territorial del poder.

Pero, si consideramos que la gobernabilidad es desde el punto de vista de una dimensión de interpretación analítica, la medida en que un gobierno puede tomar decisiones, implementar y aplicar efectivamente políticas (Prats-2003:10) transformando demandas en acciones, asumimos con Aguilar Villanueva que los riesgos de la gobernabilidad-ingobernabilidad **“concernen directamente al gobierno, a su capacidad de gobernar, [...] una crisis de la dimensión de la acción gubernativa”** (A.Villanueva-2006:57)⁴⁸, por lo que, lo planteado por autores como Borja y Lefèbre ya entra en la conceptualización de las relaciones intergubernamentales como una expresión de la gobernanza y no atañe específicamente a la gobernabilidad que es desarrollada de todos modos en espacios locales –con éxitos y fracasos- por las unidades gubernamentales constituidas, e insertas en la metropolización.

Entonces para hablar de gobernabilidad deberíamos ceñirnos al territorio legalmente constituido (municipio, departamento etc.) en donde los problemas que el “recorte” metropolitano que cae en su jurisdicción le provoca en relación al resto del territorio político. Así, las variables a analizar en tanto a gobernabilidad (capacidad del gobierno) deben ser:

A. Donde no hay gobierno metropolitano y el control es disperso y asimétrico:

- a. La identificación del territorio metropolizado en el contexto municipal
- b. La existencia de estructuras municipales y de recursos humanos destinada a la provisión de servicios metropolitanos. Esto implica un grado de innovación en la estructura clásica municipal
- c. La capacidad para la elaboración de políticas que correspondan al territorio metropolitano local en relación al contexto general local (transporte, ambiente, vivienda, infraestructura de servicios)
- d. La relación fiscal y financiera dentro del Municipio entre territorio metropolizado y no metropolizado.

⁴⁸ En negritas para resaltar afirmación del autor.

B. *Donde hay gobierno metropolitano instituido*, siguiendo el modelo propuesto por Sharpe (Sharpe: 1995):

- a. legitimidad política de la autoridad metropolitana mediante elecciones directas
- b. territorio jurisdiccional que iguala el territorio funcional
- c. recursos financieros propios, principalmente a través de su propia fiscalidad
- d. responsabilidades y competencias relevantes
- e. dotación de personal adecuado para elaborar y ejecutar políticas y acciones.

Resumen del capítulo

La gobernabilidad metropolitana es una preocupación constante en el análisis. Sin embargo como trataremos de explicar en la próxima sección, existe una duda razonable para considerarla como categoría de análisis aplicable al territorio total de área metropolitana. Donde no existe gobierno metropolitano es indiscutible que estamos frente a articulaciones intergubernamentales clásicas o formas de gobernanza (jerárquica, multinivel, red, mercado). Aún tomando en cuenta formatos legales de gobierno metropolitano también la gobernabilidad es un factor interpretativo de análisis que se complejiza porque la viabilidad de la gobernabilidad del gobierno metropolitano está dependiendo de la gobernanza entre los niveles políticos que articulan intereses y recursos a través o por fuera de este órgano.

Sección III

DISCUSIÓN TEÓRICO METODOLÓGICA SOBRE LA GOBERNABILIDAD Y LA GOBERNANZA EN LA METROPOLIZACIÓN

El objeto en esta sección es reconstruir las categorías de análisis de la gobernabilidad y la gobernanza en función de la configuración política de las AMs. Se trata de discernir sobre estos conceptos en su especificidad, considerar su pertenencia como componentes de desarrollo político de la comunidad política metropolitana en tanto gobiernos y sectores estatales y en el caso de la gobernanza también se incorpora la ciudadanía.

Se procura comprender como se dimensiona el concepto de la gobernabilidad cuando es aplicado al contexto metropolitano, en función de una arquitectura territorial que es objeto de política en por lo menos dos escalas: el gobierno nacional (administración pública y los sectores, empresas y entes) y los gobiernos subnacionales. También cuales son las situaciones que se presentan donde hay amparo legal de la figura metropolitana (gobierno, consorcios metropolitanos) y los marcos y procedimientos que esto supone para discernir sobre las condiciones de gobernabilidad que presentan.

Por su parte la gobernanza, como concepto que aplicamos a los sistemas de vínculos en las AMs se encara desde un análisis de cómo se reconfiguran las relaciones entre las (múltiples) instituciones públicas y de estas con la sociedad en las AMs. La gobernanza está recorriendo un camino todavía inconcluso de discusión acerca de su conceptualización valorativa y analítica, donde como alguna vez dijo Sartori respecto al término globalización, existe un estiramiento del concepto, adaptándolo a ideas que modifican y pluralizan su significado teórico. Por esto, existe aún confusión y marcos ambiguos donde se registra literatura que la asimila con la gobernabilidad, o la opone, o la transforma tanto valorativa como procedimentalmente en una modalidad funcional – “apolítica”- de operar las relaciones socio-políticas.

Desde el punto de vista de la gobernanza como lo expresan nuestras hipótesis, no se visualizan horizontes consolidados y eficaces en el análisis de las condiciones de vínculos metropolitanos. En sus diversas acepciones la gobernanza metropolitana observada desde la perspectiva de la expresión de la interdependencia política donde pueden ser incluidos actores civiles muestra agujeros negros⁴⁹, porque por defecto o por exceso se constituyen escenarios que, o bien están vaciados de contenido o se van complejizando en la arena de las decisiones políticas hasta quedar paralizados.

La gobernanza desde el punto de vista de la apertura de espacios a la ciudadanía que se asienta en las AMs, tiene escaso desarrollo en América Latina. Como expresa Aguilar Villanueva (2006: 106 y 107) “[...] la cuestión de la gobernanza no surgió desde adentro de los problemas de nuestros países, por lo que da la impresión de ser una cuestión importada. Tal vez la razón de fondo para no descubrir o tomar en serio el problema de la gobernanza, es que en nuestras sociedades no se observan extendidos o consolidados los sectores de una economía productiva y competitiva ni los de una sociedad civil mutualista y solidaria, razón por la cual fuera del agente gobierno parecen no existir poderes sociales con capacidad de solución de problemas, cuyas actividades contribuyan a la conducción de la sociedad hacia metas de vida de mejor calidad”. Esta apreciación se ajusta a la cuestión metropolitana si se observa desde la esfera política (gobiernos, sectores) en cuanto a decidir y hacer políticas adecuadas, y desde lo social en términos de representación de intereses y organización política de una sociedad que se maneja en entornos territoriales sin identidad concreta (legal) y sin espacios de participación que reflejen las nuevas formas de organización y reproducción social.

El mercado como grupo de interés y presión con conocida trayectoria en su relacionamiento con el Estado, tiene mejores capacidades de generar sistemas de vínculos con las instituciones públicas porque aprovecha las ventajas que proporcionan las corrientes dominantes en la tecnocracia pública y en los organismos internacionales sobre el “desarrollo local endógeno” y “las ventajas competitivas” que ofrece la nueva recomposición del sistema de acumulación capitalista, influyendo en los gobiernos regionales y locales, que son instados a liberalizar las políticas y a competir entre sí para atraer capitales y recursos de cooperación. Los gobiernos subnacionales deben generar

⁴⁹ En el sentido real del concepto, porque en general acciones que comienzan a delinear formas de acción coordinada desaparecen en la lógica de los intereses políticos, en la competencia entre actores o en los canales burocráticos de las instituciones como se puede apreciar en el análisis empírico.

nuevos equilibrios para compensar desarrollo económico con desarrollo social, incidiendo en esto las preferencias ideológico-políticas del gobierno local que puede volcarse a generar alianzas con distintos actores generando tipos diferenciados de gobernanza: con mas Estado o con menos Estado (Navarro: 2002).

Pero más allá de las opciones que toman los gobiernos subnacionales en sus territorios en acuerdo a sus preferencias políticas y el entorno donde se desenvuelven, cuando están en situación de que parte (o todo) de su territorio está inserto en la metropolización, deben interactuar en mayor o menor grado, adaptando su gestión a respuestas múltiples de situaciones sociales y económicas que inciden positiva o negativamente en sus espacios administrativos. Como las AMs tienen la característica de tener una geografía variable (Veltz: 2000), movable al compás del proceso de expansión de la metropolización, las instituciones deben intercambiar recursos con otros gobiernos y agencias estatales con distintos intereses, capacidades y recursos, integrando escenarios o arenas de políticas en las cuales no hay certezas de éxito y sustentabilidad de las interacciones. Adecuando al contexto metropolitano lo expresado por Maintz (Maintz 2001:6) “[...] muchos problemas con los que tiene que lidiar la política pública son provocados por efectos negativos externos que afligen a grupos que no participan en su producción, y muchos problemas no pueden ser resueltos por aquellos que los padecen”.

En esta sección revisaremos los procesos de las ideas acerca de esta dupla, su relación e interdependencia con el objetivo de reconstruir una conceptualización de la gobernabilidad y la gobernanza metropolitana en el entendido de que, el desarrollo de ambas puede generar desarrollo político institucional metropolitano, concepto vaciado de contenido en la práctica de las instituciones públicas y en el sistema político en su relación con la metropolización.

Capítulo I: Reconstruyendo categorías de gobernabilidad para las AMs

1. *Factores constitutivos de la metropolización que inciden en la comprensión de una gobernabilidad metropolitana*

Ya analizamos que en el contexto metropolitano se observan características específicas de estos territorios emergentes que no se ajustan al formato de distribución de poder y al sistema de vínculos del régimen tradicional del Estado Nación, resumidas en:

- a. la falta de una jerarquía institucional es suplida por relaciones de poder descentradas y asimétricas entre instituciones con distintas metas colectivas y capacidades de gobierno;
- b. ausencia y/o debilidad de marcos legales específicos para una institucionalidad metropolitana;
- c. inexistencia de una arena metropolitana de mediación de intereses y conflictos; manifestándose la interacción segmentada en múltiples arenas temáticas
- d. dificultad para los actores político-institucionales para generar actos de efectiva autoridad metropolitana⁵⁰;
- e. instituciones públicas con cometidos específicos en lo metropolitano
- f. discrecionalidad en las acciones sobre el territorio con ausencia de controles efectivos y legitimación ciudadana.

En suma, en las AMs, las instituciones públicas como expresión de presencia y poder estatal, si bien existen en abundancia dada la pluralidad de organismos y gobiernos involucrados, dirimen sus orientaciones y decisiones sobre políticas y procedimientos en un marco institucional autoreferido. Se puede argumentar en contra de esta apreciación diciendo que la metropolización no es factor causal porque en cualquier

⁵⁰ Un caso reciente en el tiempo que ilustra la incapacidad de actores con capacidad efectiva de dirimir cuestiones metropolitanas, fue la fallida y polémica intervención de la Presidenta Bachelet frente al problema del transporte metropolitano en el AM de Santiago de Chile en 2006.

contexto nacional se reproduce la *autopoiesis* institucional y que esta produce siempre caminos paralelos y divergentes de políticas (Marshall: 1949). Es verdad, pero los resultados de la segmentación vertical y jerárquica que procesan las instituciones en las AMs se torna con mayores efectos cuando existe una particularidad: es que la actividad se produce en un territorio sobre el cual todos actúan y son responsables de determinados campos pero no del todo. Cada institución observa sus propios objetivos y metas tomando poca cuenta de lo excepcional del escenario donde se desenvuelven, que no es un espacio subnacional integrado al régimen de organización del Estado y a la vez está formado por partes de estos.

El bajo desempeño institucional en este marco, esta dado en que, las instituciones al no tener un contexto legal que les establezca reglas de juego y procedimientos adecuados a una complejidad metropolitana que requiere nueva y mayor especialización y diversificación de las tareas públicas, no logran aprehender la complejidad de este entorno, sean estas arenas de coordinación pública, marcos de referencia institucional para organizaciones de la sociedad, o espacios de referencia institucional para la dinámica del mercado. Para Feldman (Feldman 2003:7) siguiendo el razonamiento de North (North: 1999), “[...] las instituciones ayudan a determinar el horizonte de posibilidades colectivo al cual actores (individuales o colectivos) pueden aspirar si coordinan sus acciones en una forma que sea compatible con la naturaleza de la institución adoptada, aceptando restricciones sobre las conductas posibles.”

Si las observamos en la escala de la metropolización, se hace necesario para el reconocimiento institucional (sean gobiernos o agencias del Estado), que su campo de acción caiga (o entre) en otras jurisdicciones, generando situaciones donde pueden quedar en cuestión sus propios cometidos y capacidades (así como su cuota de poder) si no están adaptadas a la complejidad que se le presenta, de donde su adaptación deberá realizarse sin perder de vista que esta interfase metropolitana , que se produce entre las escalas nacional y subnacional y puede generarle cambios en su accionar, en los procedimientos para el cumplimiento de sus objetivos y en su relación con los ciudadanos.

1.1. Perspectiva de la gobernabilidad- ingobernabilidad en la Ciencia Política

La figura de la gobernabilidad es abordada desde el neoinstitucionalismo por autores como Prats (2003); Camou (1994), Alcántara (1999) -entre muchos otros-, que la definen como las capacidades gubernamentales para generar ajustes efectivos y legítimos entre necesidades y capacidades de acción del gobierno, que dependerán de la arquitectura institucional en curso (Prats 2003:12). Desde otro enfoque, el sistémico, (Luhmann: 1992; De Mattos: 2000; Boisier: 1999, 2001, 2003), se analizan los riesgos evolutivos de subsistemas sociales que aumentan en número, crecen en autonomía y engrosan sus relaciones de manera que ningún detentador de poder puede ejercer sin considerar que el último de destinatario de la acción potestativa conserva capacidad reflexiva de poder, influencia o autoridad. (Zolo 1994: 40-41, citado por Camou 1994:22)

Desde una perspectiva normativa e institucionalista Sartori (Sartori 1999:222) relaciona gobernabilidad y democracia. Analiza que los gobiernos democráticos están insertos en un proceso continuo de pérdida de autoridad y obstáculos ante el cúmulo de demandas del que no puede dar cuenta. La gobernabilidad se desenvuelve en un proceso donde la democracia está taponada por presiones múltiples y el gobierno pierde capacidades, tiene “[...] poca resistencia a las demandas e insuficiente capacidad para llevarlas a cabo” generando la ingobernabilidad, concepto este, precedente al de gobernabilidad, definido por Huntington, Croizier y Watanuki (1975:161) en el Informe a la Trilateral que la diagnosticaba como:

“Las disfunciones de la democracia han producido tendencias que impiden ahora ese mismo funcionamiento:

- (1) El funcionamiento exitoso de los gobiernos democráticos Las virtudes democráticas del individualismo y la igualdad han conducido a una deslegitimación general de la autoridad y a una pérdida de confianza en el liderazgo.
- (2) La expansión democrática de la participación y el involucramiento político ha creado una sobrecarga en el gobierno y una expansión desequilibrada de las actividades gubernamentales, exacerbando las tendencias inflacionarias en la economía.
- (3) Se ha intensificado la competición política que es esencial para la democracia, lo que ha llevado a una desagregación de los intereses y a un declive y fragmentación de los partidos políticos.

(4) La receptividad de los gobiernos democráticos hacia el electorado y las presiones sociales ha estimulado el parroquialismo nacionalista en el modo en que las sociedades democráticas conducen sus relaciones internacionales.”

La crisis de gobernabilidad iniciada en la década de los 70s (Huntington, Croizier y Watanuki: 1975) dejó al descubierto que poco se conocía de la caja negra del Estado a través de la cual se generaba la actividad de políticas y fundamentalmente del nivel subnacional. La preocupación por el rendimiento de las organizaciones estatales desarrolló la visión de necesidad de fortalecimiento institucional entrados los 80s centrandó el foco en “[...] la construcción, mejoramiento y fortalecimiento de la estructura interna, sistemas y estrategias de la organización, así como a dar importancia a sus cuadros técnico-burocráticos” (Huerta 2008: 121), en un proceso donde ya se cuestionaba el rol del Estado de Bienestar y avanzaban las reformas neoliberales en el mundo sajón, pero, por lo poco que se sabía sobre sus capacidades no era posible realizar evaluaciones eficaces que respondieran tanto a los cuestionamientos del neoliberalismo como a los planteos funcionales al mismo.

A principios de la década de los 90s, el “Estado vuelve al primer plano” concibiendo la importancia de que este “[...] estaba en condiciones de tomar la iniciativa en el diagnóstico de los problemas sociales y en la propuesta de soluciones universales para resolverlos” (Skocpol 1995: 17) porque siguiendo a Hecló (Hecló:1976) “[...] las acciones autónomas del Estado que Hecló destaca no son en su totalidad actos de coerción o dominación, sino por el contrario, actividades intelectuales de unos administradores civiles dedicados a diagnosticar problemas de la sociedad y a idear políticas alternativas para resolverlos.” Esta defensa a la esfera pública, su estructura, organización y actores exhibe una corriente de pensamiento que apuesta a una estatalidad con capacidades para llevar a cabo con éxito los cometidos que fundan su naturaleza.

Repetto (2003:6) siguiendo a Hildebrand y Grindle (1997) que identifican como propiedades de una capacidad estatal a la efectividad, la eficiencia y la capacidad de adaptación⁵¹ que la hacen sustentable entre períodos dados, propone que estas capacidades que tiene o no tiene una institución manifiestan “[...] la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles

⁵¹ Esta última tomada de la teoría sistémica desarrollada por Easton en 1975 y de la teoría del Desarrollo Político de la misma década (Huntington: 1975).

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”. El autor reconoce que esto permite observar el aspecto dinámico de surge de las instituciones. Por un lado, en tanto recursos propios de poder de que dispone (governabilidad) y por otro, como las que lo acreditan como un agente efectivo para accionar definiciones colectivas (governanza): “la interacción política (en la institución) de individuos y grupos con intereses, ideologías y (sobre todo) dotaciones de recursos de poder diferentes” (ob.cit:7).

1.1.1. Buscando el ángulo del análisis metropolitano

Si la ingovernabilidad se definió cómo el resultado de una excesiva intervención y expansión de las actividades del gobierno que deslegitimaron el principio de autoridad estatal; y se dedujo que la ampliación del Estado de Bienestar Keynesiano (EBK) provocó la expansión de la demanda ciudadana por bienes sociales obligando al Estado a aumentar su capacidad de respuesta, y, donde este *feed back* generó por un lado crisis fiscal y por otro el descontrol de la cuestión social deslegitimando a los gobiernos ante la sociedad en tanto autoridad y autonomía para ejercer la tarea del gobierno; puede deducirse que la ingovernabilidad es en definitiva producto de un mal ejercicio o un modelo inadecuado en la estructura de la governanza.

Considerando que, las AMs cobran impulso en América Latina en la segunda mitad del siglo XX, y aumentan su velocidad de reproducción social cuando estalla la crisis política y económica al entrar la década de los 70s, para continuar esta tendencia hasta nuestros días, nos preguntamos:

¿Qué categorías y niveles de análisis debemos aplicar para definir las condiciones de governabilidad en las AMs?

Una vía directa es optar por analizar las capacidades de los gobiernos que integran las AMs como corpus de autoridad, legitimidad y autonomía que generan cursos de acción que pueden propender o no, a potenciar los cometidos y la labor del gobierno (mejora en las reglas de juego, reestructuras organizativas), en definitiva diseño y orientación institucional. Esto refiere estrictamente a considerar la forma clásica y acotada del

concepto de gobernabilidad, pero no explica la cuestión metropolitana, sino la performance de las unidades que la integran.

Otra vía, es abordarla lateralmente, analizando como se desarrollan o no condiciones de gobernabilidad en relación a las estructuras de gobernanza que se implementan, aquellas que esos gobiernos mantienen con sus pares, con los sectores del Estado, con el mercado, con sus propias sociedades y lo que es importante, con la sociedad que no se reproduce en su territorio, sino que lo utiliza funcionalmente (trabajo, consumo, cultura, etcétera), para lo cual entramos en el terreno conceptual de una gobernanza que se define en “[...] la totalidad de las interacciones entre otros organismos públicos, el sector privado y la sociedad civil, destinadas a resolver los problemas sociales o la creación de oportunidades de la sociedad. En esta definición amplia, las instituciones, los instrumentos, los procesos y los roles de los actores están incluidos.” (Zurbriggen 2010: 5), y condicionan para Aguilar Villanueva (2006: 72) el curso o potencial de la gobernabilidad: “[...] se descubrió que no todas las capacidades requeridas para la gobernación de un país –particularmente en el campo del crecimiento económico y el desarrollo social- se encuentran en el ámbito del gobierno y las que posee el gobierno (legislación, coacción, imposición fiscal, servicios sociales universales) son insuficientes frente a la magnitud de viejos y nuevos problemas de la sociedad”.

1.1.1.1. Capacidades para organizar gobierno y capacidades para gobernar en situación metropolitana

En el primer caso, la literatura académica latinoamericana abunda en diagnósticos sobre la escasa capacidad institucional de los gobiernos subnacionales para enfrentar sus propios problemas y los que se anexan al entrar en situación de metropolización o regionalización según sea el caso. (Carrión: 1999; Finot: 1999; Tecco: 2002; Pérez: 2002; Cicolella: 2005; Borja: 2004; Lournaga: 2002; Magri: 2003), distinguiendo principalmente los déficits en el campo fiscal, regulatorio y distributivo, sin importar su condición de ser parte de un Estado unitario o federal (Boisier: 1998; Borja: 1999; Cuervo González: 2003), condicionando sus capacidades gubernamentales.⁵² Fernando

⁵² El Banco Mundial define capacidad como: “[...] la posibilidad de emprender y promover en forma eficiente acciones de interés colectivo.” (WB 1994: 4).

Carrión (Carrión 2000:5) considera que “[...] la organización del Estado le otorga mayor importancia a lo sectorial que a lo territorial, lo cual significa que la intervención estatal se hace desde ciertos recortes de la realidad definidos por el centro hacia la periferia de manera transversal. La acción del Estado descansa en las políticas sectoriales, descuidando las regionales, provinciales y locales. Por eso, la formación de un Estado Descentralizado tiene que lograr la articulación de lo sectorial y lo territorial.”

Por su parte, Andrew Nickson (Nickson: 1998) distingue distintos modelos de gobierno local. Se pregunta qué capacidades tiene en el marco del Estado y construye una tipología: modelo insular británico (económico) y modelo europeo continental (político), caracterizándolos por su capacidad de decisión en la provisión de servicios públicos, y posicionando al gobierno local respecto del Estado y de la ciudadanía receptora de los bienes: de tipo económico y tipo político: “En el modelo económico, “[...] existe una subordinación política implícita a los deseos del gobierno central [...]”. En el modelo político, “la función es esencialmente política del gobierno local y se deriva de una fuerte identificación ciudadana hacia las comunidades locales”. En sentido contrario, las características que presenta el modelo "económico" están referidas a la baja capacidad para desarrollar estrategias e instrumentos que cuenten con participación de intereses civiles y/o sociales, así como político-partidarios (gobernanza local). La capacidad de decisión de un ambiente local está directamente referida a la capacidad de regular los insumos propios y los que le aportan desde el sistema nacional.

Vemos entonces una amplia bibliografía sobre el análisis de situación de los gobiernos locales en América Latina, donde los principales obstáculos están en el sistema de vínculos entre Estado central y subsistemas territoriales, donde aparece como una variable de acendrada trayectoria histórica la dependencia entre niveles, más allá del sistema organizativo del Estado (unitario o federal).⁵³

⁵³ Se han trazado distintas interpretaciones analíticas en estas décadas: centro-periferia, sectorial-territorial, político-económica, entre las principales.

1.1.1.2. Gobierno local y metropolización

Cuando esta complejidad de lo local se inserta en el contexto metropolitano, se observan problemas generales a lo local y específicos respecto de su contexto metropolitano:

a. las instituciones estatales con jurisdicción nacional o regional son múltiples y están autoreferidas a sus propios objetivos, por lo que la gobernabilidad (sectorial) está representada en el control de sus propias metas y estrategias para llevarlas a cabo. Se desarrollan estrategias sectoriales (plano vertical) donde el territorio (plano horizontal) no tiene relevancia (Magri: 2006 y 2009, Zurbriggen y Milanesi: 2008); generando capas superpuestas de decisiones políticas sobre un mismo objeto, donde generalmente no existe demasiada concurrencia entre niveles.

b. en el caso de gobiernos locales en la metropolización, no controlan parte de sus propias jurisdicciones si parte de estas están sujetas a los factores de la metropolización, generándose su propia ingobernabilidad territorial (Orellana: 2006);

c. ante esta situación, los gobiernos subnacionales en América Latina no tienen suficientes capacidades legales para sobrellevar los efectos de la metropolización porque los formatos de régimen estatal no se han adecuado (por omisión o por defecto) a la interfase metropolitana, y aún, dentro de sus propias competencias no han desarrollado capacidades de gestión, continuando dependientes de la acción estatal tanto sean Estados federales o unitarios (Pírez: 2002 y 2008; Magri: 2009; Magri y Huete: 2009)

d. no hay agregación de intereses metropolitanos por parte de los actores legítimos de la canalización y representación de demandas, los partidos políticos (Orellana: 2008; Magri: 2008).

En esta línea, encontramos dos autores que analizan las condiciones de la ingobernabilidad en los Estados latinoamericanos. Achard y Flores (Achard y Flores: 1997:30) discuten la definición clásica, definiéndola para los casos que analizan como una combinación compleja de subdemanda ciudadana y escasa reproducción de políticas. Siguiendo a los autores, en el caso de las AMs latinoamericanas, el primer factor de subdemanda ciudadana puede interpretarse desde el ángulo de la canalización.

y representación de intereses y de la estructura de gobernanza intergubernamental, pero no desde la magnitud del rol del Estado y sus organismos de intervención social. Si es observable, una baja capacidad institucional, definida como la falta de la necesaria densidad institucional y organizacional para enfrentar la complejidad social a través de políticas y de formas de participación ciudadana en la cosa pública (Huntington: 1986).

Este diagnóstico de “subdemanda ciudadana (redefinida en el párrafo anterior) y escasa reproducción de políticas” es útil a la premisa de que las AMs generaron una recomposición *ad hoc* de la territorialidad del Estado⁵⁴, de la cual, este no ha dado cuenta cabalmente en su estructura y normativa, en especial en América Latina, y que aún es muy compleja en los escenarios europeos a pesar de décadas de elaboración de modelos e instrumentos en la materia.

Esta nueva territorialidad que surge durante el siglo XX y modifica las relaciones de poder y los ámbitos de hechura de políticas, replantea el análisis de la gobernabilidad-ingobernabilidad en los sistemas subnacionales, porque las AMs generan una interfase donde los atributos de la gobernabilidad se desdibujan cuando los gobiernos no logran controlar por sí mismos las nuevas condiciones socio-estructurales que se reproducen en sus propios territorios político-administrativos.

De una manera, a nuestro entender conceptualmente errónea, y como paliativo, atribuyendo diagnósticos de ingobernabilidad subnacional por causa de crisis en el rol estatal y una centralización dirigida en el campo de las políticas, las agencias de cooperación impulsan “la panacea de la gobernanza”, proponiendo modelos de gobernanza local y regional (o metropolitana si es el caso), desdibujando el verdadero mapa de la relación política entre Estado/gobiernos y sociedad en cuanto a sus capacidades intrínsecas de gobernabilidad y su capacidad directiva. Los paquetes de desarrollo local impulsan el desarrollo endógeno a través de la gobernanza local: “[...] partiendo de las propuestas de los agentes beneficiarios se elaboran criterios para la toma de decisión política. Esta diversidad de enfoques genera una malla de políticas de desarrollo superpuestas y complementarias, que actúan de forma discriminada según las dinámicas, carencias y capacidades propias de cada territorio” (OPP-AECID 2003: 29).

⁵⁴ En la sección I citamos a Kelsen (Kelsen: 1881- edic.1973, ob.cit.pág.252).

Esta argumentación ha dado pie a mucha literatura en la materia, olvidándose casi por completo la significación y contenido del concepto gobernabilidad y su relación y dependencia con la gobernanza y como entre ambas se retroalimentan dependiendo de esto su propio éxito, porque se empeñan en desvincular al territorio local del contexto legal, institucional y político del territorio nación y de la estructura y dinámica del sistema político, los cuales conforman las pautas y estrategias a seguir por los actores más allá de la autonomía que pretende este enfoque del rol local. Retomando a Achard y Flores (1997), las recetas internacionales desconocen la trama institucional y la estructura de demanda ciudadana local, de débil expresión en América Latina, proponiendo una gobernanza definida como “[...] el proceso mediante el cual los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como instrumento” de tales fines. (OCDE 2000 en A.V. 2006:129).

En las páginas que siguen aplicaremos el análisis a la gobernabilidad en sistemas metropolitanos, así como, la relación que guarda con el concepto y práctica de la gobernanza en el tipo de territorio que estudiamos, porque partimos de la premisa de que existe una relación necesaria aunque todavía no suficiente para que estos conceptos interactuando generen algún tipo desarrollo político en el territorio, es decir, reglas y procedimientos de control político-institucional.

Algunas preguntas guiarán el análisis de esta sección que iremos desenrollando en los sucesivos capítulos. En el presente capítulo nos hacemos las siguientes preguntas: ¿podemos hablar de gobernabilidad donde no hay expresión legal y procedimental institucional de tipo metropolitano? ¿Cómo se articula gobernabilidad y gobernanza local con gobernanza metropolitana?

1.2. Definiendo las categorías de análisis para la gobernabilidad en el caso metropolitano

A. ¿podemos hablar de gobernabilidad metropolitana donde no hay expresión legal y procedimental institucional de tipo metropolitano?, es decir, una estructura formal de gobernanza a través de un gobierno metropolitano o de relaciones intergubernamentales

Respondiendo a la primera pregunta), Aguilar Villanueva (2006) expresa que la gobernabilidad es parte en la gobernanza, porque esta última es la expresión global de los vínculos Estado-sociedad, que necesariamente marcará las orientaciones, estructura y estilos de acciones del gobierno, y, en el caso de la metropolización parece ser una interpretación plausible porque:

a. En el plano institucional:

a. 1. La gobernabilidad subnacional (local) en buena medida depende de cómo interactúan los gobiernos locales con sus pares y con las agencias estatales o internacionales para mejorar sus capacidades de gestión y su performance política en el contexto de la metropolización, proveyéndose de recursos para operar políticamente;

a.2. La capacidad de los gobiernos locales para generar gobernabilidad depende de la voluntad y capacidad para aprovechar las interacciones con el entorno metropolitano porque este último domina las agendas locales por la magnitud de sus expresiones sociales y políticas;

a.3. la gobernabilidad local será el resultado de la perspectiva con que los gobiernos aborden la posibilidad de relacionamiento donde inciden la orientación política y las preferencias de esos gobiernos.

En suma, la gobernabilidad local para gobiernos en situación de metropolización, depende en buena medida de la voluntad de los actores gubernamentales para generar estructuras de gobernanza que faciliten y potencien sus capacidades político-operativas en su entorno.

b. En el plano social:

b.1. el tipo de gobernabilidad estará relacionado por los énfasis y orientaciones que los gobiernos locales pongan en la gobernanza local.

b.2. Una gobernanza local orientada al mercado puede promover crecimiento económico y competitividad, cambiando la orientación social del gobierno si diluye campos de responsabilidades públicas de distribución, regulación y control. Produce un

tipo específico de gobernabilidad donde el gobierno debe desarrollar otras capacidades para organizarse a sí mismo en relación a metas innovadoras de la gestión tradicional. Por ejemplo, el modelo reformista del nuevo gerenciamiento público, promovido por las recetas internacionales tiende cuando es aplicado, a modificar el modelo tradicional de administración del Estado social porque cambia las metas y modalidades de organización pública así como la institucionalidad referida al control, regulación y distribución de bienes. El cambio orientado a la disminución y reformulación del rol público, puede generar problemas de gobernabilidad si no existe una necesaria concordancia entre política y administración y entre política y sociedad. También una gobernabilidad orientada al mercado puede tender a disminuir el relacionamiento con pares de su entorno para maximizar sus posibilidades de competitividad y potenciar sus recursos locales, constituyendo alianzas endógenas autoreferidas y conectadas al exterior del sistema local.

b.3. Una gobernanza inclusiva de lo social, donde el gobierno asuma un rol jerárquico o en contrario se apoye en redes sociales, puede cuestionar los intereses de mercado, perdiendo oportunidades de competitividad (Sobrino: 2000), aumentando el rol distributivo de gobiernos que no tienen en general competencias en el área social, generando condiciones de descontrol de la responsabilidad pública. De esta manera puede promover ciertos déficits de gobernabilidad local por aumento de la participación política organizada en asuntos de políticas y la distribución de bienes sobre los cuales no tiene completo dominio, o, puede potenciar la gobernabilidad generando equilibrios entre campos sociales.

b.4. Un gobierno local puede tratar de componer economía y sociedad reduciendo las fricciones a través de planes de equilibrio entre crecimiento económico y cuestión social⁵⁵, recreando formas de gobernanza participativa con el mercado y los grupos sociales. Necesariamente deberá modificar sus viejas capacidades y generar otras nuevas para el logro de una gobernabilidad legitimada por grupos diferentes y ser eficaz. La gobernabilidad entra en un difícil equilibrio entre la razón de una gobernanza

⁵⁵ En Uruguay dos casos con estas características son los gobiernos Departamentales de Maldonado y de Montevideo.

orientada a un colectivo activo y capacidades político-burocráticas que superen con éxito los nuevos sistemas de vínculos (Peters: 2005).

De estos puntos se deduce que la gobernabilidad local en condiciones metropolitanas estará sujeta a: las capacidades reales y potenciales de los gobiernos, a la orientación que estos den a sus cometidos, a como desarrollen sus capacidades de acuerdo a su orientación. En consecuencia, la gobernabilidad metropolitana dependerá de cómo acuerden conducir lo particular (jurisdicción) y lo colectivo (territorio metropolitano) las diferentes instituciones y sus actores políticos, esto es, de cómo articulen y combinen las formas de gobernanza, con el entorno local y con el contexto metropolitano.

De acuerdo con lo dicho, para formular una categoría de análisis de la gobernabilidad en las AMs necesitamos el marco de legalidad de las instituciones gubernamentales que las integran, por lo que hablar de gobernabilidad metropolitana no encaja en el tratamiento de una forma que no tiene organización legal, nos remite solamente a los casos en que existen aparatos legales instituidos, incluidos en el régimen político de una República y en la estructura del Estado: los gobiernos metropolitanos (por ejemplo, Chile y Ecuador). Estas estructuras de gobierno metropolitano suelen ser consideradas como gobiernos de segundo orden porque tienen capacidades muy limitadas de decisión en funciones esenciales como regulación, distribución y fiscalización para la elaboración de políticas⁵⁶, y en su mayoría son de elección indirecta por lo que no gozan de legitimación social –directa- (Williams: 1971; Carreras: 2002; Tomas: 2009).

En los otros casos donde no hay autoridad metropolitana, una categoría para analizar la gobernabilidad en el territorio metropolitano se halla en los gobiernos y en la estructura de gobernanza que desarrollen entre sí y con la sociedad metropolitana, pues estas darán (o no) la tónica y el estilo de la gestión de los diferentes gobiernos, suponiendo en sentido positivo, una sumatoria de gobernabilidades de distinto tipo y tenor. Pueden observarse como modelos de “archipiélagos” (Veltz: 2000)⁵⁷ con territorios desarrollados y con territorios en crisis, donde la asimetría de capacidades y recursos

⁵⁶ Como se verá en el estudio de casos, las competencias en general remiten a planificación y decisión sobre recursos dedicados al equipamiento urbano.

⁵⁷ Veltz (2000) define archipiélagos territoriales a aquellas situaciones donde emergen islas de desarrollo en un espacio deprimido social y económicamente.

entre gobiernos pondrá una tónica especial en las condiciones de equidad para establecer desarrollo político y social local.

B. ¿Cómo se articula gobernabilidad y gobernanza local con gobernanza metropolitana?

La respuesta está mediada por el sistema de relacionamiento del medio local con el contexto regional. En este punto surge un dilema entre los planos del territorio, porque se supone una necesaria articulación entre ambos planos, pero podrían no resultar suficientes si dependen en el plano local, de la orientación, de las estrategias, de las capacidades y recursos con que cuenta cada unidad de observación. A la vez, desde otro ángulo, ¿qué capacidad de incidencia tiene la regionalización de la política (articulación y negociación) para cambiar las condiciones en el plano local?

Este tipo de relaciones multilaterales que implican a los conceptos de la gobernabilidad y la gobernanza en planos territoriales donde las instituciones no son homogéneas en cuanto a capacidades y recursos, son objeto de estudio en el ámbito europeo (Scarpf: 2005; Klijn 1995; Rhodes: 2005), siendo observadas desde la perspectiva de estrategias a seguir por los actores institucionales en el marco de los vínculos que provee la gobernanza formal (relaciones intergubernamentales) e informal (redes multinivel). Las estrategias son clasificadas como de ajustes mutuos, estrategias de ganadores, de negociación intergubernamental que se abordan desde la interdependencia del contexto regional que posibilitan mejores condiciones de gobernabilidad/gobernanza endógena; otra es provista por Navarro (Navarro: 2004 y Navarro, Ramírez y Clark: 2004) abordando las estrategias desde el ambiente endógeno, reconociendo la importancia de los liderazgos políticos y su orientación en estos procesos.

Scharpf (2005), analizando como incide la gobernanza europea a través de la UE en la gobernanza y gobernabilidad de los Estados nacionales, expone interrogantes acerca de la acción colectiva que los actores de naturaleza institucional llevan adelante los arreglos de gobernanza supranacional y supraregional. El autor propone que los gobiernos se encuentran sujetos a intensas presiones políticas en su propia estructura (gobernabilidad) y con sus sociedades (gobernanza) por el sólo hecho aceptar compartir un espacio plural y multifacético, donde se ponen en juego las autonomías nacionales. En un marco de gobernanza intergubernamental como es el caso de la UE, las

instituciones delegan representantes. Estos pueden ser electos directamente por la ciudadanía o ser representantes con aval político institucional de los gobiernos respectivos para integrar las redes comunitarias. El autor no anota, pero a nuestro criterio es necesario especificar, que, junto con los actores también entran en la exposición pública las capacidades, el conocimiento y las experticias de cada institución para imponer sus objetivos, las condiciones de la negociación, su capacidad de resistencia en ambientes de conflictos plurales, y su experticia en la elaboración de arreglos de política, así como, queda expuesta su orientación política y voluntad para llevar a cabo temas públicos, puesto que es ilusorio (aunque los impulsores de la gobernanza así lo promuevan) que la cooperación es un principio respetado y practicado *at urbi et orbi*. La integración en estas condiciones supone que la aceptación de acuerdos colectivos deshace o afecta de algún modo orientaciones, preferencias, procedimientos y cursos de acción en las instituciones que representan estos actores, pudiendo provocar problemas internos al gobierno en relación a sus sociedades (gobernanza endógena) y a su propia estructura (governabilidad).

El autor analiza que pueden existir externalidades positivas así como, también en sentido contrario, externalidades que desautoricen determinadas prácticas endógenas generando conflictos a la interna de cada institución. “Estas organizaciones son creadas para servir a objetivos de los gobiernos, y al hacerlo, sus acciones están legitimadas por el acuerdo de los gobiernos miembros. A su vez, estas acciones se explican por los intereses, los poderes de negociación relativos y las estrategias de negociación de dichos gobiernos” (Scharpf 2005: 174). Para el autor, las acciones de estos organismos multilaterales dejan sujeta a restricción a las competencias propias de los gobiernos y delimitan el horizonte de preferencias de los ciudadanos que pueden no conocer, recibir información o participar en dichas instancias (también estas ideas son presentadas en Pierre: 2002, Narbondo y Ramos: 2003 y Marion: 2009).

Los gobiernos que se ven instados a entrar en estos vínculos de gobernanza multinivel, pueden perder buena parte de su capacidad predictiva y explicativa (ob.cit.:175) porque no pueden responder por acciones que no están realizadas sobre preferencias explícitas del gobierno ni controladas institucionalmente por los órganos respectivos de control legislativo.

Como escape a esta situación, Scharpf elabora interpretaciones sobre estrategias que los actores pueden utilizar alternativamente según la situación, que se sustentan en la búsqueda de su propia gobernabilidad, denominadas como: a. de ajuste mutuo; b. de negociaciones intergubernamentales; toma de decisiones conjuntas y d. dirección jerárquica. Klinjk (1995) elabora otra tipología que denomina como estrategias de: gestión intergubernamental, de exclusión-inclusión; y Rhodes (2005) trabaja sobre la idea de influencia de las asimetrías y la reticulación institucional en los posicionamientos. Por último, presentamos la propuesta de Navarro (2002) sobre la incidencia de la orientación política y liderazgos locales que intermedian en lo regional

a. el ajuste mutuo

Esta estrategia, implica que los gobiernos siguen adoptando sus propias políticas (mantienen sus propios equilibrios con destino a la gobernabilidad/gobernanza local), pero incorporan en su interna estrategias de adecuación al nuevo entorno político donde están insertos, adelantándose a los acuerdos colectivos o respondiendo en forma cooperativa o de negación, de acuerdo a como perciban el efecto de las externalidades en su medio y a como estas externalidades encuadren en sus preferencias políticas e ideológicas y al estado de sus capacidades de gestión (recursos de gobierno y funcionarios). Esta estrategia puede fundamentarse desde una lógica de tipo endógeno, donde prima la visión local sobre la regional.

b. negociaciones intergubernamentales

Esta segunda definición argumenta los gobiernos llegan a acuerdos formales a través de los cuales se llega como resultado de un proceso previo de interacción informal en gobernanza multinivel (en adelante GMN), donde los gobiernos utilizan sus competencias institucionales y su legitimidad para establecer luego acuerdos de gobernanza formal (Relaciones Intergubernamentales), incluidos en su institucionalidad. Los gobiernos recuperarían en esta estrategia todo el control del proceso político y la hechura de la matriz de políticas, “[...] ninguno de ellos puede ser vinculado sin su propio consentimiento y la transformación de normas o elaboración de políticas está bajo su propio control” (ob.cit.:182). De lo planteado por Scharpf puede suponerse que existe una relación de continuidad en el vínculo entre ambos mecanismos, aunque cambia su naturaleza. Como consecuencia de los efectos de los arreglos mutuos (de

cooperación o no cooperación), en los cuales los gobiernos deben modificar sus procedimientos quedando expuestos a una relación informal sin garantías de control, terminan acudiendo a las negociaciones intergubernamentales como forma de ampliar las posibilidades de maximizar sus propios recursos en la interdependencia, aunque ya en condiciones de garantía legal (RIG). También aquí prima como en la anterior, una lógica de resguardo del ámbito endógeno sobre el contextual.

c. decisiones conjuntas

En sentido contrario a las negociaciones intergubernamentales, la toma de decisiones conjuntas pero no combinadas, implica que los gobiernos adoptan decisiones similares sin coordinar ni intercambiar recursos en la matriz de elaboración de políticas, “[...] la legitimidad institucional de los procedimientos de decisión conjunta pierde su base intergubernamental.” (Ob.cit.:188). Al igual que en las anteriores, la balanza tiende al equilibrio endógeno antes que al compromiso contextual, priorizando la gobernanza local antes que el relacionamiento intergubernamental, como forma de sustentar su propia gobernabilidad.

d. estrategias jerárquicas

Con esta estrategia, propia del Estado jerárquico y planificador desde el centro, se realizan políticas donde no hay intervención de los gobiernos locales, incidiendo otros planos de gobierno en el territorio. Las instituciones y sus actores ejercen un tipo de legitimidad fundamentada en “la confianza política y técnica para producir normas, valores u objetivos compartidos” de un ente superior, deslegitimando la naturaleza generadora del concepto red de gobernanza regional y de gobernabilidad/gobernanza local. Las acciones “[...] se sacan de la influencia de actores democráticamente responsables... [...] siendo ejercidas por autoridades del plano sectorial nacional⁵⁸”. Majone (Majone: 1989 y 1996) analiza que la legitimidad de estas acciones jerárquicas depende estrictamente de la confianza común en la legalidad y en la capacidad de autoridades políticas para producir reglas de juego en base a objetivos y metas colectivamente compartidas.

⁵⁸ En la cita de Sharpf refiere a circuitos supragubernamentales, lo adaptamos al contexto nacional-subnacional.

e. influencia de las asimetrías y la reticulación institucional en los posicionamientos

Las asimetrías territoriales también son motivo de análisis en las estrategias locales cuando pesan los costes y beneficios de su entorno de gobernabilidad y gobernanza. En las AMs las asimetrías están dadas en las condiciones de la relación, donde conviven gobiernos con distintos recursos de poder y distinto grado de desarrollo en sus capacidades de gestión, a la vez que, sectores del Estado con jurisdicción nacional y recursos jerárquicos superiores. En este esquema, Rhodes (2005:114), citando a Friend, Power y Yewlett (1974), aplica el concepto de “reticulación y posiciones nodales dentro de la red de decisión”, donde actores que representan distintos niveles de poder institucional hacen uso de sus influencias para determinar los cursos de arreglos políticos, utilizando la información (que comunicar, como y a quién). Las asimetrías en el poder formal inciden a veces la realización de acuerdos intergubernamentales porque generan la oposición de los órganos de representación ciudadana y de control, en nuestro caso los legislativos subnacionales (Juntas, Concejos). Si las asimetrías son llevadas al campo de las relaciones informales se abre un campo permisivo de acuerdos que pueden encontrar algún tipo de resistencia no estatal (social o corporativa) que puede trasladar finalmente el conflicto al área legal, desarmando la “cooperación y la interdependencia” de la gobernanza en el territorio compartido.

f. Orientación política y liderazgos locales que intermedian en lo regional

Clemente Navarro (2004 (b)) presenta la hipótesis de que las transformaciones en el corazón del Estado nación impulsaron al cambio en el ámbito local, donde la gobernabilidad como expresión jerárquica y vertical de las instituciones de gobierno deja mayor espacio a la gobernanza, dejando entrever que pesa más “como se gobierna” y no “quien gobierna” y que esto se traduce por la influencia de tres tendencias convergentes: “[...] la primera refiere al aumento de actores locales que participan en las decisiones del gobierno, [...] existe mayor predisposición de las agencias de gobierno a incluir a actores que tradicionalmente han tratado de incidir en los procesos de toma de decisiones (sindicatos, gremios, grupos sociales tradicionales, también tercer sector); [...] la segunda refiere a la reducción del papel regulador del Estado como consecuencia de la complejidad de los contextos donde se produce la interacción y los intercambios; [...] la tercera, la conformación de redes frente a la jerarquía estatal,

donde los procesos conllevarían en mayor medida a la negociación como consecuencia de la dependencia mutua...” (Navarro (b) 2004:3).

En este contexto el liderazgo local (Alcalde, Intendente según los casos) imprime sus preferencias generando estructuras de oportunidades para realizar estrategias adaptativas que dan sentido a los tipos de gobierno local cuando se relacionan con el entorno. “Los actores desarrollan estrategias adaptativas en atención al marco institucional o estructura de oportunidades en el que han de actuar” (Navarro (a) 2004:7)⁵⁹

Estos son clasificados por el autor desde la perspectiva de cómo ensamblan las capacidades propias del gobierno para gobernar y como se traducen en la capacidad directiva del gobierno hacia el medio endógeno y con el contexto:

a. estrategias de cooperación, cuando el gobierno local apunta al bienestar en servicios y tiene buen grado de interacción estatal manifestando capacidad de dirigir su propio territorio y entrar en relacionamiento contextual equilibrando sus propios intereses con los demás;

b. estrategias de dependencia, cuando el gobierno local está limitado en la provisión de bienestar y sostiene asimetrías de poder en la interacción con otras instituciones del Estado, no puede imponer objetivos y metas propias, adecuándose al contexto, donde puede ganar algo o perder;

c. estrategias de separación, cuando tiene el carácter de agencia local del gobierno central (similar a Nickson: 1998), baja provisión propia de bienestar y medio- bajo nivel de interacción, dependiendo de transferencias o de la propia presencia del Estado central en su territorio proveyendo beneficios. Aquí los gobernantes locales pueden tratar de generar agendas locales en temas que no se cruzan con los dependientes, con el objetivo de legitimar espacios de gobernanza, pudiendo innovar en materia de condiciones de gobernabilidad.

⁵⁹ Investigación aplicada a los casos de gobiernos locales en Portugal, España, Italia; Noruega, Finlandia, UK, USA y Australia, año 2002.

1.3. Recapitulación sobre las condiciones de la gobernabilidad en las AMs

Cerrando este punto y tratando de echar luz al dilema planteado sobre las condiciones necesarias y suficientes para articular gobernabilidad/gobernanza local con gobernanza metropolitana, podemos decir que:

a. la gobernabilidad/gobernanza local es condición necesaria para generar una gobernanza metropolitana, porque pueden mejorar la condición de los recortes territoriales locales, pero no es suficiente, si el conjunto de estas gobernabilidades/gobernanzas locales no modifican sustantivamente a la totalidad del área, porque dependen de las estrategias individuales de cada unidad política.

b. la gobernanza metropolitana es condición necesaria para producir gobernabilidad/gobernanza local, porque podrá inducir a través de las interdependencias a innovaciones en la gestión de la política y las políticas, e introducir recursos, pero no suficiente porque solo tendrá efecto si los gobiernos locales entran en la dinámica misma que se crea y si los efectos de esta gobernanza abarcan la totalidad del AM. La informalidad que rodea el ambiente de relacionamiento institucional metropolitano (ausencia de relaciones intergubernamentales formales), genera un campo aleatorio de estrategias de interdependencia de carácter temático donde los resultados son inciertos porque están sujetos a la voluntad política de los participantes y a las relaciones de poder que se producen.

Por lo tanto, en la búsqueda de categorías analíticas para el problema del gobierno de la metropolización identificamos dos niveles de categorías:

a. **De gobernanza metropolitana** en un sentido inclusivo del ámbito metropolitano, donde se pueden estudiar diferentes planos: el plano de las articulaciones políticas, donde, como explicita Börzel (Börzel 1997:11 y 12) se estudia una forma específica de gobernanza, abordando [...] las relaciones estructurales, interdependencias y dinámicas entre actores en política y hechura de políticas.” Aquí se intenta elucidar (parcialmente) “porque los actores interactúan y las estrategias que desarrollan, constituyendo una caja de herramientas para identificar e interpretar las configuraciones relacionales”.

Otro plano, puede ser abordado desde la perspectiva de la representación de intereses, ubica a la gobernanza como fábrica intercambio de recursos con fines de políticas.

Supone que las policy networks “[...] reflejan el estatus relativo de poder de intereses particulares que producen determinados resultados políticos” (Ob.cit:13).

b. **de gobernabilidad/gobernanza local** cuando se analizan por separado las unidades político-administrativas que componen un AM. Este campo puede ser observado desde múltiples enfoques. Como hemos visto, Navarro (Navarro: 2004) adopta un enfoque culturalista y posicional; Nickson (1999) lo analiza desde el enfoque de los propósitos, identificando como se posiciona el gobierno local en el contexto estatal y respecto del gobierno central⁶⁰.

A los efectos de esta investigación abordamos como objeto de análisis la perspectiva de la gobernanza como forma de articulación política para los problemas metropolitanos, que comenzamos a tratar en el capítulo dos de esta sección.

No obstante, a continuación, a manera de reflexión sobre esta temática extensamente tratada, y para cerrar el capítulo dedicado a repasar las condiciones de la gobernabilidad en contextos metropolitanos, exponemos algunos problemas observados en el estudio de diversos enfoques sobre el gobierno de la metropolización, observando las proposiciones que realizan las tres escuelas de la metropolización y exponiendo finalmente un abordaje neo-institucionalista (versión de la trayectoria histórica) para analizar porque existe tanta resistencia para comenzar un proceso de transformación en la estructura organizativa del Estado con vistas a reconocer legal y políticamente a las AMS.

1.4. Los problemas analíticos en las escuelas de pensamiento metropolitano sobre la dupla gobernabilidad-gobernanza

El análisis de las dificultades para gobernar las AMs refleja un proceso de evolución que acompaña los movimientos que cuestionan al funcionamiento del Estado desde los diagnósticos de ingobernabilidad de la década de los 70s (Huntington, Croizier y Watanuki: 1975). Como hemos relatado en la Sección II, las distintas escuelas realizaron propuestas que tienen un hilo conductor que responde a los movimientos en

⁶⁰ El análisis del caso uruguayo en la propuesta de Nickson (1999) en Magri, A: Capacidades de los gobiernos departamentales en el Uruguay” DT n° 40/2003

el pensamiento sobre el rol del Estado. No es casual que la centralización en gobiernos metropolitanos con absorción de la escala local se ubique entre las décadas de los 60s y 70s, como tampoco la idea de la descentralización local coincide con el impulso del primer conato neoliberal pos-consenso de Washington, y que la postura de los nuevos regionalismos tenga aspectos que reflejan ideas del nuevo gerenciamiento público y la gobernanza.

La sucesión de propuestas analíticas y procedimentales acerca del gobierno de la metropolización fue demostrando la fuerte conexión acerca del rol del Estado y los gobiernos, así como el peso de la ideología en los modelos propuestos e implementados. A continuación analizamos los alcances y límites de estas propuestas respecto al ideal planteado por las escuelas de la metropolización: la generación de gobernabilidad en las AMs. Es necesaria una aclaración al respecto entre las posturas de estas escuelas de pensamiento: la escuela de la reforma y la escuela de los nuevos regionalismos tienen una línea evolutiva de continuidad, porque creen firmemente en la necesidad de articular la segmentación metropolitana, visualizándose una orientación a la búsqueda de cooperación bajo un formato de coerción de tipo formal en la reforma, e informal articulada en gobernanza en la escuela de los nuevos regionalismos. En el eje opuesto se encuentra la postura de la descentralización que se argumenta en la competencia y en el reconocimiento de las asimetrías como factores naturales de la composición política y social. A la vez, la escuela de la reforma y de la descentralización apuntan a reconfigurar la estructura institucional, y, la escuela de nuevos regionalismos trata formas adaptativas dentro y fuera del régimen institucional.

1.4.1.1. La discusión entre la Escuela de la Reforma y la Escuela de la Descentralización: problemas analíticos de dos propuestas para una nueva expresión territorial del Estado

Ambas escuelas tienen argumentos parecidos para fundamentar las propuestas de fusión o en sentido contrario, de atomización territorial. Los factores comunes que arguyen para la reorganización del territorio son desagregados en tres frentes: económicos, políticos y sociales que se retroalimentan.

a. económicos:

Una razón es la debilidad del Estado central frente a la globalización de las relaciones económicas y políticas. La visión fusionista (Escuela de la Reforma) encuentra a las AMs como territorios privilegiados donde los factores económicos se traducen con más fuerza “[...] se da la regulación económica, la competitividad y la innovación [...]” (Lefèbre 2005:198). Este diagnóstico para la escuela de la reforma apunta a reducir la fricción de la contigüidad municipal generando marcos de oportunidades homogéneos, donde la institucionalidad pública asume centralizadamente –gobierno metro- la responsabilidad de la cohesión territorial en campos sociales y económicos. Los emprendimientos productivos amparados en políticas con perspectiva regional aumentan las oportunidades de inserción porque generan ventajas comparativas y competitivas (van den Berg et al. 1993 y van den Berg: 1999) reduciendo “[...] los efectos secundarios territoriales” (Klink 2008:140).

Para la elección racional en contrario, la debilidad del Estado central no supone solucionarse con una amalgama institucional que entorpece la reproducción de factores como la innovación y las oportunidades de competencia, porque la igualdad entre desiguales (Municipios prósperos y Municipios empobrecidos en una misma articulación funcional) reduce la eficacia y la eficiencia, así como, necesita de intervenciones sobre la sociedad para igualar oportunidades entre desiguales acarreando mayores costos para el crecimiento y el desarrollo económico. El argumento de Tiebut (Tiebut: 1956) de que la “gente vota con los pies” implica la producción de mayores costos de mantenimiento a los Municipios ricos a la vez que evitaría Municipios *free riders*, aspectos que serán racionalmente cuestionados por los habitantes y representantes electos a la hora de rendir *accountability* democrática. La combinación de mejores servicios e impuestos ajustados a las preferencias de cada comunidad es la razón primera que justifica la descentralización local en especial en las AMs porque se basa en la flexibilidad que permite el tercer nivel de gobierno subnacional.

b. social:

Ambas escuelas argumentaron un mismo efecto: la segmentación social acaecida por la debilidad institucional de Municipios sujetos a una estatalidad centralizada y sin capacidad de respuesta. La escuela de la reforma abogó por la regionalización

institucional de las AMs argumentando que una escala de servicios mayor a la municipal proveería cohesión social entre entidades sociales que compartían los mismos efectos de la metropolización pero estaban divididas jurisdiccionalmente, sujetas a la capacidad desigual de las diferentes autoridades (Lefèbre 1999: 4 y 2005: 199). A su vez, la escuela de la descentralización, argumentó que la regionalización no evitaría los diferenciales sociales de la escala local, sino que los profundizaría, porque la homogeneidad de prestaciones si contempla la magnitud y velocidad que es necesaria para cubrir determinadas necesidades localizadas territorialmente, actúa inequitativamente con los Municipios que tienen sus necesidades cubiertas, obligándolos a financiar la pobreza de sus vecinos (cuestión que se produce con descentralización o sin ella por efecto de la elección racional de los ciudadanos metropolitanos que, acostumbrados a moverse en un territorio mayor al que pertenecen como ciudadanos optan por proveerse de servicios en localidades cercanas)⁶¹.

c. política:

La capacidad política local para dirigir procesos de desarrollo social y económico fue argumentada por la escuela de la reforma como una debilidad intrínseca, sujeta a factores de clientelismo y corrupción política. La creación de una estructura regional contribuía a reducir estos efectos, a crear ordenamientos comunes que propenderían a equilibrar asimetrías entre territorios contiguos y por ser una entidad política legitimada por la sociedad generaría la necesaria autoridad territorial sobre las políticas y los actores, constriñendo en una arquitectura institucional única los vicios de la acción política.

Por su parte la *rational choice* de acuerdo con la debilidad local argumentada por la escuela de la reforma, esgrimía que ésta, se fundamentada en el excesivo control sobre campos de políticas por parte del Estado central, donde no importaba que tipo de régimen existiera (federal o unitario), los efectos de dependencia eran manifiestos. La descentralización en Latinoamérica tuvo una orientación política que apuntaba

⁶¹ Estos casos son comprobables en situaciones metropolitanas con descentralización como es el caso de la traslación por servicios en las Comunas del AM de Santiago, o en el ámbito doméstico la traslación por servicios sociales de vecinos de Canelones a Montevideo, más precisamente servicios de atención primaria de salud. En todos los casos los costos recaen sobre los gobiernos subnacionales más ricos y con mejores prestaciones, liberando a los otros gobiernos de costos sociales agregados.

descompresión del conflicto político del Estado y a la crisis de representación del sistema político, siendo impulsada por gobiernos de centro y de derecha que se plegaron a los contenidos del Consenso de Washington que culmina en 1989, como fue el caso de Brasil en 1988 bajo un gobierno democrático de centro-derecha o el de Bolivia unos años más tarde.⁶² Melo (Melo: 1997) identifica en la clasificación que realiza sobre los rumbos de la descentralización en América Latina, y que comienzan a manifestarse en el marco de las reformas liberales de primera generación, un primer movimiento como de descompresión del conflicto del gobierno y Estado central, donde se busca una relegitimación de la acción política amortiguando el conflicto con la transferencia de poder a la periferia local. Esta es una descentralización de tipo conservador porque busca “[...] la transferencia de costos de coacción hacia la esfera de lo local, y en lo económico a la reducción de capacidad coercitiva del Estado sobre el capital” (Lauraga 2001:5) y la descentralización propia del Estado mínimo que busca racionalizar la eficiencia administrativa y de gestión, diseñando la descentralización en dos modelos principales, la territorial y la privatizadora donde se imponen conceptos como nueva gerencia pública (Pollit:2000), sociedad civil, capital social (Putnam:1993), gerencia social, autogestión (Lichia:2000; Bresser Pereira: 1999) y eficiencia de mercado para justificar el pasaje de funciones públicas a esferas privadas.

En América Latina prevaleció la óptica de la descentralización, en la cual las AMs no fueron tenidas en cuenta o por el contrario, fueron desarmadas como hemos citado el caso de Brasil en 1989. En Europa, América del Norte y Asia, la creación de gobiernos metropolitanos se manifestó en dos opciones: los gobiernos metropolitanos de elección directa y los de elección indirecta, donde en algunos casos como medidas compensatorias fueron introducidos mecanismos de descentralización para paliar el problema de la legitimación. El modelo de Sharpe (1995) de estructura y condiciones necesarias de gobierno metropolitano fue derivando en múltiples formas, conformándose especialmente dos principales que hacen referencia a distintos mecanismos en la formación del gobierno.

⁶² El gobierno de Color de Melo en la restauración de la democracia y Bolivia en el gobierno de Sánchez de Lozada en 1994.

a. Gobiernos metropolitanos de elección indirecta

En un voluminoso trabajo⁶³ varios autores analizan que en los casos donde existe una autoridad metropolitana con designación indirecta (AM de Milán y Roma, Gran Manchester en UK, Verkehrsverbund en Alemania, AM de Caracas, ÁM de Santiago de Chile, entre muchas otras), se habilitaron mecanismos de descentralización municipal para generar representación política ciudadana aunque los concejales electos localmente que asistían al espacio metropolitano no tenían capacidad de decisión en las políticas, manteniéndose la tensión por la legitimidad de la representación local entre estos y el espacio de autoridad metro donde confluían. En este caso ellos están considerando un concepto de “legitimidad indirecta” donde la responsabilidad y el control no recaen en el gobierno metro sino en los gobiernos subnacionales que participan con delegados, por lo que la cuestión de la legitimidad cobra importancia como factor de gobernabilidad de la nueva institución (Lefèbre: 2005).

Marion Tomas (Tomas 2008: 6)⁶⁴ analiza el caso barcelonés en la “ausencia de autonomía financiera y capacidad redistributiva” donde los recursos provienen de transferencias de diversos niveles del Estado y los gobiernos locales y están destinados a la gestión de temas comunes (agua, residuos) relacionados con lo que se denomina el campo de las *hard policies* (políticas del medio físico), catalogando esta situación de autoridad como gobiernos de segundo orden o modelos de gobierno *two tiers*, en donde, al decir de la autora, la legitimidad o no legitimidad del gobierno no es finalmente cuestionada, en tanto el ciudadano de a pie no tiene una relación directa con la política metropolitana. Pero si, su participación tiene relación directa con el municipio, con la región, el Estado y la UE, pero no con el nivel metropolitano (ob.cit.9) poniendo de relieve el tema de la responsabilidad y el control en este tipo de territorios.

⁶³ Gobernar las Metrópolis, BID 2005.

⁶⁴ Académica del la Universidad de Barcelona realiza un análisis de caso del Consejo Metropolitano Barcelona y de la Corporation du Montreal Metropolitain que son organismos de elección de autoridades indirecta y que han recorrido distintas fases de organización institucional y facultades de políticas donde la búsqueda de la legitimidad es uno de los centros principales por los conflictos que se han generado.

b. Gobiernos metropolitanos de elección directa

En los casos de elección directa de un gobernador metropolitano por parte de la ciudadanía (Distrito metropolitano de Quito y AM de Bogotá, Comunidad Autónoma de Madrid, Greater London Council, Distritos Metropolitanos de Portland y Oregón, AM de Santiago de Chile), puede aplicarse el concepto de legitimidad en forma directa –en la concepción original del término–, porque existen reglas y mecanismos de responsabilidad y control por parte de un gobierno legalmente constituido, aunque los autores que analizan diversos casos continentales observan que tampoco se ha resuelto “la cuestión de la aceptación política y social de estos organismos [...] porque son las propias municipalidades las que en última instancia responden ante la sociedad” recibiendo los costos o los beneficios y se mantienen en una constante vigilia de control sobre el órgano metropolitano no exento de oposición y conflicto. (Lefèbre 2005:229).

1.4.1.2. Dificultades en los argumentos que buscan definir una gobernabilidad metropolitana desde la Escuela de los Nuevos Regionalismos

Esta corriente -predominante en la actualidad- considera que la construcción de la gobernabilidad es una cuestión abierta que debe ir adecuándose a los tipos de estructura institucional y al sistema de relaciones que realizan en su interior los actores. Klink (2005:149) sostiene que “[...] el propio concepto de gestión urbana y metropolitana cambió gradualmente, favoreciendo una función habilitadora del gobierno dentro de las redes integradas por actores públicos y privados”, porque la propia acción de éstos generó los nuevos sistemas de vínculos y canales de acción. La legitimidad fue dada por los acuerdos entre actores de distinta condición dispuestos a involucrarse y actuar aún dentro de contextos desfavorables en una serie de situaciones que obstaculizaban lo que para ellos constituía la gobernabilidad metropolitana.

Algunas de las preocupaciones que sustentan la idea de una perenne ingobernabilidad metropolitana en la corriente de los nuevos regionalismos (Jarque: 2005; Rojas, Stack y Subirats: 2005), radican, no en la emergencia de los fenómenos específicos de la metropolización como los que hemos mencionado en capítulos anteriores, sino en factores o externalidades de nivel local, que, de acuerdo a sus argumentos, inciden negativamente sobre los procesos políticos que en las AMs pueden efectuarse.

Nuestra postura es que estos factores si bien inciden no son determinantes, tomando el valor de variables intervinientes en los problemas de la metropolización. Son factores que atañen a otras formas de distribución del poder y a la organización institucional y política del Estado y su influencia, estando en algunos casos más aproximada y relacionada al concepto de gobernanza. Los factores que identifican como problemas para la gobernabilidad metropolitana y que comentamos como externalidades que dificultan y limitan de alguna forma el correcto abordaje del análisis son:

- *La reorganización descentralizada del poder.* Los procesos de la descentralización política del plano municipal exacerbaron los localismos a través de lógicas políticas particularistas inhibiendo la generación de un ámbito metropolitano interdependiente y sus consecuentes campos de decisión e implementación de políticas (Rojas 2005: 45). En parte es cierto, en el caso de Brasil, la emergencia de la descentralización local desmontó la estructura metropolitana organizada una década antes, profundizando las asimetrías entre gobiernos y sociedades en condición metropolitana, porque se argumentaba que los gobiernos metropolitanos constituidos en dictadura eran una expresión ilegítima de las sociedades locales. Esta es una primera dificultad analítica, porque la descentralización local no es un componente que incida por sí sola en la probabilidad de “ingobernabilidad metropolitana”, porque la reestructura de las relaciones de poder en el sistema estatal es posterior a la generación y reproducción de la metropolización, donde ya estaban dadas las mismas condiciones que los autores identifican. En todo caso pudo la descentralización profundizar condiciones ya dadas. El mapa funcional y político del territorio metropolitano corre por canales de relacionamiento, de gobernanza intergubernamental, donde su fluidez puede estar sometida a las actitudes de los actores descentralizados y del propio gobierno central (como es el caso chileno), pero estos no son los responsables directos de los déficits originales en el plano metropolitano.
- *Los roles específicos del gobierno local.* El enfoque de esta visión se encuentra en Rojas (Rojas 2005:48) que otorga dos dimensiones para analizarla: “[...] los relacionados a la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales para desempeñar las funciones que les han sido asignadas y los que se originan en los

mecanismos de financiación de las actividades e inversiones de los gobiernos locales". Esta postura similar a la que expone Nickson (1998), si bien la consideramos una identificación correcta para el estudio de unidades locales, no explica las dinámicas metropolitanas, no es por sí el elemento estructural crucial en la organización y reproducción de las AMs. Esta es una segunda limitación analítica para abordar el problema de la gobernabilidad de las AMs porque el análisis remite a las capacidades de unidades subnacionales que si bien dependen del relacionamiento regional tienen un espacio propio de desempeño.

- *El modelo de Estado.* Esta categoría aborda la crítica en la estructura burocrática del Estado que inmoviliza acciones que escapan a la norma y el procedimiento de los organismos sectoriales o subnacionales o a sus competencias en áreas de políticas. Desde esta perspectiva cabe recordar a Marshall (Marshall, 1949: 323-325) que observaba que en el Estado tradicional (y acotamos que aún en aquellos que se consideran hoy reformados), las instituciones no se relacionan entre sí por la forma de la estructura estatal jerárquica y vertical donde cada institución persigue sus objetivos en forma aislada, consolidando un formato institucional segmentado. Por otro lado, en este marco, las organizaciones encargadas de política pública no tienen incentivos para relacionarse entre sí al carecer de campos comunes de acción. Al no existir definiciones comunes y atributos que den coherencia al accionar estatal se inhibe la concurrencia de objetivos comunes sobre los cuales accionar. Si llevamos este accionar estatal al territorio, tenemos *sets* de acciones políticas aplicadas sobre el mismo, elaboradas en base a los cometidos sectoriales sin referencias integrales e integradas del objeto donde se aplica. Desde esta perspectiva, pueden existir múltiples espacios de gobernabilidad metropolitana en el espacio de actividades de cada una de las instituciones que actúan sobre ella, en tanto cumplan con sus cometidos en concordancia con los atributos formulados para la gobernabilidad⁶⁵. Los fallos del Estado en las AMs se verificarían en la ausencia

⁶⁵ A los efectos de aclarar esta conceptualización, puede considerarse que los rendimientos institucionales de un organismo del Estado (sector o gobierno) adquieren valor de ser analizados bajo el lente de la gobernabilidad en tanto cumplan con sus cometidos esenciales orientados al colectivo. Por ejemplo, la provisión de un servicio de energía adquiere valor de gobernabilidad si cumple con su cometido – eficacia- en el marco de la legitimidad del gobierno bajo el cual se realiza y por sí mismo como institución.

o debilidad de generar gobernanza institucional metropolitana, relaciones intergubernamentales formales e informales, constituyendo una tercera limitación para la consideración del concepto gobernabilidad (aún en marcos instituidos formalmente).

- *La obsolescencia de los marcos de relaciones intergubernamentales.* Rojas (Rojas 2005:46) analiza que inciden en “un creciente desajuste entre el ámbito de la competencia de los órganos electos y el ámbito territorial afectado por las decisiones de inversión y prestación de servicios”. Esta es una cuarta limitación para considerar la gobernabilidad de las AMs, porque las relaciones intergubernamentales (RIG) consideradas como mecanismos de coordinación entre la esfera pública caen en la esfera de la gobernanza definida en el enfoque de la “*old governance*” en el entendido de que esta “[...] se ocupaba de sistemas políticos que tenían una identidad concreta, un límite claro y una apariencia definida fundada en derechos y deberes específicos” (Maintz 1999: 5) en un modelo jerárquico con interacciones de gobierno formalizadas [...] se organizan de acuerdo a unas responsabilidades y unas tareas supraordenadas y subordinadas [...] con “[...] mecanismos de coordinación y acuerdos institucionales [...] que se conceptualiza en transacciones distributivas [...], desequilibrios legalizados de beneficios y obligaciones, [...] y la exposición de un conjunto común de normas definidas y obligaciones” (Kooiman 2004: 178-179). “Este modelo no sólo está centrado en el Estado sino que, además, tiene una estructura jerárquica en la cual se da un proceso de autoridad en la toma de decisiones que se adoptan en el nivel más alto y que luego fluyen hacia abajo abarcando al resto de la administración pública” (Peters 2007: 1), un sistema de relacionamiento jerárquico en donde pesan el carácter unitario o federal y la distribución de competencias de políticas públicas centralizado o descentralizado, en sus diversas combinaciones.⁶⁶ De esta forma, las RIG son “[...] una compleja red de vínculos formales e informales que incluye espacios

⁶⁶ A los efectos la clasificación de Cohen y Peterson en monopolio inclusivo, institucional compartido o pluralismo institucional. (Cohen y Peterson: Cohen J. y S.Peterson: "Administrative Decentralization: a new framework for improved governance, accountability and performance" Development Discussion, Paper n°582, Harvard, Institute for International Development, 1997. También Wriqht, las clasifica en inclusive, separado e interdependiente. En Wriqht D.: "Del Federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local" Revista de Estudios Políticos n° 6, EUA. 1978

organizacionales, estructuras, mecanismos y actores concretos [...]" (García Del Castillo: 2001). Jordana (Jordana 2001:12), analiza que si bien el objetivo principal de las RIG es el logro de equilibrios institucionales para un mejor resultado y mayores impactos de políticas, éstas relaciones no sólo deben estar adecuadas a cada modelo estatal, sino que lo esencial son los mecanismos se que desarrollan para establecer la coordinación intergubernamental: "El problema, más que encontrar un grado de coordinación adecuado en cada país, consiste en encontrar mecanismos que permitan articular y dar salida a los problemas existentes sin que compliquen demasiado las estructuras institucionales ni aumenten demasiado los costes de su coordinación" El énfasis está puesto en la eficiencia de los mismos para articular procesos más o menos consistentes y en la eficacia que se traducirá en los resultados de políticas coordinadas intergubernamentales

- *El sistema político.* La desidia o falta de voluntad política de los gobiernos centrales que no reconocen los espacios metropolitanos como emergentes territoriales en el plano funcional y potencialmente políticos a través de su legalización como territorio político-administrativo. De hecho en la mayoría de los casos latinoamericanos el reconocimiento político de darse se difuma en los vericuetos legales de competencias y atribuciones o no se da. Esta es una quinta limitación⁶⁷ porque la voluntad política no concede el espacio legal para generar una institucionalidad, y la gobernabilidad metropolitana no existe como tal, por lo que no puede ser considerado como un debilitador de la misma sino un obstaculizador, un bloqueador o un factor de veto.

1.4.4. Los problemas de la legitimidad y la legitimación

En el intento de comprender el uso de la gobernabilidad en las escuelas y autores que la aplican como categoría explicativa, que pudiese ser aplicada al concepto gobierno metropolitano, revisamos sus atributos clásicos exponiendo su pertenencia o no pertenencia a los efectos de su posible adaptación al contexto metro:

⁶⁷ Lo hemos analizado en la Sección II, bajo el subtítulo Para quien se gobierna en las AMs.

1.3.4.1. legitimidad o aceptación social, siguiendo a Weber, será aquella que “[...] descansa en la creencia en la legalidad de las ordenaciones instituidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad” (Weber: Ed.1981-41). En este sentido, también Lipset argumenta que la legitimidad “[...] está dada por la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes y apropiadas para la sociedad” (S. Lipset: 1992-130), por lo que la legitimidad se fundamenta en creencias y valores compartidos que otorgan obediencia social más allá de su percepción sobre el desempeño de las actividades del gobierno. A su vez, el gobierno, está sujeto a las reglas de juego democrático, manteniéndose en la legalidad, a través del cumplimiento de las normas y de los mecanismos instrumentales para su cumplimiento: las políticas públicas, “[...] la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco de derecho y en un contexto de legitimidad democrática” (Altman y Castiglioni: 2000).

La legitimidad metropolitana o aceptación social de los entornos institucionales es un tema de debate inconcluso porque si se acepta la posibilidad de que los organismos metropolitanos pueden originarse y reproducirse mediante instrumentos de elección indirecta, se está sorteando su legitimidad social y política, obviando el concepto de que una estructura política para sostener su autoridad y autonomía necesita de la legitimación social. Si es de elección directa, también se generan problemas puesto que estas estructuras necesariamente se reproducen en contextos regionales donde ya existen tensiones importantes entre niveles: una puede ser la cohabitación política con gobiernos locales, regionales o centrales; una segunda, es la competencia entre el organismo metropolitano y el gobierno de la ciudad central donde se establece una competencia por el poder de influencia de estos en materia de orientación y decisión de políticas (que hacer, como y que partes del territorio metro privilegiar o excluir).

Las distintas escuelas que estudian el tema tienen posturas definidas acerca de cómo generar legitimidad de organismos metropolitanos. Como hemos visto, la Escuela de la Reforma genera legitimidad con estrategias de fortalecimiento de la ciudad madre mediante la anexión y fusión sin contar con una conceptualización de las condiciones en que se re-distribuye el poder en el seno estatal y político. La Escuela de la opción racional, mantiene la legitimidad local reforzada en la competencia local por conseguir

recursos propios. En estas dos posturas estamos frente a un planteo de legitimidad formal porque desde la postura de *big is better* o *small is beautiful* se opera con instituciones legales donde cobra importancia discutir la gobernabilidad y sus atributos esenciales.

No es el caso en la Escuela de los Nuevos Regionalismos, que avanza sobre lo que veremos a continuación en el análisis de la “legitimidad funcional”. Recordemos que esta corriente genera su propuesta sobre la “innovación institucional” donde se borra el concepto de jerarquía estatal para generar gobernabilidad: *institutional hardware* en perspectiva horizontal introduciendo actores no gubernamentales como el mercado y la sociedad civil, sacando a las políticas del monopolio institucional público hacia una arena concertada de intereses, recursos y capacidades bajo la forma de coordinación, obviando de hecho la burocracia y la lógica política gubernamental y partidaria. En suma, se trasladan hacia el concepto de gobernanza que según los casos a análisis puede generarse en varias modalidades (multinivel, de redes o de mercado).

¿La gobernabilidad y su necesaria legitimidad se reconvierten en la búsqueda de generar legitimidad sobre mecanismos de gobernanza? No creemos que esto sea el preciso concepto, sino que la gobernabilidad deja de ser el centro de la discusión (a pesar de que como veremos a continuación se siga insistiendo en el uso del término) sino que el análisis se reorienta a otra esfera, la de la gobernanza, con sus propias especificidades y campos de análisis, donde el concepto legitimidad no tiene peso explicativo.

1.4.5. La interpretación de los organismos internacionales: la legitimidad funcional

Los autores del trabajo del BID (2005) afiliados en principio algunos a la Escuela de la Reforma y posteriormente al enfoque de los Nuevos Regionalismos, intentan validar la pertinencia del concepto “legitimidad funcional” como salida de una discusión que no encuentra correlato teórico ni empírico, estirando el concepto hasta lo inimaginable. De acuerdo a la bibliografía relevada, existe la convicción de que cualquiera de las formas de autoridad metropolitana (colectiva o individual) ha sido creada con motivos funcionales (Klink: 2005; Lefèbre: 2005, Kitchen: 2005; Bird y Slack: 2005) a fin de crear políticas que atendieran la demanda social y económica. Esta demanda es producto de las diferentes actividades que se entrecruzan al interior del AM, y donde los

encargados de generar respuestas, gobiernos locales y organismos del gobierno central no tienen coordinación interinstitucional por lo que, la coherencia del accionar público es mínima. Se suma que, en entornos cooperativos los actores políticos y sociales actúan con un cálculo racional de costes y oportunidades entre participar en el plano colectivo o manejarse en lo local con recursos acotados o inexistentes.

En este planteo, se entiende que autoridades locales y de otros niveles aceptan los costos de compartir un espacio común donde generar políticas por fuera de la institucionalidad política. Las estrategias analizadas (en el punto 1.2.) son aproximaciones consistentes con este planteo. En un ambiente de tensiones entre actores e instituciones por salvaguardar la autonomía de la decisión política local, los actores estarían dispuestos a compartir determinados temas, que por otra parte, acucian a todos con el fin de obtener algún beneficio en “sus zonas metropolizadas” sean estas todo el Municipio o parte de este. De esta forma, se crea una “zona de interacciones metropolitanas” donde los vínculos tienden a generar acciones gerenciales para la elaboración de las políticas. Pero el problema es que para esto argumentan que no hay necesidad de legitimidad política, cosa imposible de conseguir donde no hay acuerdos para generar ámbitos de gobierno metropolitano⁶⁸, pero si puede hallarse alguna forma de legitimidad funcional, donde la aceptación política de interactuar cede terreno a una gestión conjunta en un acto de gerenciamiento de políticas.

Lefèbre (ob.cit: 255) argumenta que la cuestión de la legitimidad política y legitimidad funcional deben considerarse por separado, porque existe la necesidad urgente de implementar acuerdos intersectoriales entre unidades plurisectoriales para “buscar y alentar la coordinación intersectorial como un primer paso” amortiguando la acción de la política, eliminando obstáculos legales procedimentales que sostienen el poder de los cuerpos burocráticos y reconociendo actores que operan con otras lógicas y con recursos que el Estado no posee.

El autor ubica la conceptualización de legitimidad descarnándola de significado original y asignando otro que se aleja sustancialmente del mismo. Sostiene en este trabajo que puede considerarse la existencia de una “legitimidad funcional” a los efectos de generar acciones. Aquí es posible observar varias cosas que cuestionan tal afirmación:

⁶⁸ Como en principio impulsó Lefèbre (1999), sustentando la propuesta de la escuela de la Reforma.

- La legitimidad es reconocimiento con consentimiento expreso por parte de una sociedad hacia un orden establecido en instituciones y actores que coyunturalmente van desempeñando una labor estructural del Estado.
- Que un concepto considerado válido para entrar en el debate de ideas debe dar respuestas en por lo menos dos dimensiones: valorativa y analítica o procedimental, y debe de tener pretensión de ser analizado teórica y metodológicamente.

Una dimensión valorativa o normativa, es aquella donde se analiza la génesis y justificación de su existencia y los valores que expresa y/o representa o no representa. La legitimidad funcional como se expresa a sí misma, aparenta decir: optemos por formas procedimentales no valorativas porque existe una realidad que nos pasa por arriba y nada podemos hacer. Sin embargo, sin necesidad de hurgar demasiado, este pragmatismo extremo puede entenderse como una expresión concordante con la nueva visión de un Estado gerencialista donde los resultados de políticas no dependen de la legalidad y los procedimientos, ni de conocimiento, aceptación y control social porque por sí mismos expresan las necesidades y soluciones que la sociedad demanda, porque es la misma sociedad la que interviene equiparada en poder al Estado para generar respuestas y "productos políticos".

Consideran que las AMs son territorios funcionales, que en su interior tienen una arquitectura institucional múltiple, y que ésta es legitimada en los procesos de la democracia formal, entonces, según su opinión: ¿para qué complejizar más lo que ya existe y se desempeña mal? Como argumenta Klink analizando casos latinoamericanos (ob.cit:176): "[...] las áreas metropolitanas latinoamericanas carecen de una estructura bien madura y consolidada para la gobernabilidad metropolitana, que pueda afrontar el desafío de crear competitividad urbana, sostenimiento ambiental y mejor calidad de vida. Cada una de las ciudades que hemos analizado no tiene estructuras para la gobernabilidad".

En este razonamiento, aparecen mal definidos los conceptos: por un lado la legitimidad y por lo tanto la gobernabilidad como concepción y categoría de análisis, porque, si se habla de múltiples instituciones involucradas, no se está hablando de gobernabilidad

sino de gobernanza, y en especial de redes de gobernanza interinstitucional y/o de gobernanza de mercado para la competitividad.⁶⁹

1.5. Cuando se obvia la política en la construcción de institucionalidad metropolitana

La búsqueda por opacar la lógica política que mueve los intereses de los planos subnacionales “legales”, deslindándola de acciones destinadas a la implementación de políticas de carácter inclusivo, buscando superar en el plano territorial la tan anhelada coordinación sectorial-gubernamental al interior del Estado, es una cuestión que hasta la fecha ha sido difícil a pesar de los esfuerzos de las reformas estatales que adaptan en diferentes versiones las corrientes del Nuevo Gerencialismo Público (NGP) y que tratan de imponerse como veremos en los estudios de caso en la generación de ámbitos de políticas metropolitanas.

Lefèbre (ob.cit. 2005: 230) analiza que la legitimidad funcional no ha podido formularse como logro con aceptación política y social, porque no ha tenido la capacidad de construir vínculos institucionales sin despegarse de los arreglos políticos que se producen en otros planos subnacionales del Estado (Municipios, Mancomunidades, Regiones). Desde nuestro punto de vista, no consideramos como válida la conceptualización de una “legitimidad funcional” como atributo plausible de “gobernabilidad” metropolitana (Lefèbre: 2005, Klink: 2005) porque en realidad no se habla de formas de gobernabilidad sino de gobernanza, perdiendo validez analítica teórica y metodológica *stricto sensu*.

1.5.1. Eficacia, coherencia y adaptabilidad en contextos metropolitanos

La eficacia, es definida como un atributo de la gobernabilidad que supone las condiciones necesarias y suficientes para que las instituciones políticas transformen las demandas en cursos de acción con sentido de acuerdo a la orientación del gobierno y sus metas. La dimensión de la eficacia alude al cumplimiento de las metas que se

⁶⁹ En el siguiente capítulo dedicado al análisis del concepto gobernanza analizaremos si se puede seguir hablando de “legitimidad funcional” en contextos de gobernanza, tal como lo pretenden los autores

propuso alcanzar la política en cuestión, al desarrollar las actividades previstas. Una política concreta fue eficaz si cumplió los objetivos cuyo diseño estableció y en sentido contrario, un gobierno o institución pública es ineficaz.⁷⁰ De acuerdo al viejo esquema eastoniano son los *outputs*, los resultados de las políticas públicas que se vuelcan a la sociedad recomenzando (o no) el ciclo, de acuerdo a la efectividad que estas tengan en la percepción de la sociedad.

Este concepto de eficacia puede entenderse o visualizarse en los enfoques teóricos de la cuestión metropolitana. Desde el punto de vista de la escuela de los nuevos regionalismos, hace referencia a las metas propuestas para la articulación intergubernamental en el esquema de la *old* gobernanza y de las relaciones intergubernamentales (RIG). Desde la escuela de la elección racional atañe solamente a la eficacia de los gobiernos locales para enfrentar “sus problemas” con la metropolización que les atañe. Desde la escuela de la Reforma hace referencia a la capacidad del gobierno metropolitano para producir acciones de acuerdo a las metas propuestas.

En las orientaciones hoy predominantes sobre AMs (Escuela de los Nuevos Regionalismos), la eficacia se observa desde el punto de vista de los resultados de la coordinación intergubernamental para la elaboración de políticas, desde el enfoque del relacionamiento formal e informal entre gobiernos, entrando en el campo de la gobernanza en sus versiones de última generación. Sin embargo, desde nuestro punto de vista estas necesitan diferenciarse: puede observarse a través de redes de *policy networks* si son interacciones informales o de relaciones intergubernamentales si refiere a sistemas de vínculos formales entre instituciones públicas.

En nuestro estudio podemos analizar eficacia en tanto: analizar cómo se producen las políticas en escenarios donde se incorporan mecanismos que responden a conceptos como adaptabilidad, coherencia y coordinación de gobiernos locales que necesitan de la

⁷⁰ Cabe acotar las diferencias conceptuales entre eficacia, eficiencia y efectividad porque no es raro encontrar significados de uno atribuidos a otro de esta trilogía: La eficiencia se refiere a la relación entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados. Una política concreta fue eficiente si alcanzó las metas con el mínimo uso de recursos posible. La dimensión de la efectividad supone cotejar si, logradas las metas establecidas en la política, se generó el impacto deseado, el cambio en la realidad concreta que se pretendía. En este sentido analizar la efectividad de una política implica la evaluación de su diseño, si el impacto buscado finalmente se produjo, la política fue efectiva, si no se produjera no fue efectiva, aunque pudiera haber sido eficaz y eficiente en el uso de los recursos (Magri-Oroño, CLAD 2007).

gobernanza metropolitana para acceder a condiciones de gobernabilidad y gobernanza local, dependiendo como hemos dicho de la orientación, voluntad y capacidades para adaptarse a las nuevas situaciones. Es preciso observar que estos conceptos siguen siendo atributos válidos también de una gobernanza local y tienen validez en el plano institucional tradicional -gobiernos locales-. La adaptabilidad de un gobierno local para transformar en su territorio necesidades y capacidades con sentido colectivo; o la coherencia, observada como otra capacidad que implica que el diseño institucional y sus recursos -organizaciones y políticas- tienen una relación necesaria y suficiente con las orientaciones, las metas y los procedimientos realizados o a realizar; capacidades que estrechamente relacionadas muestran una vertiente de análisis en el estudio de cómo modifican los órganos locales sus estrategias (Navarro: 2002 y 2004). Pero estas dimensiones escapan a nuestro objeto de análisis, mereciendo un estudio específico.

Por esto, eficacia local y eficacia metropolitana comparten algunos nichos pero, no son condición suficiente para explicar su relación con la gobernabilidad. Debemos trasladarnos para analizarlas al concepto de gobernanza metropolitana, aun considerando ciertos grados de legalidad en gobiernos regionales metropolitanos con elección directa.

1.5.2. La cuestión metropolitana desde el enfoque de la dependencia histórica

Una última reflexión acerca de los problemas de la gobernabilidad en las AMs nos acerca a la interpretación de la gobernabilidad donde Camou (1994) y Prats (2003) analizan como inciden los patrones de referenciación en el estado de las capacidades y la orientación a la acción. En este punto, trataremos de explicar desde la teoría institucionalista como las instituciones tradicionales (gobiernos central y locales) tratan de adecuarse a sí mismos para operar en contextos múltiples y plurales de carácter metropolitano, en el entendido de que, son estos órganos los responsables de inercias resistentes a la integración metropolitana bajo nuevos parámetros de organización institucional de carácter supralocal (para los gobiernos locales) o subnacional (para el gobierno central).

Adoptando la teoría del neoinstitucionalismo en su enfoque del legado histórico (*path dependence*), el problema de cómo y con quienes gobernar las AMs no encuentra

soluciones fáciles a la hora de formular modelos y estrategias de gestión dentro de los parámetros clásicos donde se mueve la operativa institucional pública, porque las instituciones como reglas basadas en patrones de valores, tradiciones y conductas que se traducen a la argamasa organizativa y procedimental del aparato público marcan una “dependencia de los rumbos” a tomar, donde las inercias apoyadas en lógicas de acción y orientaciones acerca del rol público son profundas y condicionan las transformaciones que emergentes territoriales como las AMs imponen a las instituciones y a los actores. Como expresa Peters (Peters 2003:99) “Este rumbo puede ser alterado pero se requiere de una buena dosis de presión política para producir tal cambio” y esto en la metropolización sólo se produjo en períodos de ruptura democrática con autoritarismos militares (Brasil, Bolivia, Ecuador, Chile, España)

Peter Hall señala que las instituciones signan la orientación de las acciones y sus políticas a lo largo del tiempo (Hall: 1986), y que es necesario conocer las historias políticas de las instituciones para comprender sus comportamientos y decisiones. Si bien Peters señala que el *path dependence* indica una línea evolutiva de adaptación al cambio, este sería viabilizado como un proceso de adaptación donde la memoria institucional condicionaría las formas y orientaciones del cambio, porque esa memoria contiene los fundamentos esenciales que justifican la necesidad del surgimiento de esa institución –su fin colectivo y su función- y son en definitiva el testimonio de su vigencia.

El cambio en las instituciones es indicado en este enfoque como la búsqueda del equilibrio sin salir del contexto ideológico y político sobre el cual fueron creadas, pero al mismo tiempo, el cambio no tiene en este enfoque predictibilidad sino que cuando el equilibrio se pone en juego por condiciones que están relacionadas con el ambiente que rodea a la institución y se adopta una perspectiva de “coyuntura crítica que fuerza al cambio” (Collier y Collier: 1991 citado en Peters ob.cit.: 108).

En esta perspectiva el aprendizaje es una variable fundamental para comprender la evolución adaptativa institucional porque todas las instituciones tienen componentes que se vuelven disfuncionales en determinada época generando la propensión al cambio (Pierson: 1996), pero, como bien analiza Peters, estas instituciones deben tener conciencia de esas disfunciones y estar dispuestas (tener voluntad) a conducir a un

nuevo equilibrio en medio del cambio (ob.cit:111), cuestión que fue presentada como un problema en la totalidad de los textos relevados y entrevistas realizadas en esta investigación.

¿Cuáles son los factores de inercia que complejizan la adaptación a través de aprendizajes, definidos estos como incorporaciones de saberes y destrezas de las instituciones para actuar? Por un lado, las normas y los procedimientos de acción que consolidadas en base a prácticas bien conocidas y en cuanto a resultados posibles, aún cuando en la práctica estos no otorguen los resultados esperados, generen una propensión a arriesgar en costos desconocidos. Por otro, el costo del aprendizaje en los actores, enfrenta la valoración que las instituciones y sus actores tienen de sí mismos y de su lugar en la sociedad, por lo que sin un cambio radical en cuanto a nuevas reglas de juego que fuercen los comportamientos no hay probabilidad de que las instituciones y sus actores quieran entrar a nuevos escenarios.

1.5.2.1. El sistema normativo y procedimental institucional del Estado en el contexto de AMs

En el marco del Estado, el cuerpo normativo respecto al reconocimiento formal de las AMs es bajo o inexistente. En contrario, se reforzaron aspectos legales a favor de los gobiernos locales que hacen a: la distribución del poder con la descentralización municipal, la capacidad de control con atribuciones y competencias respecto al ordenamiento territorial; y potenciación de recursos institucionales destinados al desarrollo local. Esto es ampliamente apreciable en América Latina como se verá en el desarrollo empírico de la investigación. En el plano local, los Municipios subieron de categoría político-institucional a fines de la década de los 80s, en un impulso de descompresión del conflicto centralizado del Estado. En este caso "las ideas" propiciaron un cambio que si bien, no regeneró la estructura subnacional la recategorizó con nuevas competencias⁷¹. La descentralización generó un campo de afianzamiento y reubicación del poder político reforzando los localismos como sostén de instituciones y

⁷¹ En la mayoría de los países latinoamericanos antes de los procesos de descentralización local, existían otras formas de organización instituciones de tercer nivel, con más o menos competencias y tipos de dependencia cada país muestra que la descentralización empoderó estructuras locales ya existentes. A modo de ejemplo, en Uruguay, las Juntas Locales dieron paso a los Municipios, en Bolivia, Perú y Ecuador las comunidades se instituyeron con nuevas competencias.

actores. Si bien las instituciones locales realizaron aprendizajes nuevos en cuanto a manejar nuevos campos de políticas y su estructura de poder no cambió sustantivamente, estos pudieron procesar una mejor digestión de los cambios. Las potestades para ordenar el territorio, otorgaron capacidades para diseñar rumbos mejorando el poder subnacional frente al Estado y sus sectores, afianzando el control local en campos de regulación del propio territorio (En América Latina, casi todos los países desarrollaron normas de ordenamiento territorial).

El desarrollo local (endógeno), la gran panacea impulsada desde los organismos internacionales, introdujo también un campo de nuevas ideas y aprendizajes acerca de las posibilidades de potenciar los recursos con la inclusión de instituciones no provenientes del área estatal (mercado y sociedad) haciendo de los gobiernos locales los encargados de generar por un lado equilibrios internos entre desarrollo social y desarrollo económico, y por otro, un aspecto que señalan los sistémicos: “la sinergia local” (Boisier:1999-2003, De Mattos: 2000) para pararse en un contexto regional-nacional y supranacional con posibilidades de competir con chance.

Estos patrones de referenciación de normas y mecanismos de acción que potenciaron el espacio local como “principal” actor territorial, signaron en parte como expresa Rojas (2005) la mala suerte de la idea de integración de las AMs, desde el punto de vista de una configuración legal en la territorialidad del Estado. Pero no constituye como hemos dicho anteriormente, una causal explicativa. Si lo observamos desde la perspectiva neoinstitucionalista del *path dependence*, vemos como el formato estatal latinoamericano entró en las últimas décadas en un proceso general de readecuación de sus instituciones potenciando su diseño original de niveles de distribución del poder político de tipo fragmentado. El reconocimiento de las AMs en el andamiaje legal institucional del Estado es una fase de reforma del Estado que aún en los casos en que se les otorga legalidad tienen un rango inferior limitado a la coordinación de instituciones y actores en determinados campos de políticas (*two tears government*), porque interpela cuestiones esenciales que hacen a la distribución del territorio como objetos de capital político.

Resumen del capítulo

En esta sección abordamos una vasta y casi excesiva reconceptualización de la gobernabilidad aplicada al marco político institucional metropolitano. Analizando la literatura predominante en el tema, discutimos la aplicación del término gobernabilidad para explicar los procesos de producción política y de políticas en el territorio.

En el transcurso del análisis observamos que: a. se considera como gobernabilidad los procesos de construcción de escenarios de articulación gubernamental y articulaciones socio-institucionales; b. que los procesos de reorganización territorial desde diferentes enfoques (concentración y descentralización) no fueron condición suficiente para generar ámbitos estables de elaboración de escenarios político institucionales y de políticas; c. que la visión predominante en la actualidad es generar ámbitos de gobernanza de redes de tipo socio-institucional donde la política y las instituciones políticas no tienen una relevancia necesaria en el análisis porque se fundamenta la necesidad de implementar acciones donde el Estado y sus instituciones deben contar con capacidad gerencial para ordenar y coordinar con eficiencia y eficacia acciones implementadas por múltiples actores; y d. que la característica de funcionalidad que se atribuye a las AMs es aplicada a la esfera de lo político, analizada como gobernabilidad funcional y legitimidad funcional.

De estas visiones aplicadas por las corrientes en boga en la actualidad, consideramos como síntesis de este capítulo que:

- a. La gobernabilidad como concepto que expresa los contenidos analizados en el capítulo, no puede ser considerada en los contextos metropolitanos “ilegales” porque estos no representan una estructura política del Estado, sino una conjunción aleatoria y movable de instituciones que pueden converger o no hacia ámbitos comunes de manera informal.
- b. Que para explicar los procesos de articulación y producción en contextos metropolitanos debemos referirnos a formas de gobernanza, y de esto, distinguir cual modelo es el que se desarrolla en cada situación.

Capítulo II

Acordando la gobernanza: buscando categorías de análisis metropolitano en otro concepto “estirado”.

Recordando las preguntas que nos formulamos al comienzo de esta sección (¿Cuáles son los límites de una gobernanza de tipo regional metropolitana?, ¿Qué límites tienen las relaciones intergubernamentales formales que no son tomadas en cuenta y se intentan sustituir por arreglos políticos informales de gobernanza política?, en este capítulo abordamos el estudio de las condiciones de la gobernanza como sistema de vínculos en las AMs. El objetivo es profundizar en su conceptualización y operacionalización, identificando sus alcances y sus límites como arquitectura interpretativa del fenómeno metropolitano, a fin de formular el marco explicativo de nuestro objeto de análisis.

Escribe Aguilar Villanueva (A.V 2006:144) que “los hechos de las reformas precedieron a los conceptos, y las decisiones de reforma de los gobiernos antecedieron a la teoría” refiriéndose al proceso de reforma del Estado burocrático-gerencial (Barzelay: 1992; Pollit: 1993; Hoods: 1989); gobierno político-gobierno empresario (Osborne y Gaebler: 1992), porque las teorías desarrollaron sus propuestas al mismo tiempo se implementaban en el mundo sajón (EUA y UK) los modelos de nueva gestión pública. En este proceso, existió un discurso acerca de una transición de la gobernabilidad a la gobernanza, cuestión zanjada por la escuela alemana por Maintz: 1999; Peters y Pierre: 1999, 2000 y subsiguientes trabajos; Aguilar Villanueva: 2006 entre muchos otros autores, que reconstruyeron la especificidad y pertinencia de ambos conceptos).

Aceptemos desde el principio que estamos hablando de un concepto de análisis teórico y metodológico que tiene una naturaleza diferente al concepto de gobernabilidad en tanto gobernanza hace referencia a: “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar Villanueva 2006: 90). Esta conceptualización general refleja un sentido normativo que define los valores que se adoptan para la convivencia socio-

política, el deber ser de una comunidad política, a la vez que define el campo analítico de como se procesa el relacionamiento, los modelos, su impronta y dirección, a las capacidades de los actores para interrelacionar e interactuar. Estos dos últimos conceptos son la base operativa de la gobernanza desde el punto de vista analítico porque componen el sustrato institucional sobre el cual se supone que los actores necesitan y desean para relacionarse en la búsqueda de beneficios.

Dentro de este paraguas descriptivo encontramos definiciones más específicas que van conformando atributos, estados y calidades de la gobernanza como para establecer categorías de análisis. A los efectos importa traer algunas definiciones sobre distintos aspectos que conforman el concepto general.

Como hemos dicho, la vertiente alemana develó los aspectos *incognitae* de la gobernanza, concepto que no contó en las disciplinas sociales hasta pasada una década del ciclo de análisis de la ingobernabilidad impulsado por Huntington, Croizier y Watanuki en 1975. Maintz, Scharpf y Kauffman (1999), consideraron la especificidad de la dirección de la sociedad, entendiendo la pertinencia de estudiar si los gobiernos realmente contaban con la capacidad suficiente para organizar y direccionar las actividades sociales. Se preguntaron si estas capacidades acompañaban un cambio que se reflejaba en nuevas pautas de comportamientos culturales, políticos y económicos, argumentando que la sociedad había incorporado temas de interés y demanda que no eran contemplados por la institucionalidad estatal (problema ya identificado por Marshall en 1949 que hemos citado anteriormente). En este escenario las interrelaciones se producen indicando respuestas de rechazo y desmotivación hacia el actor político institucional desacreditando los canales tradicionales de relacionamiento vertical y jerárquico, así como también los de representación política.

La gobernanza avanzó en el campo de estudio politológico como el reconocimiento de que ciertos actores tienen capacidad de formar agendas y procesos sumando e intercambiando recursos para conseguir los objetivos. Pueden ser actores públicos y privados que bajo formas asociativas diversas interactúan formulando decisiones e implementándolas con o por fuera del Estado, aunque se reconoce que los actores se movilizan en una estructura preestablecida de normas y procedimientos aceptados por todos de que las necesidades y las capacidades se construyen socialmente y el resultado

final depende de la estructura institucional y de las organizaciones (Kooiman:1993) que conforman el entramado socio-político de una comunidad , “[...] los procesos de gobernanza tienen en cuenta una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada, y una dimensión dinámica o de proceso que refiere a las acciones de los actores” (Zurbriggen 2008:3).

La teoría de la gobernanza se apoyó en dos certezas consensuadas acerca de la incapacidad gubernamental de establecer gobernanza:

a. el gobierno y el sistema político aún actuando responsablemente son incapaces de absorber los problemas sociales en su totalidad y magnitud, no conocen ni reconocen toda la realidad social.

b. existen por fuera del gobierno fuerzas capaces de controlar problemas sociales.

Estas conclusiones condujeron a múltiples definiciones sobre gobernanza incorporando a la capacidad de dirigir un significado socio-político siendo acepciones compartidas que:

"[...] la governance (o buen gobierno) refiere a un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno pero también fuera de él. Se [...] reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades tocante a hacer frente a los problemas sociales y económicos. (Stoker 2000:6)

[...] el punto central es que las instituciones políticas ya no monopolizan la orquestación de la gobernanza” (Peters 2000:4)

Sobre esta base, la gobernanza se estiró valorativamente y analíticamente. En el primer caso se valoró en el entendido de que cuestionó el contrato social vigente, desacreditando al Estado a favor de otras instituciones como el mercado o la sociedad organizada en redes de políticas (Kooiman:2000; Peters:2003, Rhodes: 1997) preconizando la significativa autonomía del Estado (Rhodes 1997), donde (citado por Aguilar 2006:114) se encuentran seis significaciones del concepto: “gobernanza es equiparada a Estado mínimo, gobernanza corporativa, nueva gestión pública, buena gobernanza, sistema de gobernanza socio-cibernético, redes autoorganizadas”. La relación valorativa introduce una relación entre gobernanza y democracia (participativa): “En su expresión más abstracta el buen gobierno se refiere a un cambio

en el equilibrio de larga data entre el Estado y la sociedad civil. [...] La perspectiva del buen gobierno no solo reconoce la mayor complejidad de nuestros sistemas de gobierno sino que además nos señala que se ha producido un desplazamiento de la responsabilidad, un retroceso del Estado y la preocupación por llevar adelante las responsabilidades a los sectores privado y voluntario y mas generalmente al ciudadano” (Stoker 2000: 5)

Posteriormente, el péndulo valorativo de las instituciones públicas comienza a recentrarse, en parte por el fracaso de la gobernanza civil y de mercado y en parte porque la institucionalidad resistió el embate autonómico generando respuestas: “Hoy es apropiado hablar de roles cambiantes del gobierno más que de roles decrecientes del gobierno. La reducción de tareas del gobierno y la conciencia más clara que el gobierno tiene que cooperar con otros actores sociales no hace de ningún modo obsoleta la intervención gubernamental” (Kooiman 2000:139).

En la actualidad, pasadas algunas décadas se identifican tres grandes escuelas de gobernanza (Cerrillos 2005: 25 y 25 y Klinjk: 2005, 224 en adelante):

- a. la anglosajona (Jordan: 1990, Rhodes: 1990, Waarden: 1992; Wright: 1988), que apuntó a generar explicaciones sobre la intermediación de intereses en las relaciones entre Estado y sociedad, diferentes a las aportadas por el pluralismo y el neocorporativismo, examinando las relaciones de intercambio;
- b. la nórdica (Kooiman: 1993; Börzel: 1997) que interpreta las interdependencias entre intereses y recursos y las dinámicas en los procesos de elaboración de políticas;
- c. la alemana, que suponen redes basadas en la cooperación, el consenso entre actores basados en la interdependencia por la gestión conjunta de recursos (Scharfp: 1997, Maintz: 2000, 2001, 2003).

2.1. Los principios de la gobernanza

El aspecto normativo de la gobernanza, está ligado a la consecución del “bien común” y/o del bienestar general en contextos democráticos. Como la gobernanza implica una observación de “[...] toma de decisiones en contextos complejos y cambiantes entre una

pluralidad de actores que representan intereses distintos [...]” (Cerrillos 2005:19), queda en juego el concepto de generalidad social (Rosanvallon 2009:27), por lo tanto su legitimidad social. Dice Rosanvallon que la vida de las democracias continuó ampliándose más allá de la esfera electoral representativa, por lo que estamos ante un descentramiento de las democracias tal cual fueron concebidas en el Estado de Bienestar del siglo XX. Estas nuevas formas de pensar las relaciones público-privadas “[...] no ha encontrado su lugar en el orden democrático y las condiciones de su desarrollo tampoco obedecen a ninguna lógica de conjunto.” (ob. Cit: 33), y esta modalidad de ejercicio de “[...] democracia indirecta, estará en condiciones de edificarse sobre una nueva base para corregir y compensar las deficiencias de la democracia electoral representativa” (ob.cit. 34) y del “poder administrativo” (ob.cit: 26).

En este dilema de legitimidad, la gobernanza normativa debe de basarse en asegurar la mayor cantidad de actores cumpliendo un rol, que estos actores tengan las condiciones y capacidades para cumplirlo, y que se puedan tomar efectivamente decisiones. (Carrillo, ob.cit:19). En esta línea y discutiendo la concepción de principios de gobernanza establecidos por la UE y el WB (subsidiariedad, complementariedad, proporcionalidad y flexibilidad) a los que considera principios de administración, el autor propone un set de definiciones que contemplen la naturaleza de la gobernanza desde la perspectiva del bien común:

- a. principio de **participación**, donde todos los actores que tengan intereses definidos puedan incorporarse a las redes de acuerdo a las normas y pautas que en cada momento se establezcan
- b. principio de **transparencia**, siguiendo a Marsh y Rhodes (1992), considera que las redes son estructuras de representación impenetrables y no transparentes, por lo que se afecta la eficacia y legitimación del sector público. En este sentido, la transparencia de acciones garantiza que la participación sea activa y que se refuerce el escaso margen de legitimidad con que cuenta las acciones de la gobernanza
- c. principio de **rendición de cuentas**, que asegurarían mecanismos públicos creados por el Estado a fin de supervisar los desvíos públicos y privados, las ineficiencias y la flexibilidad que rodea los procedimientos de gobernanza.

d. principio de **eficacia**, monitoreando los resultados a través de los procesos de decisión- implementación, donde la eficacia se relaciona con la efectividad

e. principio de **coherencia**, a través de lo expresado por Peters (Peters: 2003), asegura que “[...] los objetivos sean consistentes y estén coordinados”. Cerrillo la define desde la perspectiva de que la no coherencia da resultados contrarios a los fines de una o más políticas, siendo esta una responsabilidad política e institucional

2.2. La gobernanza en red

Börzel (Börzel 1997:2) define una red como “[...] un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir ese interés compartido a sabiendas que la cooperación es la mejor forma de alcanzar las metas comunes.”

En estas redes confluye una pluralidad de actores con sus propios objetivos y estrategias para conseguir sus intereses. La interacción conduce a la interdependencia porque los actores saben que es una manera plausible de llegar a las metas deseadas que no pueden conseguir de forma individual.

La red se produce en un ambiente de gobernanza porque a pesar de que los actores cuentan con distintos recursos de poder, códigos de conducta específicos (sociales, estatales, mercado) se atienen a un juego de tipo horizontal con características propias en cada red, que se estructura en torno a un fin específico: conseguir el recurso en forma cooperativa.

Los beneficios de actuar en colectivo identifican ventajas que son vistas como: acceso y apropiación colectiva de información y conocimiento; mayor aceptación social de los objetivos de los grupos que participan; aceptación incluyente de otros valores, intereses y conductas; mejora de oportunidades de obtención de recursos escasos; reducción de los costos de transacción por efecto de la colectivización; tendencia a re-equilibrar las asimetrías entre actores.

2.2.1. La estructura lógica de la gobernanza en redes

Analíticamente, la gobernanza puede abordarse en su estructura lógica y los modelos que adopta. Es decir, los componentes teóricos metodológicos sobre los cuales se puede interpretar, refieren fundamentalmente en cinco conceptos que pueden relacionarse con lo que Aguilar denomina “la capacidad directiva de la gobernanza”: actores, y la situación de interdependencia, interacción, integración y descentramiento en las relaciones.

Los **actores** son el componente esencial para entender la gobernanza. Esta reconoce a las instituciones a través de los actores porque al desprenderse del concepto jerárquico, descoloca a las instituciones de su antigua relevancia: “los actores, los espacios y las instituciones no están jerárquicamente ordenadas, sino que poseen una relación más compleja” (Peters y Pierre 2002:6)

Descentramiento hace referencia a la dispersión del poder, sea este de un gobierno, de varios y de otros actores con capacidad de veto o influencia real en la toma de decisiones. El poder descentrado genera actitudes proclives a la participación donde participar puede implicar no necesariamente poder negociar activamente o tener objetivos afines al resto de los participantes sino el solo hecho de estar en el ámbito de las decisiones (Peters y Pierre:2002). A su vez, el descentramiento rompe con la jerarquía vertical dejando espacio a la horizontalidad de las relaciones.

Interdependencia Esta es quizá la variable principal en el concepto de gobernanza. Interdependencia significa “[...] la necesidad de los actores de recabar apoyo y conseguir la participación en la definición e implementación de las políticas por parte de las Administraciones Públicas y los actores de la sociedad civil” (Carrillo 2005:27). La interdependencia es dinámica, depende del recurso, de las capacidades de la red, de la posición de los actores en la misma y de las relaciones de poder que constituyan dentro de la misma.

En el caso del análisis de actividades conjuntas entre los gobiernos, este concepto es asimilable al campo de las RIG formales. “La formación de políticas y la implementación de políticas son inevitablemente el resultado de interacciones entre una pluralidad de actores distintos con intereses, objetivos y estrategias distintos” (Scharpf 1978:346), donde el interés analítico debe enfocarse al estudio de la estabilidad de las

relaciones, cómo están equipadas las redes –formales o informales- para poder solucionar los problemas (Klijn: 2005). Sin embargo, en el análisis de la gobernanza que se ejerce por fuera del campo formal, adquiere mayor significación. Primero, por cómo se produce esta forma de relación no estructurada en reglas y procedimientos de vínculos, y segundo, por como los actores utilizan el conocimiento y la confianza (que otorga el respaldo institucional a los actores) para relacionarse. Tomando a Wright (1983) y Agranoff (1990), Klijn (ob.cit:218) estima que “Los estudios intergubernamentales se centraron en las redes de relación y comunicación entre los diferentes niveles de agencias gubernamentales, en las perspectivas estratégicas de estos actores y en su capacidad de resolución de problemas”.

Si bien en el proceso de relacionamiento entre los actores existe una concordancia de reconocimiento del otro, y una disposición de acatamiento a las estructuras relacionales que guían las conductas o comportamientos cuando se movilizan para la consecución de metas, la interdependencia de la gobernanza –formal e informal- no garantiza la equidad ni la simetría entre actores, cuestionando una de las ventajas de la acción en gobernanza.

En la formalidad de las RIG, la institucionalidad contiene las reglas y patrones de relacionamiento ordenadas de manera jerárquica, estableciendo el marco de competencias y atribuciones que se desenvuelven por canales de mando precisos, que conforman los alcances y límites de las instituciones y sus actores en cuanto a responsabilidad, grado de participación, tiempo de estancia en la relación, etcétera.

En la informalidad, se supone que si bien la institución respalda la propensión de los actores a colaborar entre sí, no existe un marco formal que asegure la interdependencia. En general los participantes reconocen las capacidades y recursos “de los otros” y se reconocen a sí mismos en sus potencialidades y restricciones, asumiendo una posición voluntaria a interactuar, en el supuesto que una participación involuntaria cae fuera del esquema de la gobernanza pues supone capacidad de coacción por parte de otros actores (esquema conceptual de las RIG formales). Tampoco la interacción voluntaria supone que no exista la participación por necesidad de incorporarse en el colectivo para obtener insumos de interés, o la colocación estratégica de los actores de acuerdo a la teoría de la acción colectiva (Olson: 1965).

Interacción supone asumir estrategias de movilización alrededor de un tema, agenda u objetivo de interés común, implica grados variables de coordinación de objetivos y acciones subsiguientes. La interacción no obliga que los actores compartan los costos y beneficios en relación de equidad como en algunos manuales se indica. Sólo se explica en un campo donde los actores generan acciones donde comparten su implementación y no siempre los resultados. En la interacción los actores establecen conocimiento de sí mismos, aprenden a socializar intereses y a compartir costos, estableciendo dinámicas de trabajo que con el tiempo pueden tener algún grado de formalidad pudiendo considerarse con márgenes de institucionalización de las acciones (permanencia en el área de política y hasta aceptación social de la interacción).

Integración Concepto estrechamente ligado a la interdependencia, se interpreta como las formas de vínculos con que se estructura la red, el proceso de alianzas, asociaciones u otro tipo de vínculo con cierto grado de estabilidad, donde existe una identificación de prioridad/es política/s en temas sociales tradicionales o emergentes, que generalmente exceden por su complejidad un único abordaje institucional, pero que comienzan a entrar en el discurso político y en la agenda política de los gobiernos y sectores. Scharpf (1978) distingue en este ítem dos conceptos que inciden en las preferencias y posibilidades de los participantes: primero el grado de importancia que tiene el campo de la política para la institución y el actor, la dependencia de la misma para solucionar sus propios problemas (existe el componente de elección racional), y segundo, que los actores estarían dependiendo para decidir su integración del costo/beneficio de conseguir en otro lado el acceso a los bienes buscados.

2.2.1.1. Dudas razonables

Una pregunta que surge de la exposición de la estructura lógica de la gobernanza, en especial la gobernanza que se manifiesta en redes de actores es si, en el transcurso del proceso estas tienden a generar patrones estables de relación con pretensión de continuidad, es decir si tienden a generar escenarios de institucionalización de los vínculos en tanto: continuidad de las políticas, distribución de los recursos, ubicación de los actores en la red etcétera. ¿Pueden convertirse las redes de gobernanza en arreglos regulares? ¿Pueden pasar a conformar mediante la regularidad de su accionar, un campo

formal que constituya una nueva forma de institucionalidad? Seguimos presentando la duda de que en tanto los actores y el descentramiento de la institucionalidad sean los vectores principales de este marco explicativo, la gobernanza tal como se la considera hoy, una alternativa a la ingobernabilidad de las instituciones, no tiene marcos sustentables como opción principal de una acción pública. Por lo que mantenemos vigente la hipótesis presentada de que la gobernanza como forma de interacción e integración de actores tiende si mantiene su actividad y si esta es efectiva, a regularizarse entrando en la formalidad de las relaciones institucionales bajo formas legales, institucionalizadas y por lo tanto legítimas. La gobernanza en redes de actores actúa como motor o arranque inicial de acciones en campos de política donde la institucionalización vigente no tiene experticia, por no reconocer el tema en sus cometidos públicos y no tener organización con el aprestamiento suficiente para incorporarlo.

2.2.2. Los fallos de la gobernanza en red: la responsabilidad y el control en la interdependencia

Los conceptos que hemos seleccionado como identificatorios de la lógica de la gobernanza conllevan el problema de “quien se hace responsable de qué y quien/es controlan” las acciones decididas e implementadas, constituyendo el gran problema de la gobernanza (Peters y Pierre: 2001, 2002, 2005, Agranoff: 1990, Rhodes: 2005, Kooiman: 2005). Tanto el descentramiento de la autoridad como la autonomía que los actores tienen respecto a las instituciones van en contra de la conceptualización clásica de la responsabilidad político institucional y el control público y social de las acciones públicas.

En los diversos tipos de la nueva gobernanza (mercado, redes, multinivel)⁷² la responsabilidad se define de acuerdo a la naturaleza que justifica los vínculos y en el posicionamiento, poder de influencia de los actores. En el modelo de mercado, se supone que la búsqueda de la eficiencia y la eficacia en ámbitos de competencia definen el mejor curso de acción, por lo que los organismos a cargo de las acciones (agencias autónomas) responden por los resultados obtenidos, su “responsabilidad” es el éxito de

⁷² Clasificación de Peters (Peters 2003: 31) En la reconstrucción gerencial del Estado, EBO, Montevideo

la gestión, los resultados. En la nueva gerencia pública mediante la gestión por objetivos, “[...] el centro no tiene medios para imponer sus preferencias [...] no puede identificar ninguna contribución y si nadie puede rendir cuentas después del acontecimiento, entonces nadie tiene porqué comportarse responsablemente con anterioridad” (Rhodes 2005: 113).

En el modelo de redes se parte de la base que las opciones son colectivas y generadas a través del consenso, por lo que la responsabilidad se diluye en la aceptación colectiva y en su implementación y los resultados positivos o negativos de las acciones.

En la gobernanza multinivel o de redes de políticas la responsabilidad es política pero a nivel de actores participantes, donde la institución no tiene un rol activo relativizando la institucionalidad de los controles de proceso y los resultados. En los tres tipos la responsabilidad institucional se diluye en procesos de articulación por fuera de canales formales de normas y procedimientos porque por su propia naturaleza la gobernanza rechaza o ignora la estructura de responsabilidad unívoca del Estado (Peters y Pierre 2002: 441) en tanto reglas y procedimientos como garantía, y el Estado no puede dar cuenta (*accountability*) de las políticas porque no tiene responsabilidad por el conjunto de un sistema que compite entre sí por la provisión de bienes (Narbondó 2003:74).

Similar situación subyace en el concepto del control porque este aparece ligado a la representatividad de intereses que se procesan en la interdependencia. Aceptando que las distintas formas de gobernanza adolecen del principio de representación del interés colectivo, sólo los beneficiarios de la misma tienen algún margen para controlar. De esta forma, los procedimientos *ad hoc* no se insertan ni se relacionan siquiera en los canales representativos institucionales de control ciudadano.

2.2.3. Los liderazgos en la gobernanza en red: actitudes políticas mediadas por las restricciones institucionales y la cultura política institucional

El cambio en la estructura de hacer la política y formular las políticas (Maintz: 1994) da la pauta de la reestructura del concepto gobernanza en las últimas décadas. Este permite desarrollar capacidades en los actores propensos a formar o intervenir en las redes de políticas. “La coordinación e interdependencia para la consecución de metas

institucionales se basa a la negociación entre representantes de las instituciones que no son completamente autónomos en el proceso de negociación” (Börzel 1997:15). Estos están sujetos a las restricciones institucionales pero pueden estampar su impronta personal determinando el contenido de una agenda (preferencias que pueden no ser prioridad del gobierno o institución) y su itinerario, propiciando con su desempeño el ambiente donde se dirimirán las acciones y sus dinámicas (negociación o conflicto, actores de veto, o subordinados, o cooperativos).

Para Navarro (Navarro 2004:3), la lógica que gobierna las redes de políticas es una lógica situacional, “[...] más concretamente de los recursos de poder que poseen los actores en función del lugar que ocupan en un sistema de interacción determinado”. A partir de “quien gobierna” en las redes puede determinarse “como se gobiernan las redes” y que orientación tendrán las acciones, porque los liderazgos tienen la posibilidad de armar coaliciones para conseguir de la mejor forma sus objetivos. No obstante afirma que “[...] los modelos o tendencias de la gobernanza local vienen dados, no sólo por los costes de oportunidad que presentan los actores locales [...] en términos de influencia, sino también por la naturaleza del sistema de relaciones intergubernamentales en los que se encuentra situado el gobierno [...]. (Navarro 2004:9), argumentando con esto que la oportunidad de los actores desde la perspectiva de incentivos y restricciones, estipula el espacio de influencia que constituyen para actuar en las redes. “Los actores desarrollan estrategias adaptativas en atención al marco institucional o estructura de oportunidades en el que han de actuar y a la cultura política local” (Ramírez y Navarro 2004:12), tomando en cuenta la “cultura político institucional vigente” que clasifican como: tradicional clientelar, conservadurismo, liberal o nuevo gerencialismo y tercera vía o izquierdas.⁷³

En esta perspectiva, la incidencia de los liderazgos en la formación de gobernanza metropolitana nos hace retomar a Prévot Shapira (2004) cuando sostiene la vigencia ineludible de los centros de comando metropolitano como ejes centrales de las asimetrías institucionales (públicas y privadas) en el territorio. La capacidad de

⁷³ Anteriormente, esta misma sección presentamos otras estrategias identificadas por Navarro que los actores elaboran desde el marco posicional en el que se hallan sus instituciones en el contexto supralocal.

desarrollo de liderazgos metropolitanos está asociada a la posición que ocupen las instituciones en el contexto y al marco de incidencia que pueden desplegar⁷⁴.

2.3. La elección del enfoque analítico: la gobernanza multinivel

A los efectos del estudio abordamos la denominada “gobernanza en niveles múltiples” o “gobernanza multinivel” que se inserta en el aspecto institucional público como redes de políticas (*policy networks*), una vertiente derivada del enfoque más general de la gobernanza de redes tributaria de la vertiente del institucionalismo centrado en los actores generado por Scharpf (Scharpf: 1997 y profundizado por Tania Börzel: 1997; Clemente Navarro: 2000 y 2002, Zurbriggen: 2007 entre muchos otros autores).⁷⁵ Este enfoque era visto en principio como una herramienta analítica que explica porqué y como intercambian los actores (Börzel 1997:12), adquiriendo posteriormente una dimensión mayor con capacidad explicativa de transformaciones que se producen en el entorno institucional, porque tienen la capacidad de redirigir el relacionamiento o introducir nuevos campos de política pública en el centro institucional conformando nuevos cursos de acción. También son vistas como alternativas a las disfunciones para producir política pública originada en la complejidad estructural del Estado y en la insuficiente representación de intereses colectivos (Ruano de la Fuente 2002:2). Las *policy networks* son “[...] redes de relaciones relativamente estables y continuadas que movilizan y agrupan recursos dispersos, de forma que la acción colectiva puede orquestarse hacia la solución de una política común” (Börzel 2001: 12), que reflejan cambios entre Estado y sociedad y al interior del Estado. Del mismo modo, Heritier (1993) las define como “[...] una trama de organizaciones públicas y privadas con interacciones relativamente estables en el tiempo, gracias a las cuales dirigen, coordinan y/o controlan recursos materiales o inmateriales en un ámbito de política pública de interés común” (Heritier: 1993, citado en Zurbriggen 2007:2). Maintz (Maintz: 2001) las observa como un cambio en la estructura de la elaboración política, donde esta visión analítica de redes puede aplicarse a ambos niveles, Peters (1992 y 2002) y

⁷⁴ Esto se observa en el análisis empírico: la capacidad de convocatoria y dominio del campo de la política determinada es siempre del ámbito central o de la cabecera subnacional del AM.

⁷⁵ Diferenciamos del enfoque de redes de intermediación de intereses que maneja la lógica de la influencia en la interacción de los actores por productos de políticas, reflejando el estatus en determinado campo de políticas.

Rhodes (1986), Le Galés (1995) son autores que las conciben desde la perspectiva pública de relacionamiento intergubernamental a través de actores. La consecución de las metas públicas con sentido colectivo ven las redes intergubernamentales “[...] una respuesta a los problemas de la eficacia de las políticas públicas” (Le Galés 1995:17).

2.2.1. Gobernanza multinivel: una raíz institucionalista centrada en los actores

Las redes de políticas pasaron a conformar un estilo de generar acciones públicas como respuesta a la complejidad y diversidad del aparato estatal. De acuerdo con Ruano de la Fuente (2002:6) “Los gobiernos son cada vez más interdependientes de la cooperación y de los recursos de actores que escapan a su control jerárquico. Las redes de políticas permiten a los gobiernos la movilización de recursos políticos en contextos en que estos recursos se encuentran dispersos [...]”. “Estos cambios han favorecido el surgimiento de policy networks como una nueva forma de gobernación⁷⁶ diferente a las dos convencionales (jerarquía y mercado), que permite a los gobiernos movilizar recursos políticos en situaciones donde esos recursos están ampliamente dispersos entre los actores públicos y privados” (Börzel 1997: 13). La actividad de las redes se solapa con los cometidos y actividades (o no actividades) de las estructuras formales (RIG), realizando arreglos con independencia de las mismas. En general las redes no tienen la capacidad de decisión de las RIG, pero no obstante permiten generar conocimiento, información, inclusión de actores no contemplados en las relaciones formales, así como la entrada en agenda formal y procesos de matriz de políticas clásico en las instituciones de temas sociales o económicos transformándolos en temas de políticas. Como veremos en la sección de análisis empírico, numerosos temas de agenda de redes llegan a integrarse e implementarse en las agendas políticas institucionales luego que se procesó un aprendizaje en los actores. La razón que encontramos para explicar el trasvase de la informalidad a la formalidad es que en general son temas que no tenían anteriormente un espacio institucional concreto y menos aún en las agendas intergubernamentales.

Enmarcamos la investigación en el institucionalismo centrado en los actores y específicamente en la gobernanza multinivel porque:

⁷⁶ Al igual que en Aguilar Villanueva, la traducción del texto indica que el autor utiliza este término asimilado a gobernanza

- En los casos metropolitanos, aún en la convicción de que la sociedad se autoorganiza y autoreproduce, la generación de acciones con fines colectivos se reconoce en mayor medida en el campo público que en el campo público – privado o privado, visualizándose en los casos a estudio y en el relevamiento bibliográfico una muy relativa participación social organizada en tanto arenas de demanda (*inputs*), como de participación en la planificación de políticas (*outputs*). En sentido contrario, si se observa la presencia del mercado que será analizado en cada caso.
- Permite elaborar una interpretación de las relaciones entre el actor y la estructura donde las instituciones ofrecen un set de alternativas y restricciones de comportamientos, ante las cuales los actores realizan sus preferencias componiendo un sistema de recursos posibles adecuados a las capacidades que manejan.

En este enfoque que toma y combina elementos de otras orientaciones (neo) institucionalistas (path dependence y de elección racional), se elabora una interacción entre institución y actor que da potencia explicativa a las permanencias o a los cambios en las instituciones y sus políticas –marcos normativos-actores individuales y en grupos-modos de interacción (Scharpf: 1997).⁷⁷ Esta propuesta es analizada por Navarro (Navarro, 2002:6) como un sistema de interacción donde “un conjunto más o menos amplio de actores con recursos, intereses y percepciones diversas desarrollan estrategias y pautas de interacción en el seno de marcos institucionales específicos [...] los cuales delimitan las oportunidades para el desarrollo de determinados recursos de acción” política.

Scharpf (1997) al elaborar esta propuesta analítica retoma algunos puntos explicativos de otras vertientes neoinstitucionalistas tratando de generar un campo inclusivo de análisis entre reglas de juego y en actores, retroalimentando una relación interactiva, donde la clave es el *ámbito* o la *situación* de los actores en cuanto la relación entre sus

⁷⁷ A los efectos de una explicación exhaustiva de la teoría centrada en los actores ver también en: Tania Börzel, ¿Qué tienen de especial los Policy Networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea. DT en Centro Robert Schuman (EUI), RSC No. 97/19, bajo el título “Policy networks. A new paradigm for european gobernanza” y en C. Zurbriggen: El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. SCIELO, Revista de Ciencia Política / Volumen 26 / N° 1 / 2006 / 67 – 83.

intereses y la institución. En este sentido Sellers (Sellers: 2002), considera que en la multiplicidad de interacciones producen múltiples infraestructuras de gobernanza que responden a orientaciones de interacción e interdependencia que apuntan a distintos objetivos: generar bienestar social o condiciones de mercado y competitividad, donde el estilo de relaciones políticas de un país y la orientación del gobierno central pueden ser decisivas para modificar objetivos y estrategias de las coaliciones que se forman en el plano subnacional.⁷⁸ La apreciación de Sellers aporta a esta investigación porque en particular las AMs muestran múltiples articulaciones armadas sobre temas específicos que son abordados con diferente orientación (bienestar, mercado) formando “capas” de relacionamiento informal a veces sin conexión lógica o empírica entre ellas. Por su parte, Navarro (2003:8) propone que cada modelo supone una infraestructura de gobernanza, el modelo de Bienestar se establece en el marco de las RIG formales en modelos que tienden a operar en forma cooperativa, a la vez que en modelos bajo reforma de tipo gerencial, la gobernanza tiende a imponerse en estructuras políticas con dificultades de articulación. Retomando a Brenner (Brenner: 2002) estamos en ámbitos y situaciones concretas donde las instituciones y sus actores “están luchando para adaptarse a los procesos de reestructuración de patrones de relacionamiento tradicionales, en medio de graves conflictos internos y contradicciones” (ob.cit:6), inmersos en procesos de reforma estatal, dando cuenta con respuestas políticas específicas.

Este enfoque permite analizar:

- a. el sistema de interacción que provee de recursos a los actores y el modelo de relacionamiento pudiendo observar cómo se produce el cambio institucional bajo modelos de nueva gobernanza (la interacción y la interdependencia en el descentramiento);
- b. la estructura de oportunidades en marcos institucionales específicos que ofrecen un set de cursos de acción permitiendo analizar cómo se forman las preferencias, como se produce la interacción y como se explica el cambio (actores e integración);

⁷⁸ Navarro (2003) propone que cada modelo supone una infraestructura de gobernanza, el modelo de Bienestar se establece en el marco de las RIG formales en modelos cooperativos. En modelos gerenciales bajo reforma, la gobernanza domina entre estructuras económico-políticas. (Navarro: pág. 8)

c. la interacción entre el modelo de GMN y el de RIG, donde ambos se conjugan en la producción de políticas. En esta interacción las redes GMN activan canales de interacción, información y comunicación que pueden ser luego utilizadas en la toma de decisiones particular de los organismos públicos y en el sistema de relacionamiento intergubernamental (RIG).

El enfoque que adoptamos parte de la base que las reglas formales dan contorno a los cursos de acción de grupos que se reúnen en torno a temas de interés específico, y estos mantienen un comportamiento ajustado a las reglas, adoptando en base a estas, estrategias de coordinación y cooperación. Las acciones a conseguir por los participantes están enmarcadas en la posición que la institución le provea y el lugar que el actor ocupe dentro del contexto de la red. De darse la interdependencia y la integración, el marco de la red puede generar nuevas proposiciones y dinámicas que pueden ser incorporadas al marco institucional por las vías tradicionales de elaboración política (entrada en agenda, decisión, implementación).

2.2.1.1. Objeciones

Sin embargo esta propuesta no nos proporciona una explicación enteramente convincente que justifique su validez como *modus operandi* sustitutivo de la institucionalidad formal, en tanto no convence que:

- a. las reglas de juego tengan efectivamente peso en la interacción de la interdependencia y en la integración entre actores y que estas se realicen aceptando este marco;
- b. que las condiciones con que se genera la interacción reduzcan posibles asimetrías y competencia excluyente entre actores;
- c. a la GMN no le incumben los mecanismos de control de las acciones, la institucionalidad que garantiza los procedimientos; y
- d. tampoco dice si una supuesta búsqueda de eficacia de las acciones buscadas, tiene un interés colectivo porque por su propia estructura la composición de las redes es selectiva por su temática y voluntaria, afectando la legitimidad/legitimación de las acciones

Cuadro n° 5: Respuestas del ICA a la relación institución-actores

<i>Problemas de investigación</i>	<i>Institucionalismo Centrado en los Actores</i>
Alcances y características	Las reglas delimitan los cursos de acción en grupos situados en marcos específicos de políticas de su interés y su comportamiento Pueden convertirse en relaciones institucionalizadas (RIG)
Que es una institución	Reglas que estructuran e incentivan los comportamientos. Tienen capacidad generar instancias de interacción, mediación e integración
Como se forman las preferencias	Individuos toman incentivos y restricciones de la norma. Son actores participantes constituidos de acuerdo a la situación que los convoca. "Lógica situacional"
Como se explica el cambio	Interacción genera nuevas tendencias sobre preferencias, recursos, capacidades de los actores.
Como se da interacción entre actores e instituciones	Recursos interacción están dados por formas y dinámicas que da la norma. Respuesta adaptativa de los actores
En que asemeja a una buena institución	Si permite desarrollar una sinergia entre institución y actor para el logro de sus objetivos
Límites de la proposición	-El marco normativo no garantiza que los actores generen interacción, integración ni condiciones de equidad en la participación, no reduce las asimetrías ni la competencia entre actores. -El Estado se descentra y no garantiza responsabilidad política por las políticas -La responsabilidad compartida difuma el control de las acciones -No queda claro su eficacia al interés colectivo porque la propia estructura es selectiva (asociación voluntaria de actores)

Fuente: elaboración propia en base a Maintz (1991), Börzel (1997) Navarro (2002), Peters (2003) y Zurbriggen (2006)

2.3. Modelos y estrategias en la gobernanza multinivel en las AMs

La GMN tiene un carácter aleatorio (no responden a un área definida de políticas sino que responde a problemas a resolver que caen en áreas de políticas) y las articulaciones entre actores institucionales y sociales-privados asumen varios modelos, porque tienen origen y significado diferente según sea el factor convocante.

Las redes de GMN en las AMs se conforman para la provisión de bienes y servicios, conformadas como hemos dicho por actores con distintas capacidades y oportunidades de recursos. Por esto las redes atraviesan una serie de problemas que definen en definitiva la posibilidad de su formación y dibujan el sistema de relacionamiento posible. Un primer problema es que los actores están constreñidos por instituciones que no están alineadas a esta nueva forma de resolución de temas, por lo que existen prevenciones en la acción política; un segundo problema es que se debe encontrar una forma de organización y funcionamiento de la red que no colide con las instituciones vigentes (órganos de gobierno y mecanismos de RIG); un tercer problema lo constituye el sentido que se otorgue a la interdependencia entre pares no iguales e impares. Cadaval y Caramés (Cadaval y Caramés: 2006), analizan los problemas de la cooperación en el territorio subnacional identificando como problemas: la geometría variable de la metropolización que coloca y quita actores; las funciones que pueden ser objeto de intermediación; quien presta los servicios y como se reparten las competencias, las tensiones entre la eficiencia funcional y la eficacia política, que instrumentos legales respaldan la cooperación; que grado de responsabilidad y control existe sobre estos arreglos informales y finalmente que efectos políticos tiene la cooperación.

2.3.1. Algunos modelos

En el plano subnacional y por ende en las AMs pueden observarse variados tipos de organización alrededor del concepto redes de interdependencia intergubernamental, donde una misma institución puede participar a través de sus actores en múltiples arreglos. De acuerdo con los autores citados y también con Bird y Slack (Bird y Slack 2005: 280 y ss.; y Cravacuore: 2001 y 2007; Díaz de Landa 2007, Parmiggiani: 2002) los arreglos de GMN pueden expresar tipos de articulaciones enteramente informales y otras que tienen algún tipo de formalidad legal o política.

- *redes temáticas socio-institucionales*

Como su nombre lo indica reúne actores voluntarios en torno a un tema específico. La característica principal como red (cercana a su concepción original) es que no tiene una estructura jerárquica y pueden ser unipropósito o multipropósito. Se integran actores generando nuevos vínculos, los resultados obtenidos no se encuadran en la

institucionalidad vigente sino que para ser “legalizados” necesitan ser presentados en otros carriles de decisión. Por ejemplo en las AMs decisiones en este tipo de ámbito necesitan para implementarse la aceptación de órganos instituidos (gobiernos, concejos, Juntas u otros). Pueden contar con recursos que aportan actores en forma personal o canalizada a través de ellos por las instituciones a las que representa el actor. A menudo son autoreferenciadas rigiéndose por reglas internas. En general se encuentran conformadas alrededor de temas emergentes con poca respuesta institucional: género, ambiente, etnia, diversidad sexual entre otros. Las redes no obstante su horizontalidad refleja el juego de poder que subyace entre actores. Montero y Morris (Montero y Morris 2001:25) construyen cuatro tipos de redes de acuerdo a las relaciones que se observan en su interior formando “un nudo de relaciones entre actores que se benefician de pertenecer a ellas”: redes con centros de poder y jerarquías definida (estrella); con puntos de poder virtuoso (conocimiento y dinámicas de acción) que distribuyen hacia abajo (distribución); puntos de actividad que se ramifican hacia otro tipo de actividades (árbol), redes sin centros claros de poder donde las actividades adquieren relevancia según la coyuntura (malla) y redes de políticas deliberadas producidas en un centro que va integrando actores subordinados a este (polos).

- *asociaciones informales de Municipios*

Esta forma implica arreglos voluntarios entre instituciones subnacionales donde no se crea nueva institucionalidad, sino modos de cooperación alrededor de tema/s que atañe/n en nuestro caso a instituciones y actores inmersos en la metropolización, pudiendo considerar el total del territorio municipal o la parte que entra en contacto con la metropolización. “La asociación sustituye a los Municipios miembros en el cumplimiento de una o varias funciones. Cada una de ellas se inscribe en un perímetro preciso atendiendo a las características del servicio que ofrece” (Cadaval y Caramés 2006: 14).

- *asociaciones de aglomeración metropolitana*

Supone de hecho una recentralización de las actividades en la figura de la ciudad centro, donde prima el criterio de economías de escala. Hay asimetrías y desigualdad de condiciones. El Municipio madre corre riesgos financieros y sus asociados pierden derechos de decisión e implementación. Se argumenta que este modelo protege al

Municipio central de los efectos del desbordamiento territorial de servicios (*spillover*). A la vez, se genera un problema en la ciudad madre porque debe responder ante sus ciudadanos del gasto en servicios en localidades circundantes que son consideradas *freeriders*.

- *las agendas metropolitanas*

Esta figura no tiene una aplicación amplia, registrándose como modelo único en Uruguay a través de la Agenda Metropolitana del AM de Montevideo. Tiene el cometido de facilitar y articular actores alrededor de temas comunes careciendo de capacidades de decisión e implementación por sí misma.

- *asociaciones legales de Municipios y consorcios intermunicipales*

Expresan arreglos contractuales entre Municipios amparada en reglamentaciones producidas a nivel regional o central (leyes), alrededor de un tema común como procesamiento de residuos, infraestructura o equipamiento urbano, medio ambiente etcétera con el objetivo de rebajar costos generando escalas más amplias de políticas. Las figuras adquieren validez legal al interior de cada unidad política y entre los socios por lo que existe grados de responsabilidad y control entre los socios participantes. (Cravacuore: 2001 y 2007; Díaz de Landa 2007, Parmiggiani: 2002)

En todos estos modelos siempre se generan obstáculos porque:

- a. necesitan responder a las exigencias del entorno que no es homogéneo
- b. tienen que hacer coincidir los resultados de la coordinación con el espacio metropolitano que por sus características es móvil
- c. al incorporar actores de peso social y/o económico desafía la estructura política de representación de intereses, armando nuevos tipos y formas de solidaridad política
- d. las estructuras formales pueden actuar como veto a los arreglos en estructuras informales.

2.32. Algunas estrategias entre actores para arreglos de gobernanza

Hemos visto (en el capítulo 1, punto 1.2 de esta sección) las estrategias de los actores locales para generar condiciones de gobernabilidad y gobernanza local en marcos de gobernanza multinivel. En contextos de GMN, “la solución de problemas, los juegos intergubernamentales y las redes son mecanismos para solventar problemas particulares y producir resultados útiles” (Wright 1983: 431, citado por Rhodes 2005:114) subyaciendo una lógica gerencial que trata de imponerse a la burocrática enclavada en cada una de las instituciones. La interdependencia genera juegos estratégicos a través de los cuales los actores tratan de maximizar sus metas. En el trabajo de Rhodes (Rhodes 2005: 113-115) se identifican dos estrategias que fueron observadas en los arreglos intergubernamentales en respectivos estudios de casos europeos.

a. estrategias de gestión intergubernamental

El autor cita las estrategias de articulación e interdependencia que plantea Klijn (Klijn 1995) argumentando la importancia que asume la óptica del Nuevo Gerenciamiento Público (en adelante NGP) y el rol del gestor político en los arreglos de gobernanza con fines de lo que el autor denomina gestión intergubernamental (GIG), diferenciándose de las RIG en tanto las GIG, asumen el proceso de la gestión, no cuestionándose los procedimientos formales a tales fines, sino la obtención de los resultados buscados. Rhodes (2005) y Wright (1983) definen las GIG como un compendio de acciones que engloba tanto relaciones formales como informales, como ya definimos en una sección anterior de la mano de Jordana (2002). Se da a entender que se diferencian de las RIG en que pueden obviar los procedimientos, están dedicadas a problemas temáticos específicos, a diferencia de las RIG que atañen a todo el relacionamiento institucional. Además gestión abarca procedimientos y políticas, tiene un significado mayor, más incluyente que formas y campos de relacionamiento.

Plantea que el gestor es un actor al cual los integrantes de las redes no observan como controlador y evaluador (porque no responde a pautas tradicionales en la institucionalización formal de control de cumplimiento de normas y procedimientos), sino como facilitador del sistema, el cual, tiene dos estrategias para componer la red: una, identificando cuales son las condiciones que sostendrán la acción conjunta: los atractores temáticos que dan fundamento a la red. Por esto, podrá disponer de

mecanismos para atraer actores bajo la oferta *win-win*, (yo gano-tu ganas) alimentando la percepción de que “[...] todo el mundo obtiene algún beneficio al fomentar la acción conjunta, aunque no todos los actores vayan a conseguir sus propósitos iniciales” (Rhodes 2005, 114).

b. estrategias de inclusión-exclusión

Esta estrategia genera cambios en las reglas de juego de la red en cuanto a distribución de recursos y oportunidades, “[...] estimulando tipos de conducta de sus miembros, introducir actores o debilitar otros... [...]”. Se supone según el autor, que estos cambios operan sobre los principios fundamentales que sostienen los modelos de gobernanza, como la participación, la transparencia y la *accountability* (estos dos últimos principios también son reivindicados en Cerrillo i Martínez: 2005, a la vez que son cuestionados por otros autores como Pierre y Peters: 2002; Narbono: 2003). En sentido contrario, se pueden observar estrategias de no integración de demandas, donde hay temas que no son incluidos en este tipo de ámbitos por motivos de control de poder político (costos políticos o institucionales que los actores locales asumen como presiones a su capacidad de gobernabilidad y rendimientos de tipos de gobernanza local).

2.4. Aspectos críticos de la gobernanza multinivel: los límites

El abordaje de la gobernanza multinivel se adopta en esta investigación con un enfoque crítico respecto a sus posibilidades, potencialidades y resultados. La justificación para adoptarla como marco analítico proviene de la observación empírica previa, de los arreglos que se producen en las AMs entre actores gubernamentales, agentes de las burocracias locales y técnicos del plano nacional, local e internacional donde se fundamenta este enfoque como parte de las soluciones posibles.

Esta visión de generar condiciones de gobernanza a toda costa para atender objetivos políticos, tratando de eludir las dificultades que provienen de marcos de competencias acotadas de los gobiernos locales y de la verticalidad sectorial del Estado en un plano de autoridad descentrada, se introdujo en Latinoamérica de la mano de los organismos internacionales que trabajan activamente en el plano local. El BID, el PNUD y el BM, así como la Cooperación Descentralizada y Centralizada de la UE generan programas de

ayuda cuya meta es potenciar los recursos endógenos del desarrollo territorial local atendiendo también las situaciones metropolitanas como campo privilegiado para la experimentación de este modelo que se traduce en varios mecanismos de articulación entre actores.

Peters y Pierre (2002) elaboraron una visión crítica del marco de la GMN⁷⁹. Los autores se afilian a la institucionalidad esencial que desde el Estado se genera y garantiza las reglas de comportamiento social y político. Incitan a desconfiar de un procedimiento que trata de sustituir la institucionalidad, las actividades del gobierno, y además no se basa en las reglas y procedimientos instituciones sino en los arreglos y los procesos que se realizan. En este caustico pero importante trabajo de reflexión y defensa del entorno político institucional, los autores desagregan varias reflexiones sobre los entornos que se generan y las relaciones que se producen entre actores, llegando a la conclusión de que producir acciones políticas por GMN supone un “pacto fáustico” que termina debilitando el marco institucional *“porque la capacidad de gobernar (gobernanza) se ha vendido a propósitos que eluden la institucionalidad y su formalidad”* (ob.cit.:443).

Entre los aspectos más destacables del trabajo, se plantean dos que importan a nuestra investigación: *a.* la relación de esta forma de GMN con las RIG tradicionales enmarcadas en la institucionalidad vigente; *b.* la distorsión de la producción política que pasa del marco institucional que supone legalidad, procedimiento y controles a una producción signada por el proceso y los resultados sin marcos reales de control y legitimación. También Smith (Smith: 2010) aporta reflexiones acerca de dos conceptos fundamentales que cuestionan la factibilidad y pertenencia de este tipo de ejercicio político: la institucionalidad que pueden llegar a generar por sí mismas, vedada por la propia estructura vigente, y la legitimación de los actos donde comparte con otros autores la baja probabilidad de lograr algún grado de reconocimiento social.

⁷⁹ Gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? (2002) www.DIALNET-UNIROJA

2.4.1. GMN y RIG: una misma meta, diferentes lógicas, diferentes dinámicas⁸⁰

Si la gobernanza en sentido amplio es “[...] un proceso mediante el cual las acciones y recursos públicos y privados son coordinados y se les da una dirección y significado comunes.” (Pierre y Peters ob.cit:433) encontramos en esta definición semejanzas con el campo de las RIG porque estas son definidas como “El proceso a través del cual una determinada política es objeto de mediaciones, negociaciones y ajustes [...] que no se detiene en el momento de su formulación o adopción legal, sino que continúa recibiendo influencias susceptibles de modificar los objetivos iniciales a través de la actuación de los ejecutores y de la reacción de los agentes sociales afectados” (Jordana 2001:15), con la diferencia que la primera (GMN) “sirve para salvar las fronteras entre lo público y lo privado” (Pierre y Peter, ob.cit:433). Este argumento de ampliación en la incorporación de actores no justifica para los autores que la GMN se emplee como alternativa al gobierno en la definición y búsqueda de los objetivos colectivos.

La perspectiva de los actores ya fue incorporada al estudio de las RIG por Wright (Wright 1978) que anota que estas tienen un campo que es preciso explorar porque escapa a la institucionalidad formal al depender de la acción de los actores, concepto que amplía Morata (Morata 1991:161, citado por Mondragón 2001:322) que considera que hay que poner acento en las relaciones y su dinámica puesto que “El objeto de análisis consiste más en las relaciones que en la estructura normativa propiamente dicha”.

Wright (Wright: 1978) propone para el análisis de dinámicas interactivas de las RIG la identificación de cinco dimensiones que distinguen el tipo y el grado de las mismas donde se observa el juego entre institución y actor, siendo vistos los últimos como emisarios operativos de las instituciones

Dimensión institucional

- Número y tipo de instituciones de gestión identificándolas de acuerdo a sus cometidos, funciones y recursos.

⁸⁰ El marco descriptivo de la teoría de las RIG se encuentra en la Sección II, capítulo 4 *Como se gobierna la metropolización (la trama institucional)*.

- La orientación de la gestión en el marco de los recursos económicos y legales de la institución, son un elemento fundamental para analizar la forma y actitud que se asuma para encarar las relaciones con el ambiente.

Dimensión de actores

- Las características de sus recursos humanos, principalmente, cómo se componen los cuerpos de decisión e implementación de políticas. La distribución de agentes políticos partidarios y de funcionarios de carrera en la estructura institucional influirá en el tipo de actividad de la institución y el entorno.
- La regularidad de la comunicación entre los funcionarios, cuestión que depende de la orientación que la institución fomente tanto a la interna como en el entramado interinstitucional.
- Las actitudes del personal de la institución se desarrollan en términos de competencia, colaboración o conflicto adentro y fuera de la misma, desarrollando la capacidad de abrir o bloquear el relacionamiento intergubernamental.

En este aspecto, la GMN escapa al marco de las RIG y su perspectiva formal, en tanto no resuelve o no toma en cuenta factores que son parte de la institucionalidad que les da sustento:

- Son las instituciones las que definen los vínculos entre diferentes niveles de gobierno
- La gobernanza incluye actores de múltiple origen y nivel (internacional, nacional, subnacional, privados) que a veces no tienen competencia directa en el relacionamiento institucional
- Las negociaciones (procesos) y las redes (instrumentos) por fuera de la institucionalidad son el rasgo distintivo de la GMN
- Tanto la construcción de agendas como su implementación no anticipan la racionalidad y el orden lógico que tiene la institucionalidad en tanto

procedimiento y normas de construcción de temas sociales en temas políticos, agendas, procesos de negociación, decisión, implementación.

- Los vínculos al no estar monopolizados por el Estado constriñen la acción política de las instituciones porque deben de desarrollar estrategias y posturas políticas acordes al frente donde están actuando, los que a veces obligan a desviarse del objetivo general de la institución porque el Estado es uno más en el juego sin capacidad de imponer las reglas

Se deduce que el concepto de interacción e interdependencia si bien no es contrario al modelo de RIG, en el caso de la GMN no está constreñido a ningún vínculo legal y procedimental. Esto hace que los actores se desempeñen con “más libertad” sin considerar los perjuicios que ocasionan a la institución a la que representan.

La definición de los ámbitos de competencia de estas dos modalidades se define en los propósitos que la guían, las condiciones en que se desarrolla y el marco que ampara o que es obviado.

Cuadro n° 6: Ámbitos de elaboración de las relaciones intergubernamentales

	Ambito de las RIG	Ámbitos de la GMN
Propósitos de gestión	Competencia político jurisdiccional por recursos	Coordinación informal institucional y socio-institucional
Condiciones de la gestión	Gestión coordinada sobre patrones de demandas y ofertas segmentadas y autoreferidas	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
Orientación	Al colectivo o grupos específicos	A grupos específicos

Fuente: elaboración propia

2.4.2. Legalidad, responsabilidad y control

El planteo de GMN indica que los procesos se inician por voluntad política (de actores institucionales o de fuera del sistema) relativizando los marcos legales que los amparan, trabajando con una perspectiva de intereses y dinámicas colectivas o individuales por fuera de la institucionalidad formal aunque reconociendo en la praxis el cuerpo

normativo y procedimental como alcances y límites de su acción. Algunos analistas sostienen que los actores se rigen por las estructuras existentes, “Los procesos de gobernanza tienen en cuenta una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes [...]” Zurbriggen 2008:3.

En este encuadre, los arreglos pueden contar en su proceso de construcción e implementación con los apoyos que la estructura institucional brinda, y esto es importante, pues al combinar procesos de redes informales con estructuras formales, la gobernanza puede comenzar a generar procesos de consolidación de relaciones políticas e institucionales que en el anterior formato de RIG estaban desactivadas o no existían permitiendo entrar a ciertos temas en las agendas político-institucionales.

En los casos a estudio se observa que las resoluciones de la GMN muchas veces se diluyen sin implementarse porque los actores finalmente, a la hora de la decisión e implementación en el marco de acuerdos (convenios, consorcios), recurren a las garantías del sistema de RIG donde encuentran mayor factibilidad y facilidad de acceso a los recursos de políticas. Esto en especial se observa como veremos en capítulos de análisis de caso entre actores con sustantivas asimetrías de poder.

Algo similar pasa con el concepto de responsabilidad política y el control de las acciones en estos marcos. En el caso del control, la decisión efectiva de políticas en esta modalidad en nuestros casos a estudio generalmente necesita un marco legal que las legitime que no está presente ni participa en esta articulación de gobernanza multinivel. En general son órganos de control de los gobiernos (legislativos) u otros de nivel local o regional con capacidad de veto o interposición o apelación. La responsabilidad política de las acciones no existe en este ámbito, por lo que muchos actores se sienten atraídos por generar vínculos que diluyen su visibilidad reduciendo los costos que generan las políticas. En contrario, los órganos institucionales que efectivizan (o no) las decisiones de la gobernanza, tienen un grado sustantivo de responsabilidad, por lo que reiteradamente se encuentra la misma resistencia por las acciones generadas en ámbitos de gobernanza.

Cuadro n° 7: Responsabilidad y control en modelos de RIG y GMN

	RIG	GMN
Definición de objetivos	Institucional	Actores institucionales

Sistema de vínculos	Institucional jerárquico	Horizontal múltiple
Negociación	Norma y procedimiento	Arreglos <i>ad hoc</i>
Control	Institucional	Difuso en el colectivo
Responsabilidad	Política institucional	Difusa entre los actores participantes
Participación	Institucional o de actores institucionales públicos	Actores públicos y también civiles
Legitimidad	Si	No
Costos políticos	Si para la institución	Si para el/los actor/es

Fuente: elaboración propia

2.4.3. La institucionalización y la legitimación en la GMN

La institucionalización es un proceso que supone consolidación y también dinámica, porque en el marco institucional tiene inflexiones incrementales continuas, afianzando el proceso por el cual las instituciones se crean y se consolidan. La legitimación por su parte, es la aceptación consensuada de la institucionalidad que da forma a determinado régimen político.

La institucionalización es un proceso que supone adaptación pero también deconstrucción y reconstrucción continua de las reglas y procedimientos que disponen sobre los vínculos sociales. Smith (2010: 619) analiza que una configuración de actores establece canales de interdependencia sobre determinados temas que se estabilizan a lo largo del tiempo, integrando Poderes del Estado, partidos políticos y grupos de interés, creando marcos institucionales de acción (normas y procedimientos) de acuerdo a cómo evolucionan sus metas. Pierson (Pierson: 1994) dice que las instituciones crean, integran y a la vez excluyen actores de acuerdo a como la institución se observe a sí misma en relación a las metas colectivas. Esto supone el aprendizaje institucional continuo (Hall: 1986) sobre las capacidades necesarias y los recursos en juego (la capacidad decisoria de las élites en cuestiones públicas y la capacidad de aprendizaje de las burocracias).

Si la GMN adolece de institucionalización es importante conocer porqué este proceso acaece en determinado tiempo y lugar y qué posibilidades tiene de potenciar la institucionalidad o, de institucionalizarse en prácticas formales. Smith (Smith: 2010) define este enfoque analítico como hurgar en la caja negra de la gobernanza, para no caer en el riesgo de sesgar el análisis hacia interacciones menores o de resultados

generales. Para esto recomienda en su trabajo: a. avanzar sobre la definición conceptual del cambio, entendidas como nuevas reglas en el juego del poder institucional y entre instituciones; y b. las actitudes políticas en los procesos de GMN, como se dispone la distribución del poder y sus logros (cambio o persistencia de antiguas asimetrías). No sólo es la continuidad o no de las acciones bajo GMN sino a que resultados induce el cambio “desinstitucionalizado” de relaciones intergubernamentales.

El análisis de la legitimación de la GMN es abordada por el autor desde la perspectiva del valor social que se confieren a estas acciones. Las percepciones que los actores sociales recaben sobre las acciones de la GMN, darán la pauta de su posible inserción como nuevo mecanismo relacional, y con éxito pueden llegar a constituir un cambio sustantivo que propenda a su cuasi-institucionalización, desde la perspectiva de generación de nuevos valores relacionales basados en la confianza que puedan integrarse a la identidad social donde se desarrollan. El autor busca establecer una relación cuasi tautológica entre institucionalización y legitimación en el entendido de que “[...] las normas y prácticas se tornan instituciones cuando son admitidas como naturales y aceptadas como partes legítimas de un régimen”. En sentido contrario, analiza que cuando colidan el régimen se desinstitucionaliza, generando el conflicto, y en este dilema se encuentran las prácticas de la GMN.

2.5. A los efectos de formular gobernanza metropolitana en RIG y GMN

Para la elaboración metodológica de la propuesta partimos de las siguientes premisas:

- a.** En el análisis de las AMs el poder está descentrado, es múltiple y asimétrico.
- b.** En las AMs se pueden producir múltiples articulaciones de gobernanza alrededor de temas de agenda, por lo que es necesario observar a través de un set de temas diversos, que cambios supuso la GMN, que orientación tiene hacia la consecución de temas colectivos, que tipo de relaciones de poder se producen, y que actores incluye o excluye y como estos perciben la relación para identificar y evaluar los resultados de cada modelo. El objetivo no es estudiar la política y su proceso, sino, interpretar que tema tiene o no la capacidad de forjar cambios en la institucionalidad vigente y formar arenas

de intereses con actores para trabajar con una consigna cooperativa, como se desarrolla el proceso y cuáles son los resultados de esa articulación.

c. Se observa cómo se comportan los actores en función del marco legal paralelo (RIG formales) y (de acuerdo con Sellers: 2002) de las características del sistema político para evaluar los resultados de las relaciones. Que restricciones o que incentivos selectivos o que incentivos colectivos provee para la participación y para la articulación entre actores el marco institucional. A los efectos del objeto este marco es múltiple y con variadas formas de relacionamiento lo cual proporciona un paraguas amplio para la elección de socios a los actores.

En suma, registramos cuatro problemas que inciden en la probabilidad de generar ámbitos de GMN en los actores:

Un primer problema, implica reconocer cual es el cambio e identificar su génesis y fundamentos que reformulan la distribución del poder. Qué ventajas tiene el modelo para que los actores se avengan a participar.

Un segundo problema, supone definir que trama de GMN reproduce y garantiza ámbitos de articulación e interdependencia con el menor costo político y social, interpretando la percepción de los actores sobre el instrumento y la distribución y ejercicio de poder que supone.

Un tercer problema, atañe a que temas pueden ser incorporados a una agenda compartida. La elección e inclusión de temas inciden a la postre en los actores y su campo original de acción puesto que son referentes políticos de instituciones públicas y representan intereses sociales de comunidades específicas (Municipios o localidades).

El cuarto problema, refiere a analizar la probabilidad de institucionalización del cambio, cuanto de legitimación pueden ganar las acciones para constituirse como una opción dentro del campo normativo manteniendo (o no) las nuevas formas de distribución del poder político institucional, o por el contrario subsistir como un grado inicial de coordinación en áreas donde el Estado no puede proveer por su estructura un itinerario procedimental entre partes.

2.5.1. Dimensiones y Variables de análisis para el análisis de la GMN en AMs

Tomando en cuenta la integración intergubernamental en forma de interdependencia en formatos de RIG y GMN, desarrollamos las variables a tratar de acuerdo a dimensiones que se corresponden con los cuatro problemas planteados más arriba.

2.5.1.1. Eje institucional- dimensión del cambio de la institucionalización a la informalidad (de las RIG a la GMN).

a. Orientación de la GMN

*Con que orientación se produce la relación (naturaleza del tema: política, técnica, social, mercado)

*La responsabilidad de los actos: directa o indirecta

*Que grados de aceptación-conflicto a la propuesta de gobernanza tienen los órganos políticos representativos de los sistemas políticos locales y nacionales (Legislativos y partidos).

*Qué participación social y civil (de intereses) es convocada a participar y por quienes.

*Que equilibrio de la participación existe entre actores de diferente peso

*Que formas de participación GMN se lograron acoplar: redes sociales, corporativas

*Efectividad de la participación en ambas formas (cuanto se logró obtener de la articulación).

*El logro de efectividad, en que forma el modelo de GMN superó al modelo jerárquico de RIG en la decisión e implementación de *issues* de políticas

2.5.1.2. Eje relacional- contextos que reproducen ámbitos de interdependencia, integración e interacción.

La interdependencia, se estudia en el proceso de relacionamiento para la consecución de acciones políticas, los actores que se movilizan en:

*La distribución de los recursos y las modalidades que asume: coacción-voluntario; coherencia, eficacia, eficiencia, efectividad, equidad en el acceso (RIG y GMN)

*La transparencia de información y la rendición de cuentas de y entre las instituciones (RIG)

*El uso eficiente de los recursos públicos y privados, quienes provén, quien usa que y como. Marcos legales que provén las RIG e informales de GMN

*La eficacia en capacidad de respuesta respecto a las metas trazadas en ambos modelos

*El control de las asimetrías entre actores institucionales metropolitanos: concurrencia, flexibilidad, subsidiariedad, solidaridad. (RIG y GMN)

La integración es estudiada en:

*La identificación de prioridades políticas y la formación de agendas en temas emergentes, que generalmente exceden por su complejidad un único abordaje institucional pero se observa que comienzan a entrar en el discurso político y en la agenda política de los gobiernos y sectores.

*El tipo y grado de asociatividad que comienza a convocarse para transformar el tema social en tema político de agenda: ¿qué articulaciones se producen? ¿Entran los actores necesarios? ¿Qué tipo de ambiente político se genera? ¿Intervienen instituciones? ¿Intervienen sólo actores?

*El tiempo que lleva reunir recursos medidos en cantidad y calidad destinados a la relación: la arquitectura institucional en RIG o informal de la gobernanza MN

*El tiempo, la cantidad y calidad de recursos destinados a la atención del tema problema social (recursos humanos, materiales o inmateriales) en el plano institucional de las RIG y en el plano de los vínculos entre actores

*La integración de la gobernanza en el marco de un modelo de relaciones jerárquicas de RIG –negociación/conflicto, coyuntural/estable, dificultades en la decisión/ implementación de políticas

*La relación con actores contextuales con capacidad de veto (sistema político, partidos y actores corporativos) en ambos modelos (RIG y GMN)

Interacción

*Que dinámicas se recrean en el proceso de convocatoria y de fundación del entorno de gobernanza en RIG y GMN

*Quiénes son los convocantes,

*Como responden los convocados

* Posición se encuentran los actores de GMN (veto, colaboración, indiferencia)

* Posición se encuentran los actores en las RIG (veto, colaboración, indiferencia)

2.5.1.3. Eje relacional- institucional

Arenas, agendas de temas como aportes a la institucionalización

*Cuantos de los arreglos de la GMN se constituyeron en políticas estables canalizadas por RIG

* Cuantos de los arreglos continuaron en la arena informal de la GMN y porque no entraron en la formalidad legal

Posibilidades de legitimación

* Percepción de los actores convocados de construcción de agendas y arenas de elaboración de políticas

* Percepción de los actores beneficiarios/ excluidos de las políticas

Cuadro n° 8: Síntesis de dimensiones y variables

	RIG	GMN
Integración	Identificación prioridades Tipos, grado asociatividad Tiempos recolectar y administrar recursos sobre procedimientos estándar Relacionamiento jerárquico Posicionamiento de actores con capacidad veto Marco legal de respaldo	Identificación prioridades Tipos, grado asociatividad Tiempos recolectar y administrar recursos <i>ad hoc</i> Relacionamiento informal Posicionamiento de actores con capacidad de influencia en las decisiones Referencia institucional de respaldo
Interdependencia	Acceso y distribución recursos dentro de cometidos legales Transparencia y control acciones Control de asimetrías Eficiencia-eficacia y efectividad interinstitucional	Acceso y distribución recursos Control de asimetrías Eficiencia-eficacia y efectividad actores
Interacción	Dinámicas de interacción	Dinámicas de interacción

	Origen y posición institucional de los convocantes Respuesta institucional a la convocatoria	Origen e influencia de los convocantes Respuesta de actores a la convocatoria
Orientación de las articulaciones	Orientación pública Responsabilidad política Participación de intereses Representación de intereses Equilibrio en la participación RIG Formas de la participación institucional Efectividad de la participación	Orientación actores Responsabilidad actores políticos Representación de intereses Equilibrio en la participación GMN Formas de participación de actores Efectividad de la participación
Institucionalización y legitimación	Permanencia arreglos, permanencia políticas, integración políticas a instituciones. Consolidación canales a través de normas y procedimientos	Percepción actores incluidos/excluidos de las arenas de políticas conformadas en GMN. Continuidad- adaptabilidad política al modelo- flexibilidad para operar

Resumen del capítulo

Los diversos abordajes en el análisis de la gobernanza pueden sintetizarse en las siguientes puntuaciones:

- a. La gobernanza significa un proceso de acción de gobernar dentro del ámbito público y de este con la sociedad y sus grupos. Es por lo tanto un concepto bifronte que puede adoptar distintas dimensiones de análisis.
- b. Que si consideramos las RIG como ámbitos institucionales donde interactúan organizaciones y actores con autoridad y formalidad, podemos hablar de una forma de gobernanza porque existen actividades destinadas a coordinar el sentido y la capacidad directiva de los involucrados.
- c. Que trascendiendo el ámbito formal y en el marco de fuertes críticas a la capacidad de las RIG como forma legal de articular con coherencia las actividades públicas surge la propuesta de la GMN que des-involucra a las instituciones y se afianza en la capacidad de actores institucionales para operar con flexibilidad y sin controles legales.

d. Expresamos que la gobernanza metropolitana no se manifiesta en un ámbito en especial, sino que se constituye en múltiples ámbitos donde podemos hablar de articulaciones específicas que se asumen bajo formas de gobernanza y que estas se dan tanto en la formalidad de las RIG como en la dinámica flexible de la GMN. Recordando a Brenner (Brenner:2002) en su crítica a la postura de los nuevos regionalismos, la GMN da lugar a estrategias coordinadas e inestables que intentan ensamblar con alguna coherencia situaciones metropolitanas donde factores sociales, institucionales y económicos han sido dramáticamente reconfigurados sin respuestas eficaces de la órbita estatal.

e. En las formas de gobernanza metropolitana coexisten la GMN y otras formas como gobernanza en redes y gobernanza de mercado, según el problema convocante y la posición de los actores.

f. la gobernanza multinivel en las AMs pueden configurar mejores condiciones de gobernabilidad y gobernanza local si desarrollan buenas formas de interdependencia, en contrario, pueden afectar las condiciones locales.

SECCIÓN IV

EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO: LOS PROBLEMAS QUE HACEN A SU GOBERNABILIDAD Y EL ALCANCE DE LA GOBERNANZA

En esta sección comenzamos el análisis de caso del AM de Montevideo describiendo e interpretando el tipo de relaciones que se suceden, observando sus formas de organización e interdependencia así como los resultados de la GMN aplicada en diversos campos de articulación.

Aplicando las pautas presentadas, desarrollaremos en primer término las condiciones sociales que generan problemas en la capacidad de generar marcos de gobernabilidad en los Gobiernos Departamentales de Montevideo, Canelones y San José. Identificamos grandes áreas de transformaciones, que expresan la transformación funcional del territorio en el transcurso de tres décadas gran dinámica y velocidad de cambio en tanto demanda y oferta (esta última pública y privada).

- a. Demanda: dinámica poblacional y condiciones de bienestar medidos en: porcentaje de crecimiento de la mancha urbana sobre el territorio y necesidades básicas insatisfechas, cambios en de densidad entre poblaciones del AMM. Porcentajes de desempleo.
- b. Oferta: crecimiento de infraestructura vial, crecimiento del mercado inmobiliario, crecimiento del sector servicios.

Un segundo capítulo aborda el proceso de relacionamiento intergubernamental analizando el marco legal y los resultados de los mismos en la situación metropolitana.

Un tercer capítulo aborda la Agenda Metropolitana, creación con un lustro de existencia, reconociendo que ha sido la formación de más larga existencia y con mejores resultados en la materia. Se analizarán a la luz de la teoría de GMN, las variables que

encierra tal postura. Se analizarán las estrategias seguidas, la intervención de los actores y los resultados de la articulación.

Un cuarto capítulo analiza tres campos de articulación de GMN, transporte, producción rural con enfoque de género y medio ambiente. Se revisan las prácticas de la GMN en cuanto a introducción del tema, integración y articulación de actores, modalidades de interacción e interdependencia en dichos procesos.

Un quinto capítulo, realiza una panorámica de las estrategias seguidas en la interacción y la interdependencia en la constitución de las redes formadas. A la luz de los enfoques teóricos desarrollados se analiza cómo se comportaron y que desempeño finalmente asumieron los actores y las instituciones. También se analizan los rendimientos de la GMN en el contexto de la AM desde el punto de vista de los principios de la gobernanza expuestos en la tercera sección.

El capítulo sexto está dedicado a poner a prueba las hipótesis trazadas, tratando de responder fundamentalmente a las conjeturas planteadas y se exponen las conclusiones sobre las posibilidades de generación de desarrollo político metropolitano.

Capítulo Uno

Surgimiento y consolidación del Área Metropolitana de Montevideo

El territorio nacional se estructuró históricamente a partir del nodo portuario montevideano en grandes ejes viales que se extendieron longitudinalmente hasta las fronteras del país. En principio se conectó el espacio nacional a través de las vías férreas -bajo control de empresas británicas que fueron estatizadas a partir de la tercera década del siglo XX - que compitieron hasta desaparecer con la red de carreteras nacionales estatales⁸¹. La capital del país -Montevideo-, puerto de aguas profundas tuvo la impronta principal en la definición del sistema de relaciones sociales y económicas pero también político administrativo, de acuerdo con el profuso análisis de nuestra historia política.⁸² En sus comienzos, el país se conformó sobre un diseño de trazado dendrítico que respondía funcionalmente al modelo económico (sector de producción agro-ganadera, su industrialización y comercialización). Las implantaciones residenciales (pueblos y localidades) también correspondieron funcionalmente al trazado vial que en función del modelo económico confluían hacia el puerto marítimo.

El Uruguay muestra desde fines del siglo XIX una tendencia sostenida a generar y consolidar un mapa productivo-demográfico y político concentrado primero en el sur del país y con focos de menor intensidad en el norte y centro, con ciudades intermedias de importancia situadas por lo general en los bordes fronterizos del territorio- Salto, Paysandú, Mercedes, Fray Bentos, Artigas-⁸³ (Pellegrino, A 2003: 24 y 25). Si bien la historiografía revela con creces el proceso de conformación de la nación en sus varias dimensiones -sociales, económicas y políticas-, flaquea en la vinculación de estas con el concepto territorio -como construcción socio-política- y como se transformó este en el proceso histórico. Los estudios rastrean los distintos sistemas de vínculos en un mapa

⁸¹ Las carreteras nacionales (1-2-3-5-7-8-9 e Interbalnearia) reproducen casi exacto el modelo de las principales redes férreas. Las carreteras estuvieron bajo control estatal hasta la década de los 90s en que fueron concesionadas a privados (peajes y mantenimiento).

⁸² En Reyes Abadie, W., Brusquera, O y T. Melogno (1965): *La Banda Oriental, pradera, frontera, puerto* BO, Montevideo. Caetano y Rilla (2005) *Historia contemporánea del Uruguay*, Ed. Fin de Siglo, Montevideo. Real de Azúa, C. 1981: "El patriciado uruguayo" BO, Montevideo.

⁸³ Donde no por casualidad se encuentran las capitales de los Departamentos fronterizos que concentran más del 90% de la población departamental (según datos de Censos: 1985-1996-2004). En varios trabajos de Adela Pellegrino, aquí citado de acceso a internet http://www.anep.edu.uy/historia/clases/clase20/cuadros/15_Pellegrino-Demo.pdf

político administrativo que no necesariamente reconoce los cambios que comenzaron a forjarse con la influencia de los modelos económicos, las respuestas sociales a estos y la acción política en políticas públicas que incidieron con su curso a generar nuevas expresiones de concentración o desconcentración en el territorio, en suma en nuevas territorialidades que ni están reconocidas por el Estado ni son bien comprendidas por los actores en general como es nuestro caso de estudio.

Si bien consideramos anteriormente que el surgimiento de un área metropolitana alrededor de Montevideo capital tiene sus orígenes en la dinámica y concentración de factores económicos y sociales que determinaron un proceso de concentración, organización y autoreproducción social y de mercado, las responsabilidades del Estado y sus sucesivos modelos de regulación, autoregulación, distribución y redistribución de bienes a través de cursos de políticas no están exentos de protagonismo, en particular, un protagonismo negativo por la escasa respuesta que se registra en tanto conocimiento, reconocimiento y acción sobre el problema metropolitano.

El “problema” metropolitano con vórtice en Montevideo es múltiple, se expresa en infinidad de campos de la reproducción social y de las dinámicas del mercado⁸⁴ y respecto a su expresión en el campo político institucional encuentra por lo menos tres problemas capitales:

- uno es que Uruguay no tiene reconocimiento legal y por ende normativo de la expresión metropolitana como emergencia de organización y reproducción social que necesita de un correlato institucional adecuado a las circunstancias
- dos, que las competencias concernientes al plano subnacional respecto al manejo de problemas originados por la metropolización de sus territorios son escasas o no existen dentro del plano normativo y organizacional de los mismos;
- tres, que surgen aspectos no tratados por las instituciones, sea porque su novedad no está incluida en las responsabilidades institucionales, sea por que la complejidad que presentan necesita de una visión más abarcativa que la visión unilateral de una institución.

⁸⁴ Más adelante desarrollaremos aspectos de estos campos para explicar cómo se produce la intervención pública en ellos.

Para entender el proceso de consolidación del AMM abordaremos algunos aspectos de tres dimensiones que por lo relevante de su desempeño, ilustran el proceso de consolidación metropolitana: una es el aspecto demográfico, su evolución y junto a este como se manifiestan algunos indicadores del bienestar de las personas en cuanto a vivienda y necesidades básicas insatisfechas. Otra es el aspecto económico que será observado en términos generales en la transformación de los tres sectores básicos para la economía (primario, secundario y terciario) a los efectos de ilustrar el avance de la urbanización (como expresión múltiple de infraestructura y cultura de hábitos urbanos) sobre la antigua configuración del territorio de tipo rural. Por último, mostraremos el proceso de otro factor económico con profundo impacto social como es el mercado de servicios de transporte, en el entendido de que es una actividad que necesariamente deben de responder a la dinámica de la demanda instalada para asegurar su reproducción. Esta información nos permitirá fundamentar una delimitación territorial ya reconocida por la sociedad y el Estado, donde este último ha hecho esfuerzos para reforzar su presencia sin demasiado éxito.

1.1. La dimensión social del AMM

Uno de los aspectos sociales relevantes en este tipo de estudio es la conformación demográfica del territorio (Pellegrino: 1999, 2003; Calvo: 2002 entre otros) y esto es elocuente para entender en la segunda mitad del siglo XX el surgimiento y consolidación del AMM en Uruguay. Los indicadores demográficos⁸⁵ constatan que en el censo de 1908 habitaban en el país 1.042. 686 personas, de las cuales el 30% residía en el Departamento capital, un 40 % en ciudades con más de 5000 habitantes (ciudades capitales de Departamentos e intermedias), y el resto en pequeñas localidades y zonas rurales.

En el período que va desde 1860 a 1908 la población crece exponencialmente en Montevideo en particular por primeras oleadas migratorias en un 489% (de 49.543 habitantes a 291.465). Pasados 50 años, el censo de 1963 constata un crecimiento poblacional del 149 % del cual la capital (Montevideo), aumenta en el período

⁸⁵ Pellegrino, A (2003), Carlos Musso (2004): Las ciudades del Uruguay, FARQ-UdelaR, Montevideo; INE en Censos (www.ine.gub.uy)

intercensal un 298% (de 291.465 habitantes a 1.159.579). El siguiente cuadro muestra la evolución de crecimiento intercensal en poco más de 100 años, donde Montevideo crece con un porcentaje elevado en comparación con el resto nacional. Entre 1852 y 1963 Montevideo creció un 5.561% frente al resto del país que aumenta un 1867% (tres veces más).

Cuadro n° 9: Crecimiento intercensal de población entre 1852 y 1963 en total país y Montevideo

Población	1852	1860	% Crec.	1908	% Crec.	1963	% Crec.	Crec. 1852/1963
Total país	131.969	229.480	74%	1.042.686	471%	2.595.510	149%	1867%
	100%	100%		100%		100%		
Total	20.483	49.543	142%	291.465	488%	1.159.579	298%	5.561%
Mdeo.	16%	22%		28%		45%		

Fuente: Elaboración propia con datos del INE

A partir de 1963, comienzan a avizorarse cambios en la ubicación demográfica, concentrándose población en los Departamentos de Canelones y San José que continua aumentando entre períodos intercensales consolidándose a mediados de los 80s el AMM. De acuerdo con los datos censales de 1975, 1985 y 1996 las transformaciones demográficas que se producen entre Montevideo y sus vecinos, muestran que Montevideo crece levemente entre 1963 y 1975, para luego involucrar hasta un decrecimiento del 1% entre 1996 y 2004.

El territorio de Canelones limítrofe y/o conectado a los ejes viales con Montevideo aumenta consistentemente su crecimiento entre 1970 y 1996, manteniendo a 2004 una tasa de crecimiento intercensal del 9% en un total del 88% entre 1963 y 2004. San José en su extremo sur-este experimenta los mismos cambios entre periodos pero a menor ritmo con un 30% de crecimiento a lo largo de 40 años. Los cuadros siguientes muestran los datos entre participación territorial y población, y su variación entre censos y en 40 años, mostrando el crecimiento sostenido del AMM en un 7% intercensal. Esta cifra resulta a la postre engañosa porque considera en AMM a todo el Departamento de Montevideo que visto en conjunto tiene una performance de retracción en el crecimiento, y a la inversa en su periferia. Si sólo se toman juntos los Departamentos de Canelones y San José el porcentaje varía al 74% entre 1963 y 2004. También aquí los

números muestran totales departamentales que distorsionan la importancia demográfica en la metropolización.

Cuadro n° 10: Área departamental y población entre 1963 y 2004 en el AMM

Departamento	Área dept/km2	Pob. 2004	Pob. 1996	Pob. 1985	Pob. 1975	Pob. 1963
Canelones	4.525	485.240	443.053	364.248	325.594	258.195
Montevideo	531	1.325.968	1.344.839	1.311.976	1.237.227	1.202.757
San José	5.001	103.104	96.664	89.893	88.000	79.393
Total región	10.057	1.914.312	1.884.556	1.766.117	1.650.821	1.540.345
Total país	175.891	3.241.003	3.163.763	2.955.241	2.788.429	2.595.510
Peso % región/país	6% territorio	59%	60%	60%	59%	59%

Cuadro n° 11: Variación crecimiento-decrecimiento poblacional en total país, AMM y departamentos del AMM

Departamentos	1963	1975	c/d 75- 63	1985	c/d 85- 75	1996	c/d 96- 85	2004	c/d 04- 96	c/d 63-04
Total país	2.595.510	2.788.429	7.4	2.955.241	6	3.163.763	7	3.241.003	2	25
Montevideo	1.202.757	1.237.227	3	1.311.976	6	1.344.839	2	1.325.968	-1	10
Canelones	258.195	325.594	26	364.248	12	443.053	22	485.240	10	88
San José	79.393	87.803	11	89.893	2	96.664	22	103.104	48	30
Total AMM	1.540.345	1.650.624	7	1.766.117	7	1.884.556	7	1.914.312	2	24
% AMM/país pob.	59%	59%		60%		60%		59%	1%	0%
Dpt. Interior	1.202.847	1.055.165	-12	1.189.124	13	1.279.207	8	1.915.035	48	59

Elaboración propia con datos censales INE 1963, 1975, 1985, 1996 y 2004

Los cuadros muestran algo importante: el AMM tiene un peso porcentual que no se modifica sustancialmente en relación al país. Esto parecería indicar que los movimientos demográficos se producen en una interna territorial consolidada entre los tres Departamentos (Montevideo, Canelones y San José) donde por un lado Montevideo ciudad expulsa hacia su periferia y hacia los otros dos Departamentos, y por otro, al interior de estos dos últimos también se producen modificaciones de concentración demográfica trasladando población hacia localidades ubicadas en el entorno metropolitano.

Como anunciamos, al interior de los Departamentos la realidad demográfica indica que no es homogénea, concentrándose el crecimiento sobre los corredores viales⁸⁶ (rutas nacionales). El siguiente cuadro muestra en porcentajes el crecimiento y decrecimiento en ciudades y localidades de los tres Departamentos (Montevideo, Canelones y San José) de acuerdo a los ejes carreteros de las Rutas 1, 5, 6 y 7, 8, 101 y 102, Ruta Interbalnearia y Giannattasio. Dentro del departamento de Montevideo, la traslación se produce hacia los barrios ubicados sobre los ejes de las rutas 8 (Hipódromo, Piedras Blancas) y Avenida Italia norte y sur (Carrasco Norte, Cruz de Carrasco, Camino Carrasco y Carrasco Sur). En Canelones la concentración se produce sobre las localidades situadas sobre y cerca de las rutas 5, 8, e Interbalnearia. En San José se ubica sobre la ruta n° 1.

Cuadro n° 12: Crecimiento de población sobre ejes carreteros entre 1996 y 2004

<i>Departamento</i>	<i>Localidades/ciudades</i>	<i>Pobl. 1996</i>	<i>Pobl. 2004</i>	<i>Crec. /decrec intercensal</i>
MONTEVIDEO	Montevideo (ciudad)	1303182	1269552	-2.5
<i>Localidades Rutas 1, 5, 7, 8, Interb.</i>	Santiago Vázquez (ruta 1)	1670	1482	-11
	Pajas Blancas (ruta 8)	1837	1976	7.5
	Abayubá (ruta 5)	873	924	-6
<i>Barrios periféricos</i>	Carrasco Norte y Camino Carrasco	34335	40215	17.1
<i>Cercanos ruta 8</i>	Hipódromo, Piedras Blancas	129268	136690	5.74
Saldo %		1307562	1273934	-2.57 %
SAN JOSE (r.3)	San José de Mayo	34552	35940	4
Ruta 1	Delta del Tigre (Ciudad del Plata)	14120	17455	24
	Libertad	8353	9113	9
	Playa Pascual	4584	5622	23
	Rodríguez	2354	2529	7
	Ecilda Paulier	1976	2327	18
	Rafael Perazza	931	1235	33
Saldo %		32318	38281	18%
CANELONES Ruta 5	Las Piedras	66584	69222	4
	Capilla de Cella	0	117	100

⁸⁶ Alvarado (2006:2) define corredores viales como: "[...] el espacio vertebrado por una (o más) vías de comunicación principal (ruta nacional o departamental) asociada al uso urbano del suelo".

	Mevir Paso de la Cadena	0	158	100
	La Paz	19547	22214	14
	Progreso	14471	15775	9
	Fraccionamiento Progreso	0	138	100
	Villa San Cono	0	137	100
	Villa Felicidad	791	1238	56.5
Saldo %		101393	108999	7.50%
Ruta 8	Pando	23384	25789	10
	Estación Pedrera	0	134	100
	Fracc. Camino Maldonado	13349	15057	12
	Empalme Olmos	3815	3978	4
	Villa El Tato	0	508	100
	Piedras de Afilas	0	93	100
Saldo %		40548	45559	12%
Ruta 6 y 7	Castellanos	509	579	13
	Toledo	3487	4028	15
	Bolívar	0	94	100
	Cruz de los Caminos	0	168	100
	Joaquín Suarez	5173	6124	18
	Sauce	4932	5797	17
	Totoral del Sauce	623	745	19
	Fraccionamiento S\RUTA 74	0	1414	100
	Villa Hadita	0	217	100
Saldo %		14724	19166	30%
Interbalnearia/C.Oro	Atlántida	3989	5434	36
	Villa Arejo	0	119	100
	Parque del Plata	4993	5900	18
	Las Toscas	1793	2222	23
	Salinas	5279	6574	24
	Araminda	117	154	31.6
	Biarriz	20	27	35
	Fortín de Santa Rosa	181	207	14
	Jaureguiberry	202	287	42
	Marindia	1493	2586	73
	Neptunia	2050	3554	73
	Villa Argentina	385	552	43
	El Porvenir	0	364	100
	La Tuna	129	197	52

	Pinamar-Pinepark	2340	3608	54
Saldo %		22971	31785	38%
Ruta 101 y 102	Colonia Nicolich	7223	8811	21
	Paso Carrasco	12174	15028	23
	Villa Aeroparque	3414	4434	29
Saldo %		22811	28273	24%
Barrios privados	Country Villa Juana	0	19	100
Interbalnearia	Colinas de Carrasco	0	20	100
	Lomas de Carrasco	0	332	100
	Carmel	0	13	100
	Barrio Asunción	0	53	100
	Barrio Remanso	0	183	100
	Quintas del Bosque	0	39	100
	La Tahona	0	52	100
Saldo %			711	100%
C. Costa Giannattassio e Interbalnearia.	San José de Carrasco	6068	6886	10
	Barra de Carrasco	4306	4747	10
	Solymer	13942	15908	14
	El Pinar	10383	17221	66
	Lagomar	7021	7798	11
	Lomas y Médanos de Solymer	10843	16018	48
	Instituto Adventista	218	271	24
	Colinas de Solymer	1768	2502	41
Saldo %		54549	71351	31%

Elaboración propia con datos INE 1996 y 2004

En el cuadro se observa que Montevideo -que concentra todos los ejes ruter- decrece en ocho años un -2.57% en población total pero más en la localidad periférica de Santiago Vázquez (-11%) ubicada sobre el río Santa Lucía, marcando una tendencia contraria de lo que pasa del otro lado sobre el departamento de San José.

Por su parte San José aumenta sobre toda la ruta 1 un 18% en población, una tercera parte de su crecimiento total a nivel departamental entre 1963 y 2004.

Canelones desarrolla un movimiento heterogéneo según el eje vial, distanciándose en magnitud las localidades y ciudades ubicadas en el eje de las rutas 6 y 7; las 101 y 102, Ciudad de la Costa y Costa de Oro. Un segundo escalón está situado en el eje de la ruta 8 donde Pando y Barros Blancos (BB en anexo) crecen a tasas menores que otros

enclaves viales al igual que las localidades situadas en torno a la ruta 5, sugiriendo varias conjeturas: una que las ciudades y localidades periféricas con una trayectoria poblacional y económica consolidada pueden estar mostrando un fenómeno de saturación del suelo urbanizable por efectos de que no motivan el avance urbano (en especial podría pensarse que la agricultura y agroindustria en Canelones siguen teniendo un peso específico importante porque mantienen el mercado interno de frutas y hortalizas⁸⁷), y dos, que la formación de localidades con alta densidad poblacional y como veremos necesidades básicas insatisfechas en niveles considerables (Aeroparque, Colonia Nicolich, Fraccionamientos de la Ruta 8 entre otros) situadas en la periferia de ciudades responden a las oportunidades que visualizan las familias para insertarse residencial y laboralmente alrededor de nuevos emergentes de crecimiento económico (comercio, inmobiliario, servicios) como los ex -Balnearios de la hoy Ciudad de la Costa y los Barrios Privados de la Interbalnearia, o Pando, situadas también sobre ejes donde se concentran servicios y gran accesibilidad carretera hacia Montevideo. Se genera crecimiento poblacional en base a una relativa la movilidad interna⁸⁸ y hacia el centro capital del país. El siguiente cuadro muestra el porcentaje de crecimiento entre 1996 y 2004 en ciudades y localidades ubicadas en o cerca de las rutas nacionales.

Cuadro n° 13: Porcentaje de crecimiento en ciudades y localidades cercanas a ejes.

Ejes	crecimiento %
Ruta 1	18
Ruta 5	7.50
Ruta 6 y 7	30
Ruta 8	12
R. 101/102	24
Intb.C.Oro	38
C.Costa	31
B. Privados Interb.	100

Elaboración propia.

⁸⁷ Trataremos de mostrar algunos indicadores que reflejen esto aunque no es objeto de investigación fundamenta la búsqueda del objeto (que es lo que se quiere gobernar)

⁸⁸ Veremos en páginas siguientes como incide el transporte en esta situación de radicación demográfica.

1.2.1. La transformación del hábitat o la reconfiguración social del territorio

El crecimiento demográfico transforma el hábitat de varias formas, una es a través de la construcción de viviendas que a su vez requiere un entorno de infraestructura básica y de servicios colectivos públicos y privados para hacer sustentable el medio que comienza el proceso de urbanización. En materia de vivienda⁸⁹, en localidades y ciudades cercanas a los ejes carreteros el crecimiento intercensal de viviendas (1963-2004) se acompaña con el demográfico siendo la costa este de Canelones la más poblada y edificada de acuerdo al siguiente cuadro, seguida de la ruta 1, Costa de Oro, 101 y 102. Destacan el crecimiento absoluto del 100% correspondiente a Barrios Privados al norte de la Interbalnearia y en localidades sobre las rutas 1, 101 y 102 donde también se manifiestan indicadores altos de NBI⁹⁰ como lo muestran sucesivamente los dos cuadros siguientes.

Cuadro n° 14: Corredores urbanos en población y vivienda entre 1996 y 2004

Corredores	Ciud/Localidades	cantidad de viviendas		% crec. Intercensal	% crec. Intercensal
		año 1996	año 2004	de viviendas	de población
Ruta 1	Ciudad Plata	6824	9948	46	10,5
Ruta 5	LP/LP/Progreso	31323	36630	17	7
Ruta 6	Tol/Sauce/Suarez	9478	11761	24	9
Ruta 8	Pando/Las Villas	17360	20690	19	8,6
Ruta 101/102	Aeroparque/S.Teres.	3028	4273	41	24
Ruta Intb. norte	Barrios Privados	s/d	164	100	100
Interb/Giannttasio	C.Costa	29107	38720	33	25
Ruta Interb.	Costa de Oro	19976	26055	30	30,6
Dpto. Montev.	Ciudad + localid.	443805	491932	11	Decrece 2.57 en pob.

Elaboración propia con datos INE 1996 y 2004

⁸⁹ Esto fue tema de tesis de maestría en CP por lo que no abundaremos más que en la presentación de datos actualizados a la primera fase del censo nacional 2004.

⁹⁰ Estudio de Magri, A (2002): "Condiciones del bienestar de las personas en el AMM" en <http://www.fcs.edu.uy/enz/licenciaturas/cpolitica/pol%20y%20gest%20municipal/indice%20bienestar%20magri.pdf>

La situación social de la población en tanto necesidades básicas satisfechas en infraestructura tampoco es homogénea entre ciudades y localidades. De hecho son numerosos los estudios que demuestran la segmentación social sobre el territorio del AMM (Lombardi: 1999; Katzman: 2001 y 2002; Magri: 2002 y 2004; Veiga y Rivoir: 2003 y 2006; Paulo: 2006).

El siguiente cuadro⁹¹ muestra una adaptación del estudio de microdatos realizado en base al Censo Nacional de Hogares y Viviendas de 1996⁹² por Calvo (Calvo: 2002), donde destacan las necesidades básicas insatisfechas (en una a tres NBI) y NBI en provisión de agua potable por cañería, electricidad por redes eléctricas, infraestructura de los hogares en sistema de evacuación de excretas por saneamiento colectivo, hacinamiento crítico y materiales de la vivienda. En esta perspectiva, destaca la precariedad del bienestar en estos indicadores en las localidades radicadas sobre los ejes de las rutas 101-102, y las localidades situadas al norte de Ciudad de la Costa, las situadas en el entorno de la ruta 8 próximas a la ciudad de Pando y a la ciudad de Sauce en las proximidades de las rutas 6 y 7.

Cuadro n° 15: Ciudades y localidades con NBI en el entorno de los ejes carreteros

Población en hogares particulares	Con NBS	Con al menos una NBI	Con 1 NBI	Con 2 NBI	Con 3 y más NBI	%NBI Agua potable	% NBI Electric.	%NBI evnac. Exc.	% NBI hacin.critico	% NBI mat.vivid.
Montevideo										
Abayubá	65%	35%	21%	8%	6%	10%	6%	4%	12%	0%
Ciud. Montevideo	72%	28%	19%	6%	4%	6%	1%	3%	9%	2%
Pajas Blancas	60%	40%	24%	10%	6%	19%	2%	5%	13%	2%
Santiago Vázquez	59%	41%	27%	10%	4%	15%	1%	3%	13%	2%
Rural	45%	55%	28%	15%	12%	25%	3%	10%	23%	4%
Total departamental	70%	30%	19%	7%	4%	8%	1%	4%	10%	
Depto. Canelones	ruta 101-102									
<i>Paso Carrasco</i>										
Aerop. Nac. de Carrasco	59%	41%	40%	1%	0%	8%	0%	1%	15%	1%
Colonia Nicolich	45%	55%	30%	15%	11%	23%	5%	9%	21%	3%
Paso de Carrasco	64%	36%	22%	8%	6%	12%	1%	4%	14%	1%
Villa Aeroparque	37%	63%	28%	20%	16%	34%	5%	9%	28%	3%
<i>C. de la Costa</i>	Giannattasio-									

⁹¹ Mapas secuenciales por años censales en Anexo

⁹² No es posible realizar una comparación de crecimiento o decrecimiento de indicadores con 2004 porque el Censo está todavía en fase I recomenzando sus siguientes fases en 2011.

	Interbalnearia										
Colinas de Solymar	43%	57%	29%	16%	12%	27%	6%	12%	19%	57%	
Barra de Carrasco	87%	13%	11%	2%	1%	3%	0%	1%	3%	0%	
El Bosque	91%	9%	9%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	
El Pinar	62%	38%	24%	9%	5%	16%	4%	4%	12%	1%	
Instituto Adventista	64%	36%	32%	1%	3%	0%	3%	0%	8%	0%	
Lagomar	82%	18%	14%	3%	1%	4%	0%	1%	5%	0%	
Lomas y Médanos de Solyma	71%	29%	20%	6%	3%	12%	1%	2%	8%	0%	
Parque Carrasco	82%	18%	13%	3%	2%	4%	0%	1%	5%	1%	
San José de Carrasco	74%	26%	19%	4%	3%	7%	2%	2%	8%	0%	
Shangrilá	84%	16%	13%	2%	1%	4%	0%	1%	4%	0%	
Solymar	78%	22%	15%	4%	4%	9%	2%	2%	7%	1%	
Pando	ruta 8										
Olmos	61%	39%	27%	12%	1%	14%	0%	2%	9%	2%	
Pando	62%	38%	22%	10%	7%	17%	2%	6%	13%	2%	
Juan Antonio Artigas	49%	51%	30%	13%	8%	24%	3%	7%	16%	1%	
Fracc. Cno. Maldonado	40%	60%	28%	19%	13%	33%	4%	8%	24%	3%	
Empalme Olmos	61%	39%	27%	8%	4%	21%	1%	3%	11%	1%	
Villa El Tato	21%	79%	27%	26%	26%	66%	12%	7%	33%	12%	
Piedras de Afilar	68%	32%	12%	10%	10%	27%	0%	0%	18%	5%	
Piedra del Toro	61%	39%	21%	11%	7%	20%	1%	5%	12%	0%	
La Montañesa	59%	41%	19%	10%	11%	7%	2%	20%	17%	5%	
Soca	65%	35%	24%	8%	4%	20%	0%	2%	8%	2%	
Sauce	Rutas 6 y 7										
Castellanos	62%	38%	27%	7%	4%	12%	4%	5%	6%	2%	
Toledo	48%	52%	29%	15%	8%	26%	2%	7%	18%	1%	
Bolívar	17%	83%	41%	13%	29%	13%	10%	20%	41%	38%	
Cruz de los Caminos	62%	38%	30%	7%	2%	8%	2%	5%	6%	2%	
Joaquín Suárez	53%	47%	27%	13%	7%	19%	2%	5%	16%	2%	
Sauce	70%	30%	21%	7%	3%	12%	0%	3%	7%	2%	
Totoral del Sauce	50%	50%	31%	14%	5%	22%	1%	3%	17%	0%	
Fraccionamiento Ruta 74	24%	76%	36%	23%	17%	52%	4%	16%	29%	4%	
V. Hadita	S/D en 1996										
Costa Oro	Interbalnearia										
Atlántida	82%	18%	14%	3%	1%	5%	0%	1%	3%	1%	
Villa Arcejo	54%	46%	30%	14%	2%	15%	6%	8%	7%	0%	
Parque del Plata	68%	32%	23%	6%	3%	13%	2%	3%	9%	0%	
Las Toscas	77%	23%	16%	5%	2%	7%	1%	2%	6%	1%	
Salinas	69%	31%	21%	6%	3%	13%	3%	2%	11%	1%	
Costa Azul	74%	26%	17%	4%	5%	11%	2%	2%	6%	1%	
Araminda	69%	31%	20%	8%	3%	26%	3%	1%	5%	0%	
Fortín de Santa	81%	19%	19%	1%	0%	6%	0%	0%	7%	0%	

Rosa											
Jaureguiberry	35%	65%	31%	26%	9%	40%	8%	7%	17%	0%	
Marindia	63%	37%	21%	9%	7%	20%	3%	3%	13%	1%	
Neptunia	59%	41%	26%	10%	6%	19%	4%	6%	13%	1%	
Villa Argentina	85%	15%	13%	1%	2%	2%	0%	2%	6%	2%	
El Porvenir	25%	75%	44%	16%	15%	70%	3%	11%	13%	7%	
La Tuna	71%	29%	16%	3%	9%	12%	3%	5%	6%	0%	
Pinamar - Pinepark	71%	29%	17%	8%	4%	13%	2%	3%	10%	1%	
La Paz-L. Pied. Ruta 5	Ruta 5										
Las Piedras	55%	45%	25%	12%	8%	16%	2%	7%	18%	2%	
Capilla de Cella	46%	54%	30%	18%	7%	45%	0%	8%	13%	7%	
Mevir P. Cadena											
La Paz	S/D en 1996										
Progreso	Progreso	53%	47%	24%	13%	81%	97%	91%	80%	98%	
Fraccionamiento Progreso	49%	51%	21%	14%	16%	25%	4%	14%	19%	4%	
Villa San Cono	S/D en 1996										
Barrios Privados Interbalnearia S/D 1996	S/D en 1996										
San José	Ruta 1										
Delta El Tigre y Villas	35%	65%	32%	20%	13%	44%	4%	10%	21%	2%	
Ecilda Paullier	63%	37%	23%	8%	6%	25%	3%	5%	7%	4%	
Libertad	63%	37%	22%	9%	5%	20%	1%	4%	10%	2%	
Playa Pascual	54%	46%	29%	11%	6%	20%	3%	5%	13%	1%	
Rafael Perazza	71%	29%	20%	6%	2%	12%	1%	2%	8%	1%	
Rodriguez	73%	27%	17%	7%	3%	14%	2%	2%	6%	1%	

Elaboración propia con datos de Las Necesidades Básicas Insatisfechas en Uruguay, Calvo, 2002, Montevideo.

1.2. La dimensión económica del AMM

De acuerdo a como se producen los datos a nivel estadístico no hay disponibilidad para desagregar por ciudades y localidades el desempeño de los sectores productivos, pudiendo contar con una panorámica por Departamento y la agregación entre unidades político-administrativas⁹³, por lo que se distorsiona el componente metropolitano de la

⁹³ No se encuentran estudios que aporten datos por zonas consideradas totalmente metropolitanas, en general por la poca disponibilidad existente de datos los analistas toman el total del departamento infiriendo ubicaciones de factores a partir de la observación de su ubicación y concentración sobre el territorio.

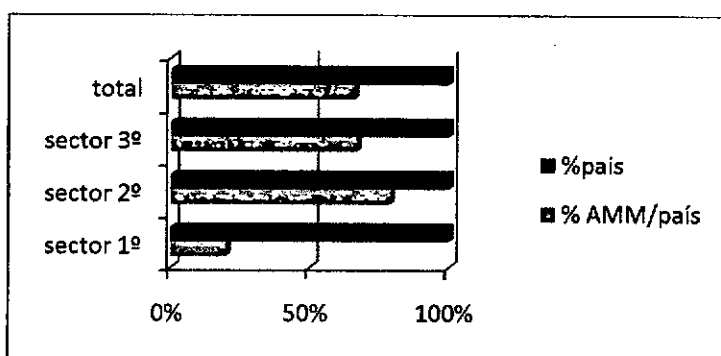
economía que se pretende observar. El siguiente cuadro muestra el comportamiento por indicadores de sector⁹⁴ en el año 2006 del valor agregado bruto por departamento.⁹⁵

Cuadro n° 16: Valor Agregado Bruto* por sector -de actividad en AMM, 2006

	AMM	total país	% AMM/país
sector 1°	8.890.497	43.970.280	20%
sector 2°	117.524.881	149.344.597	79%
sector 3°	165.948.562	247.143.428	67%
Total	292.363.940	440.458.305	66%

Fuente: Elaboración propia con datos Departamento de Descentralización Territorial y Gobiernos Departamentales OPP-2008 (En miles de pesos corrientes)

Gráfico n° 1: Valores por sector en total país y en AMM



Fuente: Elaboración propia con datos OPP (2006) y Rodríguez A. (2007)

El cuadro y su gráfico reflejan el peso de los tres departamentos en la economía nacional, destacando los valores de los sectores 2° y 3° respecto al total de la economía nacional, teniendo en la suma de los tres un peso del 66% sobre el total país.

Datos más actualizados de la OPP muestran el peso del PBI⁹⁶ en el año 2008, donde el peso del AMM se asemeja con el valor registrado por el VAB dos años antes. En el mismo destaca un orden descendente que coloca a Montevideo a la cabeza de la lista seguida por Canelones y San José.

⁹⁴ Detalle de indicadores en anexos.

⁹⁵ De acuerdo a la definición de Rodríguez (2007: 221) el VAB es la medida del esfuerzo productivo de una economía tomada desde el origen de los factores que lo componen, englobando la remuneración de los distintos factores productivos (salarios, beneficios, rentas, intereses etcétera).

⁹⁶ PBI es definido como el valor de todos los bienes y servicios finales producidos en la economía de un territorio en un determinado momento (Rodríguez 2007: 210).

Cuadro n° 17: PBI Departamental en AMM (miles de pesos corrientes)

DEPARTAMENTO	PBI	% departamental sobre total país
MONTEVIDEO	242.155.063	54.9%
CANELONES	40.211.884	9.12%
SAN JOSE	9.996.993	2.26%
Total AMM	292.363.940	66.28%
Total país	440.458.305	100%
% AMM s/total país		66.%

Fuente: Elaboración propia con datos de OPP/Depto. Descentralización 2008

En la identificación productiva, dentro de cada Departamento de zonas que se consideren como partes del AMM, el análisis se complejiza por las mismas características de las AMs que interponen dentro del territorio zonas urbanas, suburbanizadas y de producción y cultura totalmente rural, como se observa en los Municipios A,G y D de producción y hábitat totalmente rural (de acuerdo a la normativa entrada en vigencia en 2010) o en porciones de la ruta 5 entre Progreso y Canelones, o en la ruta 1 entre Ciudad del Plata y Libertad.

Un intento de comprender la dinámica productiva al interior del AMM puede observarse desde indicadores de número de empresas, del empleo y el peso de la traslación de individuos desde un departamento a otro sobre ese indicador.

De acuerdo al análisis de Bértola y Rodríguez (Bértola y Rodríguez 2007:227 a 251), en el segundo sector (industrial) el 81% (6.772) de las industrias se radica en Montevideo, el 15% (1.288) en Canelones y el 4% (325) en San José contabilizando un total de 8.385 empresas. De los 490 emprendimientos industriales considerados de interés nacional entre 2000 y 2005, 338 (69%) se radica en Montevideo, 39 (8%) en Canelones y 34 (7%) en San José contra 78 (16%) del resto del país.

En el sector rural, el VAB refleja que Montevideo tiene el 1% de la producción hortifrutícola y lechera aunque centraliza la distribución y comercialización del AMM y del país. Canelones tiene el 8% y San José el 37%. En el tercer sector (servicios) domina la micro y pequeña empresa que insume de uno a cuatro empleados,

contabilizándose a 2007 solo 150 empresas que tienen en nómina a más de 200 empleados (Bértola y Rodríguez 2007:223).

El sector servicios significa un 76% del VAB del AMM. Montevideo concentra el 86 % de los mismos, Canelones el 11 % y San José el 3%. Los datos muestran que el tercer sector considerado dominante en una configuración de tipo metropolitano (Subirats: 2002; De Mattos: 2004; Cicolella: 2005; entre otros) -por orden de importancia tercer, segundo y primero- se reproduce consistentemente en el AMM.

Cuadro n° 18: Peso porcentual de sectores por Departamento y % total s/VAB del AMM

Depto/sector prodc.	Montevideo	Canelones	San José	Total sobre VAB de AMM
Primer	1%	8%	37%	4%
Segundo	81%	15%	4%	20%
Tercero	86%	11%	3%	76%

Fuente: Elaboración propia con datos INE y Libro Blanco AMM-Bértola y Rodríguez 2007.

Desde el punto de vista del empleo es interesante observar en la perspectiva de la dinámica metropolitana el factor traslado del individuo desde residencia a lugar de trabajo y el peso de los Departamentos. El siguiente cuadro muestra el peso que tiene cada unidad territorial dentro de lo considerado como AMM para los individuos.⁹⁷

Cuadro n° 19: Relación lugar ocupación y departamento de origen (en %)

	Montevideo	Canelones	San José	Florida
Montevideo	94,00%	2,00%	0,30%	0,22
Canelones	32,50%	65,80%	0,50%	0,30%
San José	15,00%	1,01%	81%	0,10%
Florida	2,74%	1,14%	0,22%	94,20%

Fuente: Elaboración propia según datos INE2003

⁹⁷ La última medición corresponde a 2003 por lo que se supone siguiendo la tendencia creciente de la metropolización, tendría variaciones al alza.

1.2.1. El transporte: la infraestructura económico política de un bien social

Si se parte de la base de que la población se concentra en el espacio metropolitano en función de factores que aprovisionan su canasta de oportunidades (Katzman: 2002) en aspectos fundamentales como el acceso a la vivienda y actividades laborales (Magri: 2002), la locomoción se transforma en un factor de peso en tanto demanda social hacia una actividad económica privada y objeto de políticas de provisión del bienestar. En los últimos años se han producido estudios que miden el volumen y la velocidad de reproducción de este ítem en relación a la importancia que reviste para el desarrollo funcional del AMM.

De acuerdo a trabajos realizados en la Facultad de Ciencias (Alvarado: 2006), de Arquitectura (Martínez: 2009) y en la disciplina Ciencia Política (Milanesi: 2007), el transporte colectivo de pasajeros es el más usado por los habitantes metropolitanos, contabilizándose un volumen de 2563 servicios diarios en líneas de corta y mediana distancia en el año 2005 (Alvarado 2006: 3) y de 3477 en 2007 (Milanesi: 2007) que se distribuyen de forma heterogénea en los corredores viales. De acuerdo a estos estudios, el principal volumen se ubica en los corredores de Giannattasio e Interbalnearia con un 36%, seguido por la ruta 5 con el 24%, la ruta 8 con el 23.7%, la ruta 1 con el 9% y las rutas 6 y 7 con porcentajes que van desde el 6.3% al 15%, correspondiendo el saldo a líneas transversales entre ciudades y localidades departamentales canarias (9%) en especial entre rutas 5, 6 y 7. En términos de accesibilidad a medios públicos de transporte colectivo el estudio muestra los valores más altos en las localidades más próximas a la capital metropolitana, disminuyendo a medida que se alejan del centro.⁹⁸

En el mismo sentido el estudio reciente de Martínez (2009), indica que la concentración de servicios en tanto conectividad y accesibilidad se registra en los corredores del este (Interbalnearia-Giannattasio y ruta 8), disminuyendo en las demás y siendo muy escasa en las rutas transversales. El siguiente cuadro sintetiza los resultados de ambos estudios en cuanto a la relación población-locomoción-tránsito individual y de carga en volumen diario/anual.

⁹⁸ El estudio define accesibilidad como la valoración de la conectividad del transporte en función de la cantidad de población que demanda el servicio (población por localidad).

Cuadro n° 20: Transporte total y colectivo y volumen diario de pasajeros

Población/rutas	Transp. total*	Líneas diarias transp. Colect.	Vol. máximo pasajeros diario**	Vol. medio pasajeros***
Ruta 1	2071 a 3788	236	19.352	9912
Ruta 5	3789 a 7324	836	68.552	35112
Ruta 6-7	851 a 2070	449	36818	18858
Ruta 8	3789 a 7324	568	46576	23856
Rutas 101-102	3789 a 7324	213	17466	8946
Ruta Inter/Gianntt.	3789 a 7324	1312	107564	55104
Total	-----	3424	296328	151788

Fuente: elaboración propia con datos de Milanesi (2007), Alvarado (2006) y Martínez (2009).

*Transporte total diario anual (Martínez 2009:4)

** Cálculo proxy realizado sobre capacidad completa de 82 personas en un ómnibus en horas pico

*** Promedio diario realizado en capacidad media (solo pasajeros 42 sentados)

1.3 El recorrido del mapa institucional del AMM: Departamentos, Juntas Locales y los nuevos Municipios

De los Departamentos que tienen participación en el fenómeno metropolitano San José y Canelones se rigieron hasta 2010 con el sistema de Juntas Locales (centralizadas y autónomas según disposiciones vigentes en la Constitución de la República (Sección XV) y la Ley Orgánica Municipal n° 9515 (Sección VII). Montevideo ciudad, como capital departamental y nacional no puede tener Juntas Locales (LOM, 1935, art. 53), pero, en el período gubernamental que comienza en 1990 se descentraliza en 18 Centros Comunales Zonales articulados en torno a tres figuras: Junta Local (política), Concejo Vecinal (social) y Centro Administrativo.

Desde la ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana (n° 18537), aprobada en setiembre de 2009 (con sucesivas modificaciones en 2010) podemos establecer el alcance político administrativo del AMM en cuanto a los Departamentos y los Municipios que comprende (o partes de estos que engloba la metropolización como hemos observado en secciones anteriores). Las unidades a considerar en tanto Municipios que se insertan en esta investigación, serán aquellos que corresponden al nuevo mapa político administrativo de la descentralización que manifiestan la dinámica metropolitana.

En Uruguay podemos hablar de una metropolización en dos fases, un área metropolitana y una región metropolitana porque el fenómeno expansivo de efectos avanza sobre el territorio adjuntando territorios sobre los cuales ejerce diferentes grados de influencia en varios aspectos entre los cuales los más importantes pueden observarse como hemos visto en ubicación residencial, conexión vial y de transporte, reubicación del aparato productivo. El AMM comprende la corona periférica del Departamento de Montevideo, las localidades comprendidas en la diagonal que cruza el Departamento de Canelones con límites en el Arroyo Solís Chico al este-sur y Arroyo Pando al noreste y el extremo sur-oeste del Departamento de San José ubicado a los bordes de la Ruta nº1, limítrofe con el Río Santa Lucía. El detalle la municipalización en los tres Departamentos es el siguiente:

Montevideo: Municipios A, D, E, F, G correspondientes a los antiguos Centros Comunales Zonales (CCZ)

A: CCZ 17,18 y parte del 14, barrios de la Teja, el Cerro, Nuevo París y Belvedere.

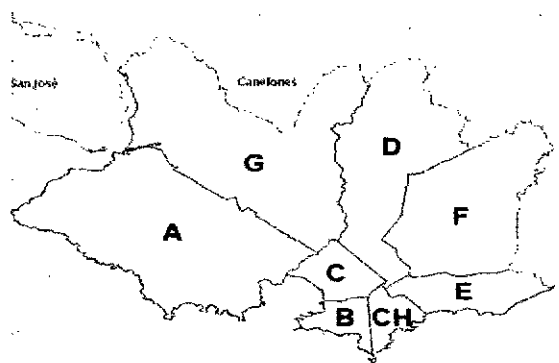
D: CCZ 10, 11 y parte del 6, barrios de Manga, Piedras Blancas, Toledo Chico y Boizo
Lanza

E: CCZ 8 y parte del 6, barrios de Carrasco Norte, Carrasco Sur, La Cruz de Carrasco,
Malvín Norte.

F: CCZ 9 y parte del 8, barrios de Hipódromo, Punta de Rieles, Maroñas, Camino Maldonado.

G: CCZ 12, 13 y parte del 14, barrios de Colón, Lezica y Melilla, Sayago, Peñarol, Prado Chico y Prado Norte, Casavalle y Borro.

Mapa nº 1: Municipios montevideanos



Fuente: MVOTMA 2010

Los Municipios de Montevideo que están comprendidos en la metropolización de acuerdo a las pautas definidas en este trabajo son los Municipios D, E, F, partes del A y G, correspondientes a las localidades allí instaladas.

Canelones: Todas las Juntas Locales preexistentes se asimilaron a Municipios de: Canelones, Pando, Paso Carrasco, Ciudad de la Costa, Salinas, Atlántida, Floresta, Soca, Migués, Montes, Tala, Barros Blancos, Suárez, Toledo, Sauce, Las Piedras, La Paz, Progreso, Empalme Olmos, Parque del Plata y Colonia Nicolich.

En este Departamento, los Municipios incluidos en el proceso de metropolización son: Pando, Paso Carrasco, Ciudad de la Costa, Salinas, Atlántida, Montes, Tala, Barros Blancos, Suárez, Toledo, Sauce, Las Piedras, La Paz, Progreso, Empalme Olmos, Parque del Plata y Colonia Nicolich.

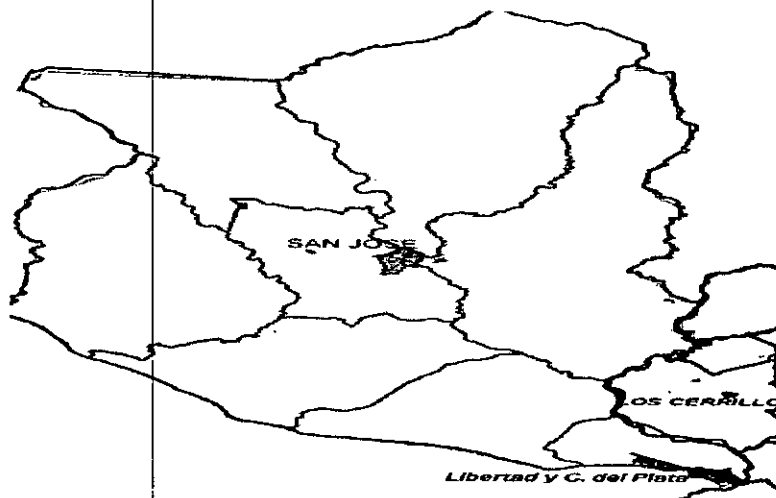
Mapa n° 2: Municipios metropolitanos en el Departamento de Canelones



Elaboración propia: Proyecto CSIC 2009

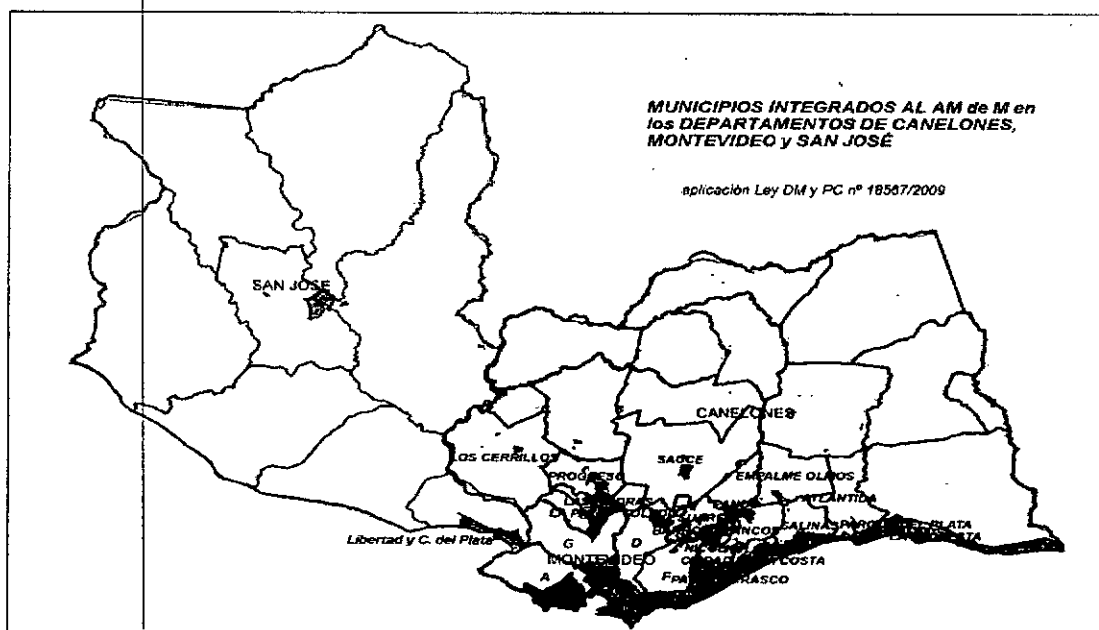
San José: Las Juntas preexistentes cesaron de acuerdo a la ley en vigencia, constituyendo dos Municipios en las ciudades de Libertad y Ciudad del Plata, correspondientes a la porción de territorio departamental con más incidencia en el AMM.

Mapa n° 3: Municipios metropolitanos en San José



Elaboración propia (proyecto CSIC 2009).

Mapa n° 4: Municipios integrados al AMM en los Dptos. de Montevideo, Canelones y San José.



Fuente: Elaboración propia (Proyecto CSIC 2009).

Resumen del capítulo

El mapa que define al AMM expone el recorte territorial jurisdiccional observado por Orellana (Orellana, Allard y Fuentes (2006) sobre la heterogeneidad político territorial que es condición de metropolización: partes de jurisdicciones político administrativas de nivel departamental, que en el caso uruguayo estaría amoldada al nuevo mapa municipal, no produciendo los efectos de partición del tercer nivel jurisdiccional. El caso de Canelones concentra casi la mitad de su territorio en el AMM implicando la integración metropolitana de 21 Municipios sobre un total de 29 constituidos. El caso de San José en contrario, concentra como muestra el mapa el fenómeno contra el borde sur-oeste del Departamento en los únicos dos nuevos Municipios creados y no parece seguir una tendencia de importancia relevante de expansión sobre la ruta 1. En términos generales, siguiendo a Oriol (Nello Oriol: 2000) se generó una estructura metropolitana que conformo una disparidad regional al interior de los propios Departamentos, afianzando corredores de actividad y residencia sobre y alrededor de las rutas nacionales que en el caso uruguayo confluyen indefectiblemente hacia el centro de la ciudad de Montevideo. La diferencia sustancial con otros casos es que el tardío proceso de municipalización, en contrario de algunos países que impusieron la municipalización compitiendo con los efectos de la metropolización (Brasil, España), permitió ajustar jurisdicciones político administrativas a la expresión metropolitana sin tener que observar recortes en el plano político local, en nuestro caso (uruguayo) los Municipios que entran en la metropolización estarían correspondiendo territorialmente con esta.

No obstante, si miramos en el segundo nivel, el departamental, sí apreciamos diferencias que se producen entre Municipios de un mismo Departamento en cuanto a diversos factores: movilidad y residencia demográfica, servicios y dinámicas económicas como los que expusimos anteriormente y otros.

Estas reflexiones dejan ver que en el AMM se pueden observar dos aspectos:

a. funcionales el AMM tiene distintas fases de desarrollo social y económico que transformaron el espacio territorial y que a los efectos de nuestros objetivos demandan la generación de más y mejor institucionalidad, según el ángulo desde donde se observen y de cursos de acción en políticas específicas. Si aplicamos la categorización de Friemann y Necochea (Friemann y Necochea 2000:43), existió una primera época

entre 1985 y 1995 que deja ver que la concentración de población y actividades económicas generó nuevos centros y reforzó ciudades intermedias en estrecha relación con el centro (Ciudad de la Costa, Pando, Las Piedras, La Paz, Barros Blancos, Libertad y Ciudad del Plata y Paso Carrasco), las cuales en principio tuvieron un rol estrictamente locativo o “dormitorio” pero con el paso de los años lograron desarrollar sus propias dinámicas y actividades. También generó nuevos pueblos y localidades de menor dinámica socio-económica pero con un destino principal de “pueblos dormitorio” estrechamente relacionados a Montevideo y a las ciudades intermedias como son los Fraccionamientos de las Rutas 8, 6 y 7, y los barrios de Aeroparque, Colonia Nicolich entre otros que no solo dependen del centro sino que proveen mano de obra a las ciudades alrededor de las cuales se formaron.⁹⁹

Este fenómeno que es definido como efecto de *polarización* (en el sentido de generación o reforzamientos locativos como polos de concentración de actividades) y de *drenaje* residencial desde la ciudad principal en emprendimientos inmobiliarios que conllevan un proceso social (locación residencial) a la vez que económico (emprendimientos productivos y proveedores de mano de obra para la construcción de emprendimientos residenciales bajo distintas formas: individuales, colectivos bajo la forma de barrios y complejos), se produce plenamente en el AMM en especial en la costa sur-este. Es el caso de Ciudad de la Costa¹⁰⁰ hoy segunda ciudad del país en población (casi 100.000 habitantes) que está produciendo su propia dinámica a partir de su consolidación como centro urbano (comercio y prestación de servicios) y de emprendimientos económicos que desde el mercado y el Estado se localizan en su entorno (Aeropuerto, barrios privados, integración a la ruta perimetral montevideana).

También en localidades de antigua data que en treinta años se convirtieron en ciudades intermedias como Pando, Las Piedras, La Paz, Progreso, Toledo en Canelones y en San José la nueva Ciudad del Plata que engloba las antiguas localidades (ayer rurales, hoy urbanizadas) de Rincón de la Bolsa y Delta de Tigre, puede observarse un fenómeno de gravitación y difusión de actividades de producción económica con carácter tecnológico. La relación entre centros urbanos intermedios y la capital siguiendo la

⁹⁹ Existen estudios que presentan la relación de prestadores de servicios entre barrios privados de alto valor adquisitivo y asentamientos irregulares que proveen la mano de obra en servicios (categorizados como servicios personales) en Ciccollela (2003), Sabbatini: 1999; Magri: 2004 entre otros.

¹⁰⁰ Creada como ciudad en 1994 comprende toda la cadena de balnearios entre el Arroyo Carrasco y el Arroyo Pando. Tiene 15 km de largo y aproximadamente 5 de ancho.

categorización de los autores es interactiva porque el tráfico de factores generó la extensión de actividades coordinadas: Polo Tecnológico de Pando o expansión de la Zona Franca fronteriza entre Montevideo y Canelones, instalaciones industriales en la ruta 1 (industria chipeadoras de madera e industria química entre otras), dispersando la concentración histórica de factores económicos desde Montevideo hacia Departamentos vecinos.

b. institucional: Tomando lo expresado por Boisier (Boisier 2004:113)¹⁰¹, si bien en un primer momento la metropolización en Uruguay se produjo sin intervención estatal en cuanto a regulación y organización del sentido expansivo que la caracteriza, en un segundo momento (que cobra impulso a partir de 2005) se produce un proceso de ordenamiento a través de la intervención directa del Estado central en infraestructura (perimetral de Montevideo, doble vía Interbalnearia y Ruta 1) enfocada a generar una trama conectiva que actúa como dinamizadora de la interna del AMM a la vez que se puede visualizar un intento de contención territorial de las actividades en el entorno provisto por la infraestructura¹⁰² y sus consecuentes efectos sobre la sociedad, el efecto de la geometría variable de Veltz (Veltz:2002) sobre el cual todavía no se tienen elementos de evaluación por su reciente concreción.

No obstante la apreciación anterior de una comprensión pública del problema metropolitano, donde a la acción sectorial del Estado se ve respaldada y reforzada por dos leyes de capital importancia como son la ley de Descentralización Municipal y la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, la cuestión metropolitana como nueva emergencia territorial no encuentra correlato jurídico en normas que la reconozcan como territorio político administrativo. El Estado uruguayo no asume una reestructuración del régimen de gobiernos subnacionales sino que apela a construcciones *ad hoc* en el marco de una gobernanza afincada en nuevos tipos de relacionamiento intergubernamental formal e informal que serán tratadas en los próximos capítulos. De acuerdo con Borja, se asume desde el Estado central una línea de actividad que trata de definir la llamada “aglomeración metropolitana”, dejando para

¹⁰¹ Expuesto en sección II.

¹⁰² A partir de la concreción de infraestructura entre 2009 y 2010 se aprecia el aumento de instalaciones privadas económicas en el entorno, en especial sobre Interbalnearia, 101 y 102 y ruta 1 aprovechando las facilidades de acceso a los grandes nodos de distribución no sólo nacional sino regional e internacional (puerto, aeropuerto y rutas conectadas a transnacionales).

los gobiernos subnacionales de segundo nivel (Gobiernos Departamentales) la solución para la llamada "región metropolitana".

Capítulo Dos

La arquitectura legal e institucional que da contexto al AMM

2.1. El palimpsesto de la normativa sobre el territorio: viejas y nuevas normas coexistiendo en el AMM

Este capítulo tiene un motivo descriptivo, con el objetivo de ofrecer el contexto legal e institucional en el cual se inserta el AMM. El Uruguay como los demás países latinoamericanos pasó por etapas de reforma estatal entre las décadas de los setenta a los noventa, continuando en el presente y los problemas de la gobernabilidad y la gobernanza no han estado ajenos en el debate político y académico. Si bien en el país, los procesos de reforma estructural no tuvieron la profundidad que en el resto de Latinoamérica, hemos asistido a cambios sustanciales en áreas sociales y de infraestructura (Midaglia: 2001). Pero estas reformas se han producido en áreas de políticas sectoriales, quedando el territorio en suspenso hasta el año 2005, donde se vuelve a revitalizar la discusión sobre la descentralización, el ordenamiento territorial, el medio ambiente y las cuencas acuíferas, produciéndose una batería de leyes que abordan por primera vez el concepto territorio en tanto objeto de políticas y sujeto de acción estatal. En este último sentido, la normativa apunta a jerarquizar el plano subnacional a través de diversas leyes que otorgan competencias a los gobiernos departamentales y a los recientemente creados Municipios. Sin embargo, una característica de nuestro país, mucha de la nueva normativa coexiste con leyes de vieja data, generando un “palimpsesto”¹⁰³ legal que todavía no ha sido solucionado.

El lugar del AMM en este sistema armado entre lo viejo y lo nuevo en materia legal sigue siendo inexistente. No hay ley nacional u ordenanza municipal que le otorgue un estatus legal, aunque se reconoce su existencia en planes de políticas y en los discursos y programas de algunos partidos políticos. Por esta razón contradictoria entre marco legal y reconocimiento político es que las acciones sobre el AMM, no tienen un carácter

¹⁰³ A modo de aclaración, palimpsestos eran los antiguos pergaminos medioevales donde se reescribían textos y dadas las características del material era imposible borrar completamente lo anterior, quedando textos intercalados, que solapados con los nuevos daban o nuevos sentidos o creaban mayor confusión.

intergubernamental formal de tipo metropolitano, porque los acuerdos que puedan tener algún criterio de este tipo se realizan en forma bilateral o multilateral entre instituciones sectoriales (agencias del Estado) y territoriales (Intendencias), incluyendo instituciones y actores en forma eventual.

En el año 2008, cuando se aprobó la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible n° 18.308, era esperable -porque en los Anteproyectos se enunciaba¹⁰⁴- el reconocimiento del AMM como formación político-territorial en forma de interfase entre los dos planos de organización del régimen de Estado. Sin embargo, el concepto de AMM no existe en dicha ley, que abunda en un novedoso e innovador sistema de relacionamiento intergubernamental a varios planos¹⁰⁵ (nacional, regional, departamental, local, interdepartamental, sectorial), incorporando por primera vez el reconocimiento estatal sobre el objeto territorio, la competencia estatal de políticas públicas sobre el mismo, mecanismos de gestión de tipo transversal y otorgando competencias exclusivas a los Gobiernos Departamentales para legislar su territorio.

Si observamos el set de leyes que operan con sentido territorial concluimos que ninguna tiene observancia sobre la estructura metropolitana aunque operan condicionando el accionar institucional sobre la misma.

En primer lugar la Constitución de la República rige el plano subnacional en los Poderes estatales (sistema unitario), en lo sectorial (centralizado en Administración Central, Entes Autónomos y Empresas) y en el subnacional (Gobiernos Departamentales). En la última reforma acaecida (1° enero de 1997), se faculta a la descentralización municipal, aunque sin determinar cómo, cuanto ni con qué atributos (Sección II, art. 50, Sección XVI, art.262, 287 y 288).

En segundo lugar en importancia, existe aún en vigencia la Ley Orgánica Municipal¹⁰⁶ (n° 9515/1935). En algunos aspectos, queda obsoleta al aparecer la materia municipal con la Ley 19.567. Esta vieja ley, delimita un campo de acción departamental y local escaso, constatándose que con el paso de las décadas la ley se ha convertido en un compendio de competencias simbólicas, puesto que, por un lado resulta altamente

¹⁰⁴ Anteproyecto de Ley MVOTMA, 1999.

¹⁰⁵ En Magri (2009): La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: gobierno del territorio en una propuesta que involucra a todos. ICP-Fin de Siglo-CLACSO, Montevideo.

¹⁰⁶ Hasta 1997 se asimiló el concepto municipal a departamental. La reforma constitucional separa ambas materias como objeto legal.

insuficiente para proveer de instrumentos a los gobiernos subnacionales y por otro, refleja el centralismo estatal en la provisión de bienes y servicios y en el campo fiscal y económico, que, no ha quedado resuelto en una Ley de Descentralización que crea y otorga competencias a los Municipios sin recrear competencias para los Gobiernos Departamentales, generando una descentralización exclusiva para el plano departamental.

Pasados trece años de la reforma, en 2009, se aprueba la creación de Municipios en sustitución de la figura de Junta Local instituida en 1935 por la LOM (n° 9515, Sección VII, art. 53 a 61). Se reduce la cantidad de entidades locales. Hasta 2010 existían 156 (desagregadas en 3 JL Autónomas y Electivas; 9 JL Autónomas y 144 JL de las llamadas comunes o centralizadas). A partir de la Ley de DM y PC se crean 89 Municipios, desapareciendo todas las JL preexistentes. La nueva ley sigue la disposición anterior de no habilitar Gobierno local en capitales departamentales sobre la referencia de la Constitución de la República (Art. 262 y 288) y de la Ley Orgánica Municipal (Art. 59 LOM) que prescribe su inhabilitación.¹⁰⁷

Una tercera normativa que está estrechamente ligada a la consolidación metropolitana, es la Ley de Centros Poblados (10.723/1946), donde se intentó constituir la trama urbana del Uruguay moderno. El trazado histórico tradicional mostraba la combinación de las vías de comunicación marítima y los enclaves de defensa militar, que habían constituido localidades/ciudades que cumplieran estas funciones (Montevideo, Colonia, Bella Unión, Río Branco, Tacuarembó, Soriano, Rocha). Posteriormente, comienzan a aparecer formaciones que aún con la característica de frontera presentan una formación industrial y comercial como es el caso de Fray Bentos.¹⁰⁸

En el territorio que hoy comprende el AMM, se encuentran viejas ciudades como Pando en 1787, Las Piedras en 1795, Sauce y Tala fundados en la década de 1860, Progreso en 1871, La Paz en 1872. Las más antiguas pertenecieron a la jurisdicción de Montevideo hasta la creación del Departamento de Canelones en 1816. En la cuarta década del siglo XX se legisla con la intención de regular la ocupación creciente de puntos específicos del territorio nacional que iban quedando por falta de normativa, sujetos a la acción de

¹⁰⁷ En esta normativa su conformación podía hacerse a iniciativa del Intendente ante la Junta Departamental, casos que solo fueron adoptados en Montevideo, Canelones y Maldonado.

¹⁰⁸ Fundada en 1859 por inversores ingleses para la instalación de la fábrica Liebig's con producción de extracto de carne comercializada en Europa.

los agentes inmobiliarios donde la elección de tierras para el loteo y posterior urbanización quedaba por fuera de la intervención del Estado. En especial preocupaba la situación de Montevideo más allá del ejido constituido y de zonas costeras que llegaban hasta Canelones.

La Ley de Centros Poblados de 1946 apuntó a generar efectos en tres aspectos:

- Social, por un lado fomentó mecanismos para activar el sentido de propiedad privada a la población en relación a la residencia. Por otro, estableció mecanismos de control a la actividad del mercado inmobiliario tratando de asegurar la viabilidad de la vida comunitaria en cuanto a la calidad del fraccionamiento y su venta en tipos de terrenos, actividad primaria del mismo (que no fueran en contra de actividades rurales instaladas), provisión de agua potable y salubridad previendo una densidad de 80 habitantes por hectárea urbana, ejidos urbanos con tierras aptas para la agricultura, espacios públicos dentro y alrededor del poblado y prohibición de construcción de viviendas en zonas inundables o establecidas en fajas costeras.
- Económica, estableció sistemas de control (en forma de multas) a las contravenciones legales, trato de domesticar al mercado inmobiliario exigiendo que los fraccionamientos cumplieran con las exigencias de sostenibilidad social prevista, cuestión que subió los costos operativos de las transacciones. Dispuso la continuidad de tierras aptas para el cultivo en los ejidos urbanos, concedió la parcelación para la producción agrícola en predios mayores a cinco hectáreas integrados a la red vial del poblado de forma de dar consistencia a la relación entre la esfera social y la productiva.
- Política, imponiendo a los Gobiernos Departamentales la decisión última de la autorización a la constitución y fiscalización de los padrones acaecidos de los fraccionamientos con destino urbano, competencia que anteriormente estaba en manos del gobierno nacional.

Sin embargo, poco se concretó de esta normativa porque los Gobiernos Departamentales no la aplicaron con excepción de Montevideo. La Intendencia canaria expone en un trabajo reciente que esta ley “[...] en Canelones se desconoce a fin de atraer nuevos

contingentes en busca de suelo barato donde habitar. La década del cincuenta registra, sólo en el departamento de Canelones y en el área de influencia de la capital, más de doscientos fraccionamientos nuevos, sin contar los balnearios costeros.” (Geo-Canelones, IMC 2006:10), al igual que en el Departamento de San José las localidades de Rincón de la Bolsa y Delta del Tigre. En la zona costera de Canelones en la década del 50, se produce el fraccionamiento que generan los múltiples balnearios de la hoy ciudad de la Costa¹⁰⁹ y más de 200 fraccionamientos que dan forma a Villa Felicidad, Villa Alegría, Vista Linda, El Dorado, entre otros, que no contaban con las prescripciones legales de la LCP.

Un factor institucional que actuó asociado a la colonización irregular que contribuye a lo que en adelante constituirá en el AMM es la provisión de políticas de vivienda por parte del Estado. El Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), proveía préstamos para “la segunda casa” lo que en el imaginario uruguayo constituía la casa del balneario apoyado en la ley n° 10.630 de 1945 y la ley de propiedad horizontal para la costa montevideana n° 10.751. (Magri 2002: 39 y 2010: 285). También el Banco de Previsión Social (BPS) exoneró de impuestos y retribuciones patronales a las construcciones fuera de Montevideo fomentando el fraccionamiento y la ocupación por fuera de la normativa configurando desde los años cincuenta poblados, como por ejemplo Barros Blancos en la órbita de la ciudad de Pando, Colonia Nicolich y Colinas de Solymar en Ciudad de la Costa.

El gobierno departamental de Montevideo en el año 1997 (Decreto N° 28.242, Exp. N° 97-003234) reglamenta el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Montevideo, siendo la primera ordenanza subnacional que reconoce la expansión urbana sobre los bordes departamentales calificándolas como áreas periféricas y regulando sobre estas. Posteriormente, en 2008 comienza una reformulación del POT donde el AMM es asumido como formación espacial y territorio de relaciones sociales objeto de políticas en términos de relacionamiento intergubernamental.¹¹⁰

¹⁰⁹ Entre arroyos Carrasco y Pando en 15 km. de largo y 2 de ancho se constituyen 10 balnearios a razón de 3 km² promedio cada uno sin contar los fraccionamientos al norte de Giannattasio.

¹¹⁰ Montevideo. Revisión del POT: Escenarios 2018. Udelar(FCS-Farq- Fing)/IMM

Cuadro n° 21: Normas vigentes y su relación con el AMM

Normas	Departamental	Local	Metropolitano
Constitución	si	si	no
Centros Poblados	si	si	no
OT y DS	si	si	no
DM y PC	si	si	no
POT Montevideo	si	si	si

2.2. La trama institucional sobre la que se organiza la gobernanza en el territorio

Como hemos visto, el régimen estatal uruguayo se estructura sobre el territorio en tres niveles: central, departamental y local. Dada la historia del proceso de constitución política de nuestro país, el nivel central es el que pauta la concentración de poder en materia de áreas de políticas fiscales, distributivas y regulatorias que se ejecutan a cargo de los Ministerios y empresas y entes dependientes del gobierno nacional. Históricamente el sistema unitario (una única jurisdicción de poderes del Estado en el territorio) y centralizado (concentración de las competencias de política pública en la Administración central dependiente del ejecutivo nacional), rige en el país desde su origen determinando las competencias y el tipo de relaciones intergubernamentales entre niveles de gobierno. En este nivel se encuentran los Ministerios y los entes o servicios descentralizados y las empresas del Estado que tienen a cargo campos específicos de políticas para las cuales han desarrollado en todo el territorio nacional una red de provisión y/o regulación basada en representaciones institucionales que operan con sus propios cuerpos burocráticos con mayor o menor grado de desconcentración según el servicio. Estas instituciones estatales cuentan con su propio presupuesto quinquenal y sucesivas rendiciones de cuentas anuales para implementar sus estrategias sobre las que arman los planes y programas en una estructura jerárquica y vertical propia del modelo de Estado vigente.

En este panorama, las políticas pueden implementarse –de hecho se han implementado históricamente- sin participación de instituciones públicas de nivel territorial como los Gobiernos Departamentales o el Congreso de Intendentes. Esto puede darse en esta dinámica porque la estructura del régimen de Estado unitario así lo permite a partir de

considerar que los tres Poderes estatales tienen una única jurisdicción nacional, todo el territorio nacional. Este modelo da paso a que las políticas a cargo del ejecutivo nacional distribuidas en Ministerios, empresas y entes tengan una matriz de políticas de carácter centralizado en cuanto a la decisión, no obstante que la implementación puede estar desconcentrada según la organización de la institución. A modo de ejemplo, las rutas nacionales son jurisdicción del Estado central a cargo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y las Intendencias no tienen competencia para intervenir en la regulación y provisión de los servicios vinculados. Este Ministerio controla todo el transporte de tipo interdepartamental, el sistema de tarifas de transporte colectivo y de cargas, el sistema de peajes etcétera. Como es sabido, en el caso de las rutas nacionales interfieren en el trazado urbano cortando las ciudades por la mitad en muchos casos, generando un primer problema de administración y gestión por las prestaciones y los factores conexos. En el AMM son rutas nacionales la Avda. Giannattasio, la Interbalnearia, la ruta 1, 8, 5, 6 y 7, 101 y 102, todas formando parte del trazado urbano de jurisdicción departamental, por lo que, todas las acciones que se tomen sobre la ruta interponen la jurisdicción nacional en el centro de una ciudad, complicando la resolución de problemas entre niveles de gobierno.

Otro ejemplo es el del mercado inmobiliario que tiene como ente regulador el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), que como organismo rector ha determinado las estrategias de planificación urbana y los planes y programas de colonización de tierras con destino a la urbanización, sin dar participación a los directamente implicados niveles departamentales. Lo mismo pasa con otros Ministerios sociales como el Ministerio de Salud Pública (MSP), u organismos descentralizados como la educación pública (ANEP). Algunos Ministerios han iniciado nuevos caminos de relacionamiento descentralizando la gestión en el territorio, acercándose más a los niveles subnacionales de gobierno, como es el caso del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), o vinculados a la producción como el Ministerio de Ganadería y Pesca (MGAP).

En este marco el segundo nivel de gobierno -los Gobiernos Departamentales- tienen competencias limitadas o nulas en las tres principales áreas de políticas:

- en el campo fiscal cuentan con autoridad para recaudar fondos en contribuciones urbanas y patente de rodados con capacidad de decisión sobre la imposición, e impuestos a remates ganaderos (1.5%) realizados en su jurisdicción, además del cobro de tasas, tarifas y precios de servicios administrativos. La patente inmobiliaria rural es fijada por el Senado de la República, recaudada por Rentas y luego redistribuida hacia los Departamentos.
- en materia de políticas sociales y de infraestructura de servicios básicos no tienen competencias más allá de la coordinación y colaboración con Ministerios centrales y organismos estatales de tipo descentralizado, pudiendo actuar con relativa autonomía en la prestación primaria de salud (policlínicas), o por fuera de la institucionalidad vigente en materia de vivienda como es el caso del Gobierno de Maldonado que tiene planes propios de provisión de carácter social.

El siguiente cuadro muestra las competencias sobre campos de políticas y la distribución de acuerdo al nivel de gobierno.

Cuadro n° 22: Competencias en los servicios de infraestructura y sociales en los departamentos

Servicios	Organismos estatales		Público	Privados
	Departamental	Ministerios		
Agua potable		OSE	si	Si
Luz		UTE	si	
Iluminación calles	Intendencias	UTE	si	
Rutas nacionales			si	
Saneamiento	I. Montevideo	OSE	si	
Vivienda	Intendencias	BHU/BROU	si	Si
Teléfonos		ANTEL	si	Si
Transporte interdept.			si	Si
Transporte urbano	Intendencias		si	Si
Equipamiento urbano	Intendencias		si	Si
Residuos	Intendencias		si	Si
Educación		ANEP	si	Si
Previsión Social		BPS	si	Si
Salud 2° y 3° nivel			si	Si
Salud 1° nivel	Intendencias		si	si
Seguridad ciudadana			si	

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a este mapa institucional puede inferirse que, si como dijimos, el territorio está bajo un régimen estatal donde la territorialidad del Estado es centralizada en cuanto a competencias y atribuciones institucionales, teniendo el control sobre qué temas decidir (autoridad legítima) y como ejercerla (eficacia y efectividad), la acción institucional tiene sobre el territorio un actor principal: el Estado central y el gobierno nacional y actores subsidiarios: gobiernos departamentales y locales.

2.3. Intentos de gobernanza formal e informal en el AMM (1973-2004)

Este punto relata y analiza los intentos por generar algún tipo de relacionamiento intergubernamental de contexto metropolitano. Se registran múltiples iniciativas de corta vida y escasos itinerarios de relación que comienzan en 1973, se cortan durante el período dictatorial y recomienzan con el advenimiento de la democracia en 1985.

a. Corriendo el año 1973, el Intendente montevideano de la época (Dr. Rachetti) puso a cargo de un equipo técnico un estudio de diagnóstico sobre las condiciones de expansión periférica de Montevideo. Puede considerarse que desde una perspectiva departamental se comienza a considerar la existencia del AMM.

b. En 1984, se realiza un Convenio de Coordinación Intermunicipal que se materializa en la Comisión Técnica Asesora con fines de identificar y planificar políticas interdepartamentales de intereses comunes enfocados al ordenamiento del territorio.

c. En 1985 se crea el Plenario Interjuntas del AMM, en el ámbito de las Juntas Departamentales de Montevideo, Canelones y San José, incorporándose posteriormente el Departamento de Florida. Esta formación se constituyó en comisiones temáticas elaborando diagnósticos y generando propuestas sobre ambiente (Humedales del Santa Lucía), de transporte y de vivienda entre los principales. El Plenario subsiste hasta la fecha, quedando limitado a generar respuestas propositivas que son sometidas a las respectivas Juntas Departamentales. Si bien su labor fue la más importante en cuanto a diagnóstico y proposiciones, la falta de ámbitos regionales de legitimación y decisión

limitó considerablemente su accionar, aunque constituyó un referente inicial en materia de gobernanza multinivel para la elaboración de relacionamientos metropolitanos.

d. En 1992, en el ámbito del MVOTMA se recrea la Comisión de Área Metropolitana, que se nutrió de diagnósticos y prospectivas elaboradas en el ámbito académico en el área del ordenamiento territorial. Su vida fue corta, cayendo rápidamente en el olvido institucional.

e. De la década de los noventa es la Comisión de Transporte Interdepartamental en la órbita del MTOP, cuyo cometido fue la regulación de normas con orientación metropolitana, aunque no registra mayores logros de coordinación hasta 2005 cuando comienza a participar en la Agenda Metropolitana de Montevideo.

f. También de la década de los noventa son las Comisiones sectoriales creadas para la elaboración de planes especiales donde la problemática metropolitana era considerada. Los Programas de Erradicación de Asentamientos Irregulares en la órbita de la OPP (Programas FAS y PRIS), el Plan Metropolitano de Gestión de Residuos Sólidos, el Plan de Saneamiento Urbano entre otros constituyeron miradas específicas de una problemática compleja y multifacética. Estos intentos, la mayoría abandonados con los sucesivos cambios de gobierno nacional, fueron liderados por el Estado central, con escasa competencia de las Intendencias. El rol de estas fue diferente según la jefatura política del momento, modelándose escenarios diversos. En Montevideo, con gobierno departamental de oposición al gobierno central, el saneamiento, el transporte y las soluciones habitacionales se constituyeron en políticas municipales entre 1990 y 2005. En San José y Canelones con jefaturas de coalición o análogas al gobierno central, los programas se aplicaron desde una perspectiva pasiva, como receptores territoriales de políticas nacionales.

Como saldo de casi tres décadas de consolidación metropolitana, los intentos de gobernanza intergubernamental en escala metropolitana fueron fallidos. Puede argumentarse que la metropolización no había hasta 1996, mostrado sus peores facetas, cuestión que no generaba la urgencia de construcciones legales. Por otra parte, como ya hemos analizado, existen escasos canales de relacionamiento intergubernamental entre

Estado central e Intendencias, en especial enfocados al plano financiero y fiscal y en las dos últimas décadas a través de la Comisión Sectorial de Descentralización creada en la reforma de 1997, se direccionan recursos directos e indirectos (montos destinados a obras a cargo de Ministerios con enclave territorial) a través de planes, programas y proyectos. Estas medidas no tienen lógica metropolitana, pasadas tres décadas y con una abundante producción en materia legal, el AMM sigue aún sin reconocerse como espacio de relaciones de poder político e institucional.

Resumen del capítulo

Se observó en la descripción y análisis de las condiciones legales e institucionales del territorio nación en Uruguay, que existe -como expusimos en el titulado de este capítulo- una acumulación a veces desordenada de normas e instituciones que actúan sobre el territorio, muchas de las cuales siguen vigentes de larga data solapándose con la nueva legalidad. Por otro lado, el Uruguay a pesar de haber comenzado un proceso de descentralización de tercer nivel -municipal- no consagra otras medidas en ese tenor respecto al segundo nivel -Gobiernos Departamentales-, no sabiéndose aún el destino de las relaciones de poder entre ambos planos en un escenario donde los recursos para sobrevivir políticamente son escasos para unos y otros. En el medio de este confuso panorama, el AMM sigue sin reconocimiento expreso a pesar de ser reconocida su consolidación definitiva a partir de mediados de los noventa. Los intentos por generar algún tipo de desarrollo institucional fracasaron durante más de quince años, explicados fundamentalmente por una compleja relación entre política y legalidad. Puede interpretarse que los actores voluntarios para generar algún tipo de marco vieron serios riesgos en la confrontación entre los dos planos instituidos y el reconocimiento de alguna forma de institucionalidad de la metropolización. En este sentido, Uruguay frente al panorama latinoamericano sigue francamente retrasado en cuanto a políticas territoriales en el caso de los procesos de metropolización que se asientan en el mismo.

Capítulo Tres

La Agenda Metropolitana del AM de Montevideo

En esta parte comenzamos a desarrollar el itinerario de la Agenda Metropolitana de Montevideo, primera formación de relacionamiento intergubernamental y socio-institucional que produjo resultados en tanto procesos y acciones en el AMM. Recorreremos analíticamente su naturaleza, la lógica de su accionar y revisaremos la opinión de los actores intervinientes acerca de su proyección como ámbito de gobernanza informal con alcance metropolitano.

3.1. 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 denominación¹¹¹, 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.

3.1.1. 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

¹¹¹ Las agendas en otros países son líneas de trabajo de articulaciones más densas.

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 la posibilidad de abrir los acuerdos hacia otras instituciones del Estado o de la sociedad sin recalar 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 órganos¹¹²: La Junta Directiva, es un triunvirato de los Intendentes del Área -Montevideo, Canelones y San José-¹¹³, siendo el ámbito de

¹¹² 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

relacionamiento intergubernamental para la generación de acuerdos conjuntos sobre temas comunes. La 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)¹¹⁴ 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

por Montevideo y Diego Guadalupe por San José. En <http://www.presidencia.gub.uy/metropolitana/info/quien.htm#prog>

¹¹³ 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).

¹¹⁴ 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.

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 breves más importantes pues debe tratar de incidir en las internas institucionales que se manejan con otras coordenadas 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 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)¹¹⁵;

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).

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

¹¹⁵ Una vez trazados los rumbos se informa a los organismos.

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 AM¹¹⁶.

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

¹¹⁶ En el análisis de casos de articulación, la opinión de los actores participantes refleja ampliamente esta visión.

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 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

<i>AM</i>	<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,	Representación partidaria (órganos ejecutivos y legislativos) y cuerpos estables de administración y

	legislación y control	gestión (burocracias de carrera)
Formas de decisión	Autoridades individuales de gobierno y sectoriales	Autoridades de gobierno (I y JD)
Ambito 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 Carámbula¹¹⁷ 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 partidario¹¹⁸.

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.

3.1.2. 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

¹¹⁷ Ex diputado por Montevideo, Director del Departamento de Cultura de la IMM por dos periodos, a la vez que hermano del Intendente de Canelones (2005-2010 y 2010-2015).

¹¹⁸ 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.

ciudadana como un componente esencial para el desarrollo y 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 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.

3.2.1.1. 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 empresarios*¹¹⁹

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.

“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

¹¹⁹ La corporación empresarial (Cámaras o Asociaciones) tiene escasísima participación en el Programa Agenda.

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).

3.3. 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 nº25- 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	<i>AM-IMs-MVOTMA-OSE</i>
2- Acuerdo Memorando climático en el AMM	<i>AM-IMs-Ministerios-OPP-PNUD</i>
3-Monitoreo de los cursos de agua del departamento de Canelones	<i>AM-IMC</i>
4- Área protección Humedales de Santa Lucía 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	<i>AM-ImS-INE</i>
Culturales	
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)

Capítulo Cuatro

Las prácticas de la gobernanza en el Programa Agenda

En este capítulo revisamos tres áreas temáticas desde la perspectiva de los procesos de articulación, la convocatoria a actores y las estrategias seguidas para procurar el ámbito. Consideramos que estas son las más importantes en el itinerario de la AM, no por los resultados de políticas, que no son observados, sino por la relevancia de los procesos acaecidos y las estrategias elaboradas por los actores convocados en cada arena.

4.1. Criterios de selección de arenas para la articulación en la AM

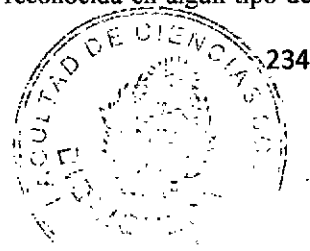
Desde el comienzo la mirada de la AM en materia de elaboración de redes de gobernanza tuvo dos estrategias. Una que apuntó a convocar actores institucionales y políticos en arenas de alta complejidad, de relevancia política y con alta demanda social como lo fueron los campos del medioambiente, el transporte o el turismo. En el caso del ambiente y el turismo se convocó a grupos sociales y corporaciones organizadas, en el transporte la cita no registró demasiada convocatoria corporativa, y en el aspecto social fue nula por las características de la demanda que es característicamente difusa.¹²⁰

Otra se dirigió a generar redes en temas de baja intensidad política, donde la demanda aunque sostenida se encuentra en temas de interés de grupos específicos de la sociedad como las mujeres rurales, el teatro amateur, grupos de capacidades diferentes.

En la producción que muestra el cuadro nº 25 (pág.227) se puede apreciar que la actividad trató de insertarse en base a dos tipos de función: una, basada en generar campos propicios para la regulación y la distribución de bienes públicos relacionados a generar cohesión social y equidad. Otra, para generar actividades de promoción donde la sociedad podía suponerse como el agente principal de actividad, apoyada por la esfera pública.

a. arenas para acuerdos sobre regulación y distribución de bienes

¹²⁰ Identificamos como demanda difusa, a un tipo de expectativa social que no es reconocida por su organización. Aunque es una demanda identificada no tiene representación reconocida en algún tipo de nucleamiento.



La regulación con carácter integrador y de alcance metropolitano, es una necesidad, dado el tráfico de factores que se movilizan en el territorio sujetos a diferentes normativas y procedimientos de uso, comercialización y control según sea el objeto. A modo de ejemplo, el ambiente y los cursos de agua y humedales, objetos de sustentabilidad en sí mismos y del entorno social que los rodea, ocuparon desde el principio un puesto destacado en la agenda de la red. También es el caso del transporte público de pasajeros y de normas de salubridad, comercialización de alimentos, reglas sanitarias de centros escolares etcétera, donde cada Gobierno Departamental tiene sus propias reglas, complicando el tránsito de bienes y servicios dentro del área.

En el segundo caso, acuerdos para la distribución de bienes comprendieron campos de políticas que hasta la fecha se elaboraban (o no se elaboraban) a través de la segmentación institucional: los Programas integrados y de carácter transversal que suponían acciones públicas para modificar las condiciones de las cuencas hídricas limítrofes entre Departamentos (Arroyo Carrasco y Arroyo Las Piedras que en las últimas décadas concentraron en su rivera asentamientos irregulares), el boleto del transporte público en su modalidad de boleto metropolitano y boleto estudiantil gratuito dentro del AMM apuntaron a la sustentabilidad física y social del territorio.

b. arenas para acuerdos de promoción de grupos sociales y mercados

Otro campo desarrollado por la AM fue el de la promoción a actividades económicas y culturales y de derechos sociales. La economía rural con enfoque de género (grupos de mujeres dedicadas a la producción de especias), la promoción de grupos culturales como el teatro amateur, música, y derechos de integración social y laboral de personas con discapacidad, produjeron acuerdos de carácter común entre las Intendencias, organismos del Estado y grupos sociales o de mercado para generar condiciones para el desarrollo de metas privadas conjuntando mismas visiones y acciones de políticas para los habitantes metropolitanos.

4.1.1. El alcance político de la AM: Horizontalidad actoral vs. Verticalidad institucional

Los objetivos trazados por el Programa AM tienen un margen de decisión e implementación limitado en la estructura institucional de los gobiernos subnacionales y sectores estatales (estructura de la gobernanza). La matriz de políticas en estos organismos se define en el marco institucional de cada organización (temas y funciones) y por el marco de relacionamiento intergubernamental de tipo jerárquico. La AM propone como sus objetivos, alcanzar la implementación y la participación gubernamental y no gubernamental a través de la figura de los acuerdos intergubernamentales con participación social. La figura operativa es la suscripción de documentos de acuerdo político que son implementados por las respectivas instituciones involucradas dentro de su territorio. En definitiva, el acuerdo es una figura simbólica que queda sujeta a la voluntad posterior de las jefaturas políticas y a los procesos burocráticos de implementación. Se revela una gran fragilidad de estas formas de articulación y coordinación de actores porque los acuerdos no tienen al ser emitidos el respaldo legal previo (de Juntas Departamentales o sectores estatales) que los habilite para entrar en el campo político institucional como políticas públicas. Los órganos públicos departamentales y nacionales tienen la última palabra en su consecución. El análisis de selección de temas de agenda de la Agenda revela que los asuntos tratados tienen un carácter de resolución posterior (institucional) que dependen en general de los Intendentes, que son los que han contraído el compromiso. Las Juntas Departamentales por lo tanto, no tienen demasiada injerencia en el campo de tratamiento de temas metropolitanos, disolviéndose de hecho la posibilidad de conflicto.

Esta forma de articulación de gobernanza multinivel resulta eficaz en este sentido, porque esquivada la trama política y burocrática, no obstante, puede presumirse como hemos planteado, que esto marca sus límites de acción en materia de selección y entrada en agenda de campos temáticos para acuerdos metropolitanos.

La figura del acuerdo como instancia de política apuntaba en la creación de AM como una ventaja para sustentar su continuidad, porque no entraba en campos de decisión de otras instituciones y no manejaba recursos propios que compitieran con otras instituciones, a la vez que la falta de institucionalidad formal se avizoraba como una oportunidad para generar arreglos venciendo la verticalidad y la burocracia formal. Sin

embargo como aconteció, esta cualidad no fue condición suficiente para su continuidad en el presente quinquenio, quedando vigente la pregunta acerca de cuanto resiste la gobernanza informal cuando no puede responder a la lógica y dinámica de la estructura institucional y no puede proveerse de recursos de institucionalización propios (normas y recursos).

4.1.2. La integración de actores

El planteo inicial de la AM propone la integración de actores no estatales a la mesa de acuerdos. Sin embargo la dinámica y los acuerdos logrados han demostrado que la AM contó escasamente con este recurso, teniendo una dinámica de relacionamiento fundamentalmente político. Los actores sociales y del mercado fueron integrados posteriormente por las instituciones formales donde se pusieron en práctica los acuerdos bajo la forma de política pública de carácter departamental, en asociación, alianzas u otro tipo de acuerdo entre pares subnacionales o con sectores del Estado central.

4.2. Programa 12 medidas productivas de fomento al desarrollo equitativo y sustentable del trabajo artesanal de alimentos en la región metropolitana

La introducción del tema en la AM

La situación legal irregular de las mujeres productoras de especias y alimentos artesanales del medio rural se remonta a principios de la década de los 90, cuando constituidas como ONG, presentaron al Ministerio de Ganadería e Industria un planteo de regularización de producción y comercialización de los productos artesanales. La demanda se origina en esa época porque existía una demanda de exportación de productos naturales (especias) que se bloqueaba por falta de regulación estatal en cuanto a controles bromatológicos y sellos de certificación y garantía nacional (Producto uruguayo). Este rubro está constituido por mujeres organizadas en un grupo numeroso de productoras en forma de PYMES y MiniPYMES, asociadas en AMRU (Asociación Mujeres Rurales). Esta asociación creció desbordando los límites metropolitanos alcanzando nivel de representación en todos los Departamentos del país, aunque nunca alcanzó con su organización grados importantes de presión corporativa.

En el año 2005 este tema es tomado en la esfera del Instituto Nacional de las Mujeres dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y presentado en el ámbito de la AM. En adelante, se producen negociaciones entre actores político institucionales de las respectivas dependencias estatales y de las Intendencias en procura de un acuerdo final que dispone “encontrar soluciones para los obstáculos técnicos y formales que impiden el desarrollo comercial de alternativas productivas”.
www.montevideo.gub.uy/gobierno/agendametro.

Las disposiciones que conforman el acuerdo elaboran en siguiente acuerdo:

“Procura hacer visible el aporte económico, social y cultural de las mujeres, en tanto agentes de desarrollo, así como promover su calidad de vida, de sus familias y las comunidades concernidas. Fomenta el empleo local, el arraigo a la tierra y la preservación de estilos de vida propios, reduciendo el empobrecimiento y la emigración en el medio rural. Desde el punto de vista de la producción, se pretende que ésta sea sustentable, de calidad, inocua y amigable con el medio ambiente, con productos de mayor valor agregado que contribuyan a la identidad del país y utilicen recursos nacionales.” www.montevideo.gub.uy/gobierno/agendametro

Los resultados obtenidos a través de la AM en forma de acuerdo se plasman en doce medidas a ser instrumentadas por las respectivas instituciones de forma coordinada ¹²¹ que, en su partes más importantes establecen una declaración de interés nacional y patrimonial del producto artesanal; el apoyo de las Intendencias para promover la coordinación y el apoyo de fondos de cooperación internacional, facilitar la gestión y acceso a los productores unificando los procedimientos y la oportunidad de inserción comercial, generar controles bromatológicos nacionales, aportar capacitación etcétera.

La integración y articulación de actores

Desde el ámbito institucional la solicitud presentada por el MIDES a la AM convocó a actores de las siguientes instituciones: Ministerios de Salud Pública; de Economía y Finanzas; de Agricultura y Pesca; de Trabajo y Seguridad Social; de Turismo y Deportes; de Educación y Cultura; de Industria y Energía; y las Intendencias

¹²¹ En Anexo transcripción del acuerdo

Municipales de Canelones, Florida, Montevideo y San José, “ [...] que convienen en apoyar institucionalmente la producción artesanal de alimentos a pequeña escala, formulando coordinadamente un programa de desarrollo regional para la integración de estos sectores a los circuitos formales de comercialización”

En esta convocatoria y posterior acuerdo no aparecen los principales actores sociales, situación que es analizada por representantes de AMRU como una buena intención sin resultados positivos. Ante la pregunta de ¿Cómo era el relacionamiento con AM, el dialogo y el contacto?, AMRU contestó que:

“Con la Agenda el espacio de contacto fue en torno a un proyecto que presentamos a la Unión Europea. Nos sentimos reconocidas como organización y tomadas en cuenta por eso y para hacer un seguimiento, pero desde la realidad desde ese papel a la práctica cotidiana poco y nada. Las doce medidas están espectaculares, reflejan nuestra demanda pero la ejecución no existe. Hay un sentimiento de enojo desde las mujeres porque hay un sentimiento de ser usadas para formalidades o justificaciones de los beneficios, que luego no le llegan a las mujeres”. (Entrevista a Bibiana, directiva de AMRU).

Por parte de los actores institucionales que participaron en el ámbito de formación redes en este campo, también se recogió escepticismo tanto en el papel de las organizaciones públicas como en la convocatoria social:

“Entre 2005 y 2006 se trabajó intentando algunos proyectos, especialmente en el caso de las 12 medidas productivas, pero finalmente no se concretó nada. Por las Doce medidas se hicieron muchas reuniones pero después todo quedó ahí. La AM potenció algo que ya venía de antes, pero en el caso de Montevideo siguió trabajando por su cuenta desarrollando su proyecto. El tema es que no estaba claro para que iba a servir Agenda, ¿a que le íbamos a dar corte? No todos los que están en la mesa actúan con el grado de interés y compromiso que los otros aspiran que se tenga en una instancia coordinada, es algo complicado de lograr”. (Entrevista a Nelson Larzábal, Director de Desarrollo Rural de la IMC).

En este ámbito de red de fomento productivo, contestando a una pregunta realizada en la Sección 4) sobre si las redes tienden a generar patrones estables de interacción donde

los vínculos pueden pasar a otra fase de carácter formal, constituyendo algún grado de institucionalización que propenda a dar continuidad de actores en la red y en las acciones, no se encuentran indicios de tal proceso en el seno de la Agenda. De acuerdo a declaraciones de los entrevistados, los vínculos siguen por fuera de la AM en forma bilateral entre asociaciones civiles e Intendencias, pero sin constituir un ámbito para la construcción de políticas metropolitanas en pautas de producción y transacción así como beneficios a las mujeres. Cuando se le pregunta a un entrevistado si: ¿Podría recurrir nuevamente a Agenda para presentar otros temas vinculados a la producción rural bajo la forma de proyectos supralocales, la respuesta refleja escepticismo.

“Yo lo veo como una herramienta útil, pero no sé si es la forma de trabajar de nosotros (burocracia departamental), o que no hemos logrado enganchar. Si de pronto Agenda retomara su liderazgo y con una cuestión más participativa, tal vez sí”. Tendríamos que pensar si sería más eficiente a través de la Agenda”. Nosotros (la IMC) nos comunicamos con el gobierno nacional y con el Ministerio de Ganadería, que con la descentralización que realizó tiene dos delegados en cada Intendencia (Consejo Agropecuario Departamental) y eso da mucho resultado. Por otra parte yo veo que el MIDES a veces anda muy cerquita con proyectos parecidos (a los de la IMC) y eso habría que coordinarlo.” (Entrevista a Nelson Larzábal, Director de Desarrollo Rural de la IMC).

En esta fase de articulación de actores en el campo de redes productivas metropolitanas se observa un efecto distorsionante que afecta la proposición de la GMN de la AM. Los canales paralelos que forman redes sobre mismos campos temáticos desde diversas instituciones territoriales y sectoriales, de acuerdo a los principios de la gobernanza expuestos por Carrillo (2005) y Peters (2003), afectan la **coherencia en la gobernanza**, puesto que inhibe que “[...] los objetivos sean consistentes y estén coordinados”, desde la perspectiva de que la no coherencia da resultados contrarios a los fines de una o más políticas. Las redes de GMN de la AM chocan con otros mecanismos paralelos de GMN o de RIG originados en ámbitos centrales del Estado que van surgiendo en el marco de reforma estatal, que se manifiestan en desconcentración territorial de actividades con un carácter bilateral (Ministerio-Gobierno Departamental) como es el caso del MGAP y las Intendencias.

La interacción en el Programa 12 Medidas Productivas

Si la interacción supone asumir estrategias de movilización alrededor de un tema, agenda u objetivo de interés común, implicando grados variables de coordinación de objetivos y las acciones subsiguientes, encontramos que la formulación de ámbitos en red entre diferentes actores políticos que luego trasladan directivas a sus propios recursos burocráticos encuentra obstáculos procedimentales porque las nuevas actividades no tienen acumulación ni experticia en las instituciones. La intervención de Ministerios de carácter social como el MIDES en el ámbito de políticas productivas parece no haber sido bien entendido con actores burocráticos que recibieron la orden de actuar interrelacionando campos de actividad pública disímiles que no tenían acumulación de relacionamiento previo –género y producción-.

“Cualquier proyecto que tenga el Ministerio pasa si o si por el Consejo Productivo Departamental y eso da muchísimo resultado. La Intendencia tiene información de primera mano, para apoyar, sumarse o para decir que fallas le encuentra y que cambios y mejoras pueden hacerse. En la IMC empezamos con cinco o seis asociaciones de productores, hoy tenemos treinta o cuarenta asociaciones muy activas con 4000 productores involucrados. Eso es mérito de la Intendencia pero también del Ministerio.” (Entrevista a Nelson Larzábal, Director de Desarrollo Rural de la IMC).

Se supone en la teoría que, en la interacción los actores establecen conocimiento de sí mismos, aprenden a socializar intereses y a compartir costos, estableciendo dinámicas de trabajo que con el tiempo pueden tener algún grado de formalidad pudiendo considerarse con márgenes de institucionalización de las acciones (permanencia en el área de política y hasta aceptación social de la interacción). Sin embargo, en el ámbito de la AM esta dimensión de relacionamiento no pudo concretar una posición sólida en la interacción entre actores. El abordaje que trató de imponer en el Programa 12 Medidas Productivas contó con factores de escaso peso político como para imponerse:

a. el tema de las mujeres productoras rurales si bien se arrastra desde hace más de una década no tiene en el ámbito político y corporativo de la producción el peso que necesita como para imponerse y generar integración e interacciones colectivas.

b. el tema fue abordado desde el enfoque de género, área pública que no cuenta con consistentes apoyos políticos y desde un ámbito social. El apoyo esencial del MIDES no fue considerado como una palanca de movimiento de un tema de naturaleza productiva, por la función social del Ministerio, el Mides no tiene competencia en el asunto legal. Se puede considerar aquí la persistencia de la matriz sectorial del Estado, que aún en proceso de reforma donde abundan las declaraciones de “transversalidad de las políticas”, los campos de las mismas se siguen conservando intactos.

d. los actores institucionales colocados en la AM así como las burocracias que debían introducir el tema consensuado en sus propias organizaciones no contaron con voluntad política, marcos legales y experticias procedimentales para operar en tal sentido.

La interdependencia en el Programa 12 Medidas Productivas

Los factores nombrados anteriormente atentaron contra un ambiente de interdependencia para la consecución de ámbitos compartidos. Una integrante de AMRU relataba que las condiciones abortaron porque el Estado no logra compatibilizar criterios comunes que propicien una relación de interdependencia en normas comunes.

“El acuerdo inicial logra que se ponga el tema en discusión, que se busquen caminos de solución, ahora se avanzó en esto, pero todavía no existe una normativa que fuera igual en todos los Departamentos más Maldonado. Por ahora que nosotras tengamos conocimiento el registro que se hace en Montevideo es el más exigente y calificado pero no demás (Departamentos) no se hace. Quizá hubieron cuestiones aisladas por ejemplo la capacitación pero no en otros temas de canales de comercialización, ni las ferias, calendarios de eventos [...].El otro día nos preguntaban las mujeres canarias que conocimiento teníamos de estas articulaciones. No están claras las reglas de juego con las que tenés que manejarte, con quienes tenés que elaborar tu actividad, si hay reglamentos...” (Entrevista a Bibiana, directiva de AMRU)

La interdependencia entre actores se canaliza por redes bilaterales entre Intendencias y actores productivos, generando líneas de interdependencia, donde el Gobierno Departamental actúa como intermediador ante organismos de la Administración Central y sectores del Estado. La AM no logró superar en este rubro los condicionantes políticos

y burocráticos de cada institución, por lo que, el acuerdo logrado no tuvo instrumentación positiva. El rol de los actores políticos, técnicos y burocráticos participantes en la red constituida alrededor de la AM quedó sujeto a la interna de cada institución y a los vínculos de esta con el Estado central con rendimientos diferenciados: en Montevideo se reformularon espacios ya creados de tipo red; en Canelones se conformó un ámbito socio-institucional en red con participación corporativa e interinstitucional sobre la base de las RIG formales. En San José no tuvo andamio el Consejo Agropecuario Departamental y en el relacionamiento socio-institucional persistieron según declaraciones de actores (que pidieron no ser identificados), los canales se producen por la vía político partidaria y de la jefatura departamental. Aún así, consintieron en que al interior de la administración departamental algunas cosas comenzaban a cambiar en la estructura de gestión, formalizando con organizaciones y procedimientos cursos de políticas productivas.

A la luz de lo analizado, la red de actores convocados alrededor del tema de producción artesanal comenzó por la convocatoria de una institución central del Estado (MIDES) que lo observa desde una perspectiva no tradicional, con enfoque de género en la búsqueda de lograr acuerdos mínimos entre Intendencias y Ministerio de Agricultura y grupos organizados de mujeres. Este aspecto responde a uno de los principios de la gobernanza, la oportunidad de participación para que actores con intereses definidos puedan incorporarse a las redes de acuerdo a las normas y pautas que en cada momento se establezcan. La participación que combina producción con enfoque de género, introduce en el ámbito de las articulaciones públicas una modalidad original aunque sin experticia de conformación de ámbitos de interdependencia y esto puede haber influido en el fracaso de la interacción entre actores.

Respecto a los principios de transparencia y *accountability*, la red pretendió introducir a través de la interacción de actores, un tipo de relación de interdependencia entre instituciones públicas –las Intendencias y el Ministerio de Agricultura (MGAP). Las diferentes culturas institucionales tienen sus propios fines y procedimientos –una visión particular de su campo de acción sobre la sociedad- que fue desafiada a modificar los patrones de conducta tradicionales. Las Intendencias no se amoldaron a generar

patrones de certificación y control comunes¹²² siguiendo cada una sus propias regulaciones. Por su parte el Ministerio de Ganadería no tiene competencia sobre un tema que es de resolución departamental y el MIDES no tenía más competencia que el enfoque social, el género, por lo que su campo de acción disminuyó con la entrada en la AM. Los actores sociales, no tuvieron la fuerza como para incidir en cada una de las instituciones una salida integrada, quedando relacionados bilateralmente con cada Intendencia aunque no con todas porque en el gobierno de San José este tema no tiene andamiaje político. Con la AM su oportunidad de participación se redireccionó a la búsqueda de recursos de la cooperación internacional que como vimos en las declaraciones de una integrante de AMRU no se sostuvo en el tiempo. El tema en sí quedó en las mismas condiciones anteriores a la entrada en AM, porque no logró insertarse en los mecanismos institucionales con capacidad de decisión y control de cada una de las instituciones con representación en la AM.

Por último, los principios de eficacia y coherencia tampoco lograron prosperar en forma de gobernanza metropolitana quedando sujetos a procesos de gobernanza local entre Intendencia y organización social (AMRU) en Montevideo y Canelones. Si bien los objetivos eran consistentes y tenían pretensión de coordinación regional (Peters:2003), una vez más la coherencia entre objetivos públicos quedó sujeto a los intereses de las instituciones donde el rol de los actores puede interpretarse de dos maneras: una, que no tuvieron la fuerza necesaria para introducir la visión de coordinación y coherencia regional en sus propios ámbitos de decisión institucional; o dos, actuaron como agentes institucionales constreñidos a sus propias reglas que en definitiva lograron imponerse a los condicionamientos que introduce la gobernanza multinivel.

4.2.2. La regulación ambiental metropolitana: el Programa GAMM

Introducción del tema en la AM

El Grupo Ambiental del Área Metropolitana (GAMM), se crea a instancias de la AM como ámbito de coordinación y asesoramiento en medio ambiente con la participación

¹²² Esto es un problema que atañe a muchos campos que pretenden regulaciones comunes. Es el caso de bromatología de productos alimentarios, o el nunca solucionado caso de la patente única de automotores que se arrastra desde hace más de 25 años sin solución aparente a futuro.

de las Intendencias de Montevideo, Canelones y la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) dependiente del MVOTMA. El objetivo de su creación es “facilitar la información, educación y seguimiento de la gestión ambiental de la región por parte de la sociedad en su conjunto”. A estos efectos se promueve la participación de actores sociales (ONG), académicos (UdelaR) y empresariales (CIU)¹²³. A los efectos se firmó un acuerdo de creación y trabajo donde se decide: “Instalar, en un plazo de un año, el Grupo Ambiental del Área Metropolitana, para lo cual deberá convocar a las instituciones públicas y de la sociedad civil interesadas en la gestión ambiental y el desarrollo sustentable del área” que tendrá como cometidos:

- I. Asesorar y coordinar en aspectos y temas de políticas y de gestión ambientales en el Área Metropolitana.
- II. Contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos y organizaciones locales para aportar al desarrollo sustentable.
- III. Promover como instrumentos de una correcta gestión ambiental la participación ciudadana y la coordinación interinstitucional.

El rol a jugar por la AM es el de convocante y facilitador de la articulación entre los distintos actores e intereses que moviliza una temática múltiple y compleja que detona en el ambiente por causas de origen social y económico, que radican en la falta de políticas de ordenamiento territorial respecto a la regulación de asentamientos poblacionales e industriales. Como hemos visto al comienzo de esta sección, el afincamiento poblacional en áreas rurales y aledañas a los cursos de agua generó un uso indiscriminado del suelo natural con vertederos de aguas servidas a los ríos y arroyos contaminando el entorno. Esto se combinó con los efectos del sector productivo industrial que buscando mayor flexibilización regulatoria se trasladó desde Montevideo a Departamentos vecinos donde se apañó la instalación empresarial como forma de radicar capitales productivos sin acompañar estas políticas con medidas de protección del ambiente natural.

¹²³ Participaron de la convocatoria el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, los Intendentes Municipales de Canelones, Montevideo y San José, los Presidentes de las Juntas Departamentales de Canelones, Montevideo y San José, la Universidad de la República, la Cámara de Industrias, y las ONGs. ANONG, CEMPRE, CUI, REDES – AT y Red de ONGs. Ambientalistas. www.montevideo.gub.uy/gobierno/agendametro

Los gobiernos departamentales sin reglas de juego para disponer el uso del territorio dejaron hacer sin intervenir durante más de dos décadas, así como, el MVOTMA tampoco dispuso de normas hasta el año 2007 cuando se aprueba la Ley general del Medio Ambiente, nº 17.283, que entre sus principios establece:

“La distinción de la República en el contexto de las naciones como "País Natural", desde una perspectiva económica, cultural y social del desarrollo sostenible”.

Por lo que se legisla en el reconocimiento de que:

“La protección del ambiente constituye un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho deber de participar en ese proceso.

“La gestión ambiental debe partir del reconocimiento de su transectorialidad, por lo que requiere la integración y coordinación de los distintos sectores públicos y privados involucrados, asegurando el alcance nacional de la instrumentación de la política ambiental y la descentralización en el ejercicio de los cometidos de protección ambiental.”

La integración y articulación de actores tras un modelo de red

El GAMM se integró en varios grupos de trabajo constituidos por técnicos departamentales, del Ministerio y sociales, bajo la forma de proyectos locales e interdepartamentales. Se apuntó a: “impulsar acciones que permitan declarar Área Protegida de los Humedales del Santa Lucía en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP); realizar análisis e implementación de un plan de gestión integral del patrimonio arqueológico de la Cuenca Inferior y media del Río Santa Lucía; y realizar proyectos integrados sobre las Cuencas del Arroyo Carrasco y Arroyo Las Piedras.

www.montevideo.gub.uy/gobierno/agendametro

Este Programa es el que mayor integración plural de actores produjo en el ámbito de la AM (en este caso se integró al Departamento de Florida, anfitrión y firmante del Acta de Paso Severino en 2006, aunque posteriormente no participó en proyectos concretos). La estructura organizativa se adecuó a cada Proyecto pero en general contó con un representante de cada Intendencia, un representante de la DINAMA y actores de grupos sociales organizados y asociaciones de productores rurales.

La opinión de los jefes de la AM es positiva en cuanto al rol de articulación y agregación de actores en torno al tema ambiental y el tiempo insumido a tales efectos. Ante la pregunta de los rendimientos positivos para generar la articulación GAAM era el planeado, un delegado departamental respondió:

"La política de creación del GAAM tiene la meta de cambiar el statu quo, nosotros conformamos la agenda, las medidas las toman los otros actores. El GAAM más que regular pretende generar el ámbito para la regulación conjunta. Para esto nos capacitamos en Francia con delegados de las Intendencias y del Programa AM." (Entrevista a Paul Moiso, delegado IMM en la AM)¹²⁴

Las declaraciones de un entrevistado ante la pregunta de si la AM había desempeñado su rol de articulador previsto en su constitución original en el GAAM, deja entrever la dificultad que ofrece este tipo de coordinación a la hora de articular en base a objetivos que tienen distinto peso para los diferentes actores:

"Lo que pasa ahora es que pasamos de un esquema en que había poca coordinación entre las Intendencias a un esquema de fuerte valoración de y entre las Intendencias, con múltiples actores del gobierno nacional, sociedad civil, etcétera, y obviamente un Programa como Agenda necesita hacerse de nuevas herramientas para un escenario nuevo. Me parece que por ahí está el desafío. Eso no quiere decir que funcione mal, en realidad antes tenías una situación, hoy tenés otra, y tenés que repensar en función de procesos nuevos." (Entrevista a Leonardo Herou, Director Departamento Ambiental de la IMC).

Desde la sociedad organizada la percepción de la labor articuladora de la Agenda es relativa. Ante la pregunta de si el GAAM promovía una articulación amplia de actores en especial sociales y como los integraba respondió:

¹²⁴ Resulta una obviedad pero es cierto recalcar que establecer regulaciones es imposible para una red como AM, por su falta de institucionalidad y legalidad.

“La experiencia de Montevideo (Comisión Ambiental de la IMM) demostró que era posible, se armaron una serie de mecanismos, se probaron, no se prendió fuego a nada. Pero aquí (GAAM) con la burocracia apareció un poco la molestia. Ya que comienza el monitoreo (cursos de agua y humedales), surge el tema de que hay un mecanismo por vía política. Sobre todo surge un control o un manejo de conflictos que no pasa por la burocracia, pasa por el aparato político en acuerdo con la sociedad civil, las empresas, y ese esquema...” (Entrevista a Carlos Amido, ONG’s).

El mismo actor presenta una controversia en la yuxtaposición de modelos de gestión tradicional y de gobernanza que redundan en la eficacia articuladora de la AM.

“El enfoque de que hacer es por arriba (entre jerarcas) y nunca lograron gran cosa. Aparecen pujos cuando aparecen recursos y después... A veces en el proyecto Cuenca Carrasco hay unos líos bárbaros porque hay plata para gastar, se hacen reuniones y reuniones, se arreglan medidas y vos ves que no pasa nada, justifican la plata que reciben pero los compromisos con nosotros no se cumplen, no se cumplieron y hay deterioros crecientes.”

La interacción en el GAAM

De acuerdo a las opiniones recogidas, la interacción en este espacio así como en Proyectos específicos estuvo mediada por lógicas de red y lógicas burocráticas internas y de relacionamiento intergubernamental, en particular porque los mismos se establecieron en base a la participación de funcionarios de las IMs y del Ministerio.

Es interesante ver como desde la opinión de actores institucionales aún afines al modelo existen incertezas de la capacidad de articulación en red cuando necesita convivir con estructuras tradicionales que en última *ratio* tienen la autoridad para implementar acciones:

“Las dificultades han sido fruto de la concepción supra institucional del proyecto, entonces existieron algunas trabas burocráticas porque esas estructuras burocráticas fueron pensadas para otras realidades y no las del proyecto. De todas formas no ha habido nadie que nos dijera: no estoy de acuerdo con este proyecto, solamente pueden

haber habido cuestionamientos del momento pero no de su substancia” (Entrevista a Gonzalo Reboledo, IMM).

“Pero acá estamos hablando de que son funcionarios municipales los que participan en Agenda, que en realidad desde su salario municipal están colaborando con la herramienta, pero igual yo preferiría la continuidad de la herramienta a seguir generando institucionalidad pesada y burocracia. Me parece que el Estado debe pensar en seguir generando estas cosas para relacionarse con la gente en vez de seguir burocratizando espacios” (Entrevista a Silvana Nieves, IMC).

La interacción manifestó también la impronta asimétrica en las relaciones de poder porque:

a. el tema ambiental tiene jurisdicción nacional a cargo de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), unidad ejecutora del MVOTMA, hasta la aprobación en el año 2008 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (nº 18.308) que confirió potestades a los Gobiernos Departamentales para regular estos campos;

b. la Intendencia de Montevideo, fue la institución con más acumulación en la materia regulatoria y elaboración de políticas concretas, y la que, como centro de comando metropolitano estaba más interesada en solucionar problemas sociales que se acumulaban en sus límites fronterizos (asentamientos irregulares, contaminación industrial, destrucción de ambientes naturales como los humedales del Santa Lucía, contaminación de aguas, etcétera). En esta perspectiva los Proyectos con mayor viabilidad fueron los de Arroyo Carrasco y Arroyo Las Piedras que se desarrollaron en forma conjunta entre Montevideo, Canelones y la DINAMA, integrando organizaciones sociales locales y de alcance nacional en temas de medio ambiente, logrando continuidad de la red y logros tangibles en materia de políticas combinadas de hábitat y sociales.

La interdependencia en el GAMM

Como hemos dicho, el GAAM es un ámbito que sustentado en el tema ambiental, intenta actuar en forma transversal combinándose con el tema social y productivo, por

lo que las interdependencias se generaron en el marco de proyectos específicos que trataron de amalgamar distintas visiones y funciones de las metas públicas.

El GAMM surge como continuación del Grupo Ambiental Montevideo (GAM) iniciado en el período de gobierno departamental iniciado en 2000 bajo la jefatura del Arq. Mariano Arana. El GAMM continúa generando interdependencias de tipo regional sobre temas comunes en cuencas y gestión de residuos sólidos. La interdependencia se instrumenta en agendas de trabajo que ligan intereses comunes, aunque su realización no ha sido sencilla. Según declaraciones de un entrevistado ante la pregunta de cómo había sido el proceso de generación de compatibilidades en objetivos y metas comunes:

“En el caso del GAMM la instrumentación ha sido muy compleja porque requiere armar una ingeniería para articular intereses de múltiples actores” (Entrevista a Paul Moiso, AM).

El problema de la AM consistía en generar el compromiso entre actores políticos y sociales con distintas lógicas de comprensión de los temas a tratar, lo que trajo a corto plazo fallas en los equipos de trabajo. La principal cuestión es que una vez tomada la decisión política de creación de grupos de trabajo, los actores participantes *“chocaban en la visión del problema y su solución”* y *“traían órdenes de arriba”* o *“cambiaban continuamente de técnicos que no estaban empapados de lo conversado y no tenían ni idea de qué hacer”* Algunos entrevistados criticaron al GAMM desde la óptica de que su creación había sido tan solo un legitimador de la existencia de la AM en lo social: *“se dedicaban a manipular, a hacer cosas que son fachadas pero en general no se comprometen con procesos reales, es decir, procesos reales hay muy pocos”*.¹²⁵

“En el caso del GAMM es muy complejo, porque implica armar una ingeniería para no solo articular actores, para componerlos trabajando en casos concretos, algunos han sido fáciles, después, los avances son distintos de acuerdo a lo que haya que hacer... hasta hace poco tiempo teníamos chacras, hoy queremos cambiar y es un salto muy grande...” (Entrevista a Leonardo Herou, IMC).

El GAMM se constituyó como un gran paraguas que desde una justificación ambiental pertinente, avanzó sobre los factores que modificaban perjudicialmente el ambiente en

¹²⁵ Entrevistado perteneciente a una ONG que pidió no ser identificado.

el territorio (demografía y producción), sin lograr compatibilizar con una visión transversal las diferentes áreas sectoriales y territoriales que se adjuntaron a la propuesta. El abordaje de determinadas cuestiones implicaba tomar decisiones que podían ser vistas como perjudiciales a otros intereses o no contar con el atractivo suficiente para comprometerse. Se generaron estrategias que implicaban transformarse en un “juego de suma cero” para algunos actores representantes de instituciones públicas o civiles, así como también de baja cooperación. Por parte de las instituciones públicas involucradas, en especial las Intendencias, no estaban equipadas con organización y recursos humanos para atender cuestiones que implicaban coordinación a su propia interna, generando desinterés o lógicas verticales ante soluciones a los temas planteados.

4.2.3. El proceso de la red en el Programa Cuenca del Arroyo Carrasco (CAC)

La gestión del curso de agua del Arroyo Carrasco generó durante más de dos décadas problemas entre la Intendencia de Montevideo y la Intendencia de Canelones. Gobiernos Departamentales con distinto color político entre 1985 y 2005, fueron antagónicos en cuanto al tratamiento de un curso fluvial que delimita las jurisdicciones departamentales, desarrollando una relación basada en el conflicto permanente. Por un lado Montevideo a través de su programa GAM generó distintos planes y programas de descontaminación de aguas, vertederos de residuos y erradicación de asentamientos irregulares. Por otro, la Intendencia de Canelones bajo la jefatura de un Intendente del partido Colorado (Tabaré Hackembruch 1985-1990; 1995-2000 y 2000-2005), desestimó la relación metropolitana con Montevideo y no reguló sobre los factores de deterioro ambiental sobre la cuenca, dejando volcar residuos tóxicos a industrias como Sudy-Lever o curtiembres sobre la margen del río, así como no tomó medidas de ordenamiento de asentamientos irregulares que se consolidaron sobre la rivera canaria sin control público.

En el año 2005 con el advenimiento de un gobierno departamental frenteamplista en Canelones comenzó una nueva etapa de relacionamiento intergubernamental que se consolida a través de AM y de otros planes conjuntos de tipo bilateral sin intervención de Agenda. La gestión de la Cuenca del Arroyo Carrasco (CAC) se oficializó a través de

AM, la cual se encargó de generar el ambiente político e interpersonal entre Intendencias, sectores y Ministerios estatales, agencias de cooperación y grupos sociales involucrados en la demanda concreta (Grupo Ambiental Arroyo Carrasco).

El proceso de articulación y generación de propuestas insumió tres años, en 2008 se aprobó el primer proyecto de la red en el marco del Programa Uruguay Integra financiado por la UE. Los objetivos del PECAC a cumplir en dos años de puesta en marcha (2009-2011) son:

- 1- Fortalecimiento de la gestión intermunicipal metropolitana
- 2- Creación de un sistema de articulación laboral y productiva
- 3- Fortalecimiento de los servicios de salud
- 4- Red de espacios para adolescentes y jóvenes en vinculación con la educación formal
- 5- Planes y actuaciones orientados al redimensionamiento territorial
- 6- Generación de espacios públicos de integración social

Los objetivos del proyecto no solo exceden el campo de intervención subnacional, porque requieren del apoyo de Ministerios como el MIDES; MSP, MTSS, entre otros, sino que presenta un abanico de intervención sumamente amplio donde cada tema constituye un proyecto en concreto. Por otro lado, tienen distinta naturaleza, mientras algunos dependen del campo de relacionamiento intergubernamental para regular el intercambio (1, 5), otros son cursos de acción concreta, producto de los resultados obtenidos de los primeros (2, 3, 4 y 6).

Esta es una característica "ambiciosa" de los planes generados en forma de red, que responden a su propia naturaleza informal, por un lado la libertad en la elección de temas objeto de políticas, y por otro su insustentabilidad legal donde no hay reglas y funciones específicas de tipo metropolitano a cumplir por los actores participantes. También en las redes de este tipo, la convocatoria a actores de distinta condición e intereses, motiva el deseo de llenar todos los vacíos existentes en materia de acción pública donde la complejidad de la realidad, sumada a la estructura estatal vertical no son propicias a observar una problemática integral e integrada, combinando lógicas políticas, sociales, burocráticas, técnicas y corporativas tras un objetivo que parece ser

común. Pero desde nuestro punto de vista, la condición metropolitana en tanto problema social más problema político no implica que los temas deban abordarse en su especificidad y con su propia trama relacional en una sola iniciativa. Sin embargo, esta visión no es compartida por los actores de la AM. El gerente de AM expresaba en este sentido que: *“En los antecedentes del proyecto y con la necesidad de que exista una intervención territorial con una mirada metropolitana, obviamente Agenda tiene mucho que ver. Esto no hubiera sido posible si no hubiera una unidad que pensara al territorio de esa perspectiva”*.

La pregunta pendiente es sí, la GMN tiene la capacidad de alterar la estructura de la gobernanza formal para actuar con estrategias inclusivas desde su ámbito, si de articularse como en este caso, puede generar acciones integradas e integrales con éxito.

Sin embargo, si bien la articulación entre actores de distinta condición e intereses es declarada como exitosa, las fallas aparecen en la interacción de los mismos. Un entrevistado nos cuenta ante la pregunta de si AM tuvo incidencia en generar lazos de interdependencia que se concretaran en acciones comunes en el proyecto Carrasco: *“[...] ellos funcionan como disparadores pero no tienen capacidad de ejecución, entonces ellos crean las condiciones para el proyecto y lo acompañan hasta que entra en ejecución y después en algunas acciones concretas, ahí entran a jugar los otros actores y la cosa se complica”*. (Entrevista a Raúl Forné, IMC).

Sin embargo el análisis nos muestra que Agenda generó interdependencias entre actores a partir de la obtención de fondos frescos para la ejecución de programas. El programa Plan Estratégico de la Cuenca del Arroyo Carrasco (PECAC) fue financiado por fondos del Banco Mundial y del Programa Uruguay Integra con fondos de la Unión Europea gestionado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), dependiente de Presidencia de la República¹²⁶. El rol de la AM en la interdependencia fue el de garante de las relaciones en forma de gobernanza multinivel entre Intendencias, sectores del

¹²⁶ DICIEMBRE DE 2008: Fue aprobado el proyecto **“Cohesión social y desarrollo territorial sustentable en la Cuenca del Arroyo Carrasco”**, presentado por las Intendencias de Canelones y Montevideo al Programa Uruguay Integra, fondos concursables de la Unión Europea y OPP. El monto total a ejecutarse es de € 3.397.092 en dos años. Son socios del proyecto, los Ministerios de Vivienda, de Ganadería, de Salud Pública y de Desarrollo Social, y la ANEP. Los grupos de trabajo están coordinando una inédita experiencia: la gestión compartida e integral de una cuenca urbana – rural bidepartamental. www.montevideo.gub.uy/gobierno/agendametro

Estado y agentes sociales a través de la red del PECAC. La AM legitimó una forma de gobernanza que es requerimiento esencial de la cooperación internacional que pretende ensamblar nuevas formas de gestión (nuevo gerenciamiento público y gestión intergubernamental) en un mapa institucional tradicional. El rol las RIG formales no tiene suficiente andamio en este tipo de programas porque la cooperación rechaza los canales burocráticos tradicionales y los consecuentes controles formales.

La trama oculta de interacciones alrededor del PECAC: burocracia vs. tecnocracia

En la dinámica de la interacción, el programa se ajustó a las exigencias de la cooperación contratando una consultoría externa que diagnosticara las prioridades sobre la zona. Sin embargo, los resultados de esta consultoría fueron rechazados por los técnicos de la IMC (Dirección de Desarrollo de la IMC) que rediseñó la propuesta en combinación con sus pares de la IMM. La relación tuvo un primer enfrentamiento que trascendió de la esfera técnica hacia la política, generando nuevos abordajes que contemplaban el diagnóstico y el tipo de relación que debería desarrollarse en la red. La opinión de los técnicos departamentales sobre el abordaje de la Cuenca: *“El trabajo de los consultores fue preparado mas en función de la reiteración de sus propuestas habituales que en un trabajo real en función del caso, no tomaba en cuenta la prioridad señalada por la IMC ni el material que esta les había aportado. Te lo voy a decir con crudeza; vimos que estaban trabajando sobre toda la información nuestra, sobre el trabajo de campo y luego en el armado no contemplaron las premisas de las que nosotros partíamos”* (Entrevista a Raúl Forné, IMC).

Otra entrevistada destaca la importancia de la interacción al interior de la propia institución: *“El haber descubierto la IMC la capacidad de su propio personal, al haber tenido que afrontar por sí misma el rediseño del proyecto luego de rechazar el de los consultores”* (Entrevista a Silvana Nieves, IMC).

En las redes de gobernanza la fuerza de las acciones se basa en propuestas que bajo la forma de programas y/o proyectos (a veces con la cualidad de estratégicos) sustentan las principales ideas y otorgan grados de legitimidad política y técnica a un conjunto de actores que no tienen el respaldo legal y procedimental para iniciar caminos de políticas. La tecnocracia actúa en estos formatos “dando fe” de la pertinencia de transformar el

tema en política y de los resultados esperados, ocupando un lugar fundamental en la estructura de la red y los procesos de interdependencia. Esto conformó un modelo de acción con patrones establecidos de diagnóstico y líneas de trabajo denominados en la jerga profesional como “enlatados” que se aplican de forma universal a través de programas de cooperación sin resistencias de actores políticos domésticos que observan más los fondos a conseguir que la viabilidad y efectividad de las propuestas. En el caso del diagnóstico del CAC se produjo un hecho relativamente inusual de choque entre funcionarios municipales y consultores internacionales, que a la postre reforzó la red en cuanto legitimó a los primeros frente a sus propias instituciones y actores sociales convocados.

Gobernanza del PECAC: alcances y límites de una acción transversal

El PECAC consigue con las modificaciones introducidas por funcionarios canarios centrar el tratamiento de la cuenca sobre el objetivo de la cohesión social: “El proyecto pretende contribuir a incrementar los niveles de cohesión social y el desarrollo sustentable en la Cuenca del Arroyo Carrasco. Dentro del Área Metropolitana de Montevideo, donde se reúne el 56% de la población del país, la CAC concentra uno de los mayores índices de inequidad del territorio nacional por lo que el proyecto busca articularse con las políticas nacionales orientadas a la reducción de la pobreza y la inequidad social.” (www.uruguayintegra.gub.uy).

“Tuvimos que darle solución a todo un problema de vulnerabilidad social que tiene el borde del Arroyo Carrasco del lado canario, de trescientas y pico de familias que viven en zonas inundables, con problemas no sólo de vivienda sino también de salud”.
(Entrevista a Raúl Forné, IMC).

Siguiendo la lógica de AM se convocó y se articularon los objetivos en forma transversal, abriendo la posibilidad de trabajos combinados entre agentes institucionales de diversos sectores estatales que cubrieran áreas sociales (MIDES, Plan CEIBAL-ANEP, BPS, MSP) de hábitat (MVOTMA-DINOT y DINAVI y UdelaR-FARQ y UTU), de capacitación laboral (Ministerio de Trabajo), de infraestructura (OSE, UTE, ANTEL), etcétera. Sin embargo, la transversalidad comenzó a traslucir su debilidad al enfrentarse desde un campo sin legalidad institucional formalizada:

“Los obstáculos más grandes a nivel general están dados por las estructuras institucionales que no se adaptan a este tipo de coordinaciones. Sobre todo cuando tenés plazos concretos que te exige la cooperación internacional, que vienen de otras realidades como Europa con otros mecanismos más aceitados...” (Entrevista a Raúl Forné, IMC).

Un obstáculo que excedió la capacidad de la Agenda y la consecuente ejecución de las políticas del programa fue la distribución de los recursos de la cooperación a cargo de la OPP¹²⁷, organismo estatal que promueve este tipo de relación de gobernanza al operar con fondos de cooperación. En el entendido de que al tratarse de una relación interinstitucional que no tenía formalidad explícita y que requería de la legitimidad de órganos que no tenían representación en la red como son los parlamentos departamentales, las aprobaciones de proyectos y los recursos a conceder demoraron la puesta en marcha de los mismos. El rol de garante que presentamos al comienzo de este punto cumplido por la AM, en cuanto a asegurar la continuidad de la relación entre actores institucionales y sociales encontró un límite en la fase de distribución de recursos. La opinión de un entrevistado refleja que:

“El problema central fue la lentitud de los trámites burocráticos para ejecutar los fondos, tanto en las instituciones (centrales) como en las Intendencias, relativos al TOCAF, a las licitaciones, a validar gastos en rubros que las Intendencias no tienen legalmente previstos. En este sentido, el esquema administrativo no está pensado para responder a programas interinstitucionales como los que requiere la coordinación intermunicipal y metropolitana, convirtiéndose en la dificultad principal para este tipo de emprendimientos” (Entrevista a Raúl Forné, IMC)

La combinación de campos de políticas en forma de gobernanza y cuando estos son compuestos con una óptica de acuerdos transversales (distintas competencias, capacidades e intereses sobre el bien común), genera límites para la interacción en forma de interdependencia en:

- las distintas lógicas que deben combinarse tras un objetivo
- la propia gestión de competencias y capacidades de las instituciones,

¹²⁷ El proyecto PECAC cuenta con una financiación de 3 millones de €.

- la ausencia de formalidad en la relación interinstitucional y socio-institucional en forma de convenios público-privados y público-público;
- los procedimientos burocráticos que no reconocen la legitimidad de actores aún cuando estos son representantes del poder político
- los ritmos de la administración pública en materia de ejecución y controles de recursos

Esta cuestión enlenteció la operativa y desmotivó a los actores que vieron descarnarse los procesos interactivos e interpretaron los límites de la acción de la Agenda en la lógica política: *“Lo que es real también es que si yo quiero discutir el camino que queremos seguir con Cuenca, si soy Erlich llamo a Carámbula y viceversa. No voy a ir a Agenda para discutirlo y en el último de los casos después que lo resolvieron y lo acordaron y le vieron una punta al andamiaje dirán: bueno, ahora lo hacemos a través de Agenda”* (Entrevista a Silvana Nieves, IMC).

Participación social y transparencia en los arreglos: principios previstos que se modificaron en la práctica

La participación social tuvo en los principios del proyecto PECAC una importancia cardinal, pues se consideraba en la justificación del mismo un factor que propiciaba la integración con vistas a la cohesión social. Sin embargo, la participación se consideró a nivel de consulta sobre demandas y acciones a emprender donde el ámbito era la respectiva Intendencia que se reunía con organizaciones y vecinos radicados en cada orilla departamental¹²⁸. En Canelones, la zona más afectada en cuanto a NBI, se formaron Comisiones de seguimiento de obras conformadas por vecinos. Las opiniones son distintas según el entrevistado. Funcionarios de dirección de la IMC y la IMM expresaban conformidad con la relación participativa de la sociedad:

¹²⁸ Un entrevistado relataba que: *“[...] es bravo generar cohesión social cuando de un lado tenés casas lindas y técnicos de la Intendencia de Montevideo diciendo que ellos construyen ejidos sobre el río y del otro lado tenés asentamientos con mil problemas y una Intendencia que recién quiere comenzar a hacer. Los puentes que unen, sirven la verdad, para que las empleadas domésticas de Canelones puedan cruzarlo para trabajar en Carrasco”*.

“La comisión ha trabajado excelente. En todo lo que hemos participado, con total crudeza te plantean las cosas mal hechas. Te dan palo, y vos después se los devolvés los palos: por qué son tan sucios, no tires basura aquí, es la responsabilidad de ustedes... Pero eso es lo bueno” (Entrevista a S. Nieves, IMC)

“En Montevideo funcionó, como que agarró una inercia. Pero no en otros lados, que el monitoreo que se hizo y que no se hizo... porque acá no sólo trabajan técnicos municipales, hay otros...” (C. Amido, ONG).

¿Fue eficaz el rol de AM en el GAMM/PECAC?:

La labor de AM parece haber sido fundamental en la elaboración del diseño y la puesta en marcha de la articulación de actores. Desplegó sus contactos para conseguir fondos, negoció sus condiciones, y fue importante en tanto PECAC dio una visión territorial del rol estatal en contexto metropolitano, porque consiguió coordinar entre funcionarios y técnicos una visión de conjunto de las necesidades y responsabilidades institucionales en un contexto que necesariamente compartido (cuenca del A. Carrasco), no había logrado en varias décadas una asunción conjunta. Desde este punto de vista, la concreción del ámbito de trabajo generó interés en otras Intendencias (Florida, Maldonado), que mostraron voluntad de recrear ámbitos comunes sin éxito hasta la fecha. Cabe anotar que en este arreglo de gobernanza, el buen funcionamiento entre Intendencias tiene un correlato político, en la afinidad gubernamental acerca de la orientación y rumbo de las políticas (Montevideo y Canelones son gobernados por el mismo partido, Montevideo desde 1990 y Canelones desde 2005), cuestión que en este caso fructificó, no así en otras instancias que se desarrollaron por fuera de la AM como es el caso de los depósitos finales de residuos de Montevideo que se intentaron localizar en Canelones (Empalme Olmos).

El control y la transparencia en el proyecto PECAC

Respecto a los principios de transparencia y *accountability*, la red constituida entre Intendencias y sectores del Estado, no tiene ámbitos subnacionales para la rendición de cuentas. Como el proyecto es financiado con fondos extra presupuestales de origen

internacional y administrado por la OPP, rinde cuentas a esta dependencia estatal en tanto resultados de cumplimiento del proyecto. Respecto a la rendición de cuentas de resultados sobre objetivos trazados, un entrevistado nos comentó que: *“Estamos a pocos meses de empezar a ejecutar. Date cuenta que recibimos la plata en enero de 2009. En marzo de 2009 terminamos de armar el equipo, empezamos a ejecutar en julio de 2009. Me encantaría decirte que si que cumplimos. Lo único es que las cosas que nos propusimos cumplir a esta altura las cumplimos”* (Entrevista a Gonzalo Reboledo, IMM).

4.3. El área del transporte: planificación regional y boletos metropolitanos

Como describimos en esta misma sección (página 189), la responsabilidad del transporte metropolitano tiene dos fuentes: estatal centralizado (Ministerio de Transporte y Obras Públicas) a cargo de las rutas nacionales y de las empresas con recorridos interdepartamentales y el departamental con responsabilidad de las Intendencias en el transporte urbano y carretero transversal. En este campo existe desde la década de los 80's demanda por la cantidad y frecuencia de las líneas así como en el boleto hacia Montevideo y sus respectivas combinaciones y el boleto estudiantil que a diferencia de Montevideo no tenía dentro de los Departamentos y de los circuitos metropolitanos gratuidad ni precios diferenciales. Pero la característica de un tipo de “demanda difusa” no constituyó motivos para políticas departamentales en Canelones y San José ni por parte del MTOP durante dos décadas. Recién en el año 2005 el MTOP a instancias del llamado de Agenda comienza a coordinar con las Intendencias la transformación del sistema de transporte interdepartamental con perspectiva metropolitana, así como la atención a los usuarios con políticas de subvención al boleto con estas características. Existe un antecedente de planteos de coordinación en políticas de sistema metropolitano en el Plenario Interjuntas del AMM (1985), donde el tema se trató de coordinar entre las Intendencias involucradas sin éxito porque el principal decisor, el Ministerio nunca tomó cartas en el asunto.

4.3.1. El transporte metropolitano. Acuerdos en la renovación de flota y distribución de líneas metropolitanas

El sistema de transporte en Montevideo y su área metropolitana estuvo hasta 2005 implementado por empresas que administraban el servicio con una perspectiva empresarial y con escasas regulaciones por parte del Estado. En este sentido, la mejora de la flota y las líneas tuvo un principio en las administraciones de Tabaré Vázquez en la IMM y Luis A. Lacalle en el gobierno nacional en las respectivas gestiones iniciadas en 1990, donde se gestionó una primera fase de renovación pero no se abordó aún la trama ni las frecuencias en el Departamento de Montevideo. Por su parte Canelones y San José dependían de las líneas suministradas por empresas interdepartamentales que se relacionaban directamente con el MTOP.

Como hemos dicho, el transporte público de pasajeros de tipo urbano y departamental es competencia de las Intendencias, y el transporte interdepartamental lo es del MTOP. En el caso del AMM, los ómnibus montevidianos terminaban en el Puente Carrasco (al norte y sur del Departamento, en los límites con la ciudad de la Paz al norte y el río Santa Lucía al oeste. En el caso de empresas canarias o maragatas las líneas de ómnibus de pasajeros pueden entrar a Montevideo (hasta la terminal de Río Branco) con precios de boletos más elevados que los urbanos de la capital¹²⁹, pero recién en 2008 los servicios montevidianos pueden traspasar los límites del Departamento con líneas urbanas no diferenciales¹³⁰, es decir cobrando el mismo precio que el boleto urbano. La continuidad urbana creaba un contrasentido entre los límites jurisdiccionales y la funcionalidad con que opera la población que se traslada desde la periferia al centro metropolitano.

Hasta 2005 el mapa político nacional y departamental constituyó un obstáculo para que se realizaran acuerdos (Montevideo frenteamplista entre 1990 a la fecha, gobierno canario predominantemente colorado desde 1985 a 2005, San José, blanco entre 1985 a la fecha, gobierno nacional de alternancia colorada-blanca hasta 2005). A partir de 2005 la sintonía nacional departamental- nacional se confirmó con la excepción de San José.

¹²⁹ Hasta hoy el precio mínimo en COPSA dentro de Montevideo u otra compañía es de \$U22 y el urbano montevidiano de \$U17.

¹³⁰ Una línea "diferencial" es aquella que puede establecer recorridos especiales, reduciendo paradas sin recalar en las marcadas por la Intendencia y cobrar boleto más caro que el común. Se los considera opciones que aunque más caras benefician al pasajero porque puede optar en la oferta variada.

La creación de la AM fue la oportunidad que justificó y posibilitó destrabar la voluntad política y generar caminos de integración física en el transporte metropolitano creando el Sistema de Transporte Metropolitano (STM) que comprendió la reestructura de circulación de líneas y precios subsidiados de boletos "combinación" que conectan al usuario entre puntos del AMM y barrios de Montevideo alejados de los corredores metropolitanos (Rutas 5, 8, Interbalnearia y Giannattasio). El STM (líneas y boleto) sólo tiene andamio a la fecha entre los Departamentos de Montevideo y Canelones, quedando en tratamiento el STM con San José en el corredor de la ruta nº1.

A su vez, para las empresas, la crisis económica y social en 2002 provocó una merma en la venta de pasajes que deterioró aún más su capacidad de sostenibilidad empresarial suspendiendo la inversión en coches y aumentando su endeudamiento, y por ende la búsqueda de apoyos estatales.

En 2005, a instancias de arreglos coordinados entre gobierno central e Intendencias de Montevideo y Canelones (afines en su orientación política), comienza a generarse un ámbito de subsidios y garantía de préstamos empresariales por parte de la esfera pública destinada a la renovación de flota. Es en este momento que entra AM a la arena de arreglos entre Estado y empresarios, contribuyendo a la generación de un plan de desarrollo basado en la reconversión del STM (líneas, infraestructura y boleto). El plan de renovación de flotas mediante fideicomiso se dispuso por el decreto nº 218 del año 2006 teniendo al MTOP como intermediario y regulador de toda la flota existente en el AMM y en el interior del país. El MTOP diseñó el instrumento que se financia con un sobreprecio aplicado a la venta del gasoil, volcado luego a las empresas de transporte colectivo para financiar la renovación de flota de acuerdo a ritmos pautados en acuerdo con el MTOP y las Intendencias. De acuerdo a la revisión documental, el fideicomiso se estableció en setiembre de 2006 y permitió al mes siguiente implementar un baja del precio del boleto de 15% en el área suburbana de Montevideo y de 7,5% en viajes de corta, media y larga distancia a nivel nacional, hasta la suba de mediados de 2010.

La integración de carácter metropolitano surge de este primer impulso, se generó una infraestructura normativa y procedimental entre instituciones (MTOP e Intendencias) y el mercado. De acuerdo a declaraciones de Felipe Martín (Director de Transporte del MTOP), luego todo se canalizó rápidamente durante el año 2006, donde se

implementaron los cambios en coordinación logística, ampliación de la oferta y diversificación de los servicios. Los objetivos eran:

-apertura de cinco corredores Montevideo-Canelones (involucrando once líneas de transporte) y un corredor Montevideo-San José (involucrando dos líneas) por los cuales el conjunto del transporte montevideano traspuso los límites político-administrativos de su departamento,

-configuración de un régimen de combinaciones entre el transporte interdepartamental y el urbano que permitiera a los habitantes de la corona metropolitana alcanzar distintas áreas de Montevideo con dos viajes de ómnibus a un costo menor.

-reestructura del régimen de pasajes en y hacia la corona metropolitana, simplificando la escala de boletos según distancia recorrida y abaratando al mismo tiempo los desplazamientos internos en esa zona.¹³¹

Las negociaciones para implementar el nuevo sistema requería de acuerdos donde las empresas no tenían seguridad de alcanzar objetivos propios aunque si reconocían la necesidad de reestructura del STM. En el proceso se involucró a las empresas y a los sindicatos (el nuevo sistema redefinía funciones de los trabajadores).

De acuerdo a las declaraciones recogidas en el MTOP, la administración del fondo de compensaciones era la innovación más compleja en el plano de la gestión porque suponía desafíos en aprendizajes institucionales en tanto capacidades estatales para la regulación y distribución hacia el mercado pero también en cuanto a la meta institucional de bien público. Por otro lado, un nuevo trazado de corredores por sobre los límites departamentales implicaba no sólo complejidades técnicas sino políticas, donde Canelones es el Departamento con más incidencia en la interconexión, pero San José, segundo en importancia de interconexión no tenía sintonía política con el Ministerio, cuestión que incidió en su escaso interés por participar no solo en el tema

¹³¹ El sistema de boleto combinado necesito implementar un fondo de compensaciones común entre las empresas, regulado por el MTOP. La combinación de dos viajes (uno interdepartamental y otro urbano) a un costo menor al que antes suponían ambos pasajes es una ventaja para el usuario, pero también necesita un sistema de compensación *"en tanto el pasaje es cobrado en su totalidad por la compañía en que se efectúa el primer viaje, y que entonces debe luego reintegrar una parte del total a la compañía en la que se efectúe el segundo"* (Felipe Martín, entrevista realizada).

del transporte, sino también en todo el proceso de interdependencias a través de Agenda.

La planificación de un sistema de conexiones centro-periferia implicaba que el sistema de transporte de Montevideo pasara a absorber a los usuarios del sistema canario en las zonas ubicadas inmediatamente después de los límites departamentales (Las Piedras, La Paz, Ciudad de la Costa). Significaba una reestructuración en la distribución de la demanda de pasajes en las zonas que fue vista como un costo para las empresas interdepartamentales de Canelones y un beneficio para las montevidéanas (en especial CUTCSA que tiene un cuasi monopolio de líneas y coches en el departamento).

En el proceso de negociación con las empresas el MTOP mantuvo un rol protagónico, como organismo competente en materia de transporte interdepartamental y coordinador del sistema, mientras que las Intendencias participaron en el ámbito ministerial y interactuaron con las respectivas empresas departamentales. El rol de Agenda Metropolitana en estas instancias fue el de convocante y organizador de agendas de trabajo entre instituciones públicas, no relacionándose con grupos empresarios o sociales, cuestión que da cuenta de las diferentes líneas de trabajo de AM que escaparon a sus metas y objetivos fundacionales, en tanto proveedor y garante espacios de participación social.

Los resultados del STM tuvieron dos características básicas de acuerdo a lo expresado por los actores ministeriales: una, vincular al sistema de Montevideo con los respectivos de Canelones y San José; dos, trascender el sistema montevidéano hacia territorios departamentales vecinos.

Introducción del tema en la AM

El transporte fue consistentemente el asunto político que vertebró con más fuerza la voluntad política de los Intendentes de Montevideo y Canelones y el gobierno nacional, por lo que puede considerarse parte argumental de la existencia de AM.

Un entrevistado opinó ante la pregunta de si el rol de AM en este campo era fundamental para modernizar la infraestructura del transporte en función de una demanda instalada y una escasa voluntad política:

“El tema ya estaba planteado, porque el AMM creció y los problemas metropolitanos había que considerarlos. La AM se llevó a cabo por iniciativa de las Intendencias, entonces la AM es causa de la necesaria coordinación y efecto de la misma” (Entrevista a Felipe Martín, MTOP)

Respecto al enfoque el mismo entrevistado respondió que: *“El problema es el de siempre, las competencias de cada gobierno. Para el AMM el principal actor es el MTOP por su calidad jurisdiccional nacional pero hay que tomar en cuenta que las Intendencias también deben de coordinar con estas soluciones al transporte interno de sus propios departamentos, el transporte transversal. Para esto hay que romper los límites administrativos y sin crear cosas nuevas aprovechar lo que ya existe”*. En este sentido, el entrevistado reconoce la falta de racionalidad en la función del transporte que cubre el AMM porque las condiciones de circulación de las líneas se manejaban con un criterio jurisdiccional departamental generando serias asimetrías en cantidad y calidad del servicio¹³². Si bien Montevideo posee una red de transporte que se interna en los barrios y localidades departamentales, Canelones y San José carecen de transporte urbano y entre localidades al interior de sus Departamentos. Una vez creado el espacio AM se inició el proceso de articulación de actores y negociación de intereses institucionales que hasta entonces el MTOP había rechazado considerar.

El proceso se apoyaba en experiencias pasadas y aspiraciones plasmadas en los programas de gobierno de Montevideo y en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del gobierno departamental creado en 1997. De estos se desprendía que Montevideo pretendía extender el sistema de transporte colectivo a los suburbios metropolitanos de su periferia. La conformación del personal jerárquico del MTOP desde 2005 se nutrió de equipos de la IMM que a su vez durante su anterior gestión se habían capacitado y conectado con las restantes Intendencias del país y con dirigentes del gremio de trabajadores y de las cooperativas del transporte (RAINCOOP, UCOT), en general todos actores políticos del partido Frente Amplio. Esto da un origen político común en

¹³² A modo de ejemplo, para entrar en Canelones por el Arroyo Carrasco al norte, los usuarios debían bajarse en la terminal (puente del km.21) e ingresar a Canelones sin líneas internas. En ciudad de la Costa, los usuarios tienen ómnibus desde Montevideo que se desplaza sobre la Av. Giannattasio e Interbalnearia sin entrar en el corazón de los balnearios, suponiendo esto el costo de asumir el trecho a pie, en taxi o transporte propio, elevando el costo personal del traslado. Lo mismo pasa con el servicio de taxis de Canelones que no pueden (a la fecha) entrar en Montevideo con pasajeros generando el auge del servicio de remises.

las instituciones en juego generando el ambiente propicio para una solución política y funcional.

La integración y articulación de actores

El tema del transporte se asumió en AM desde una perspectiva institucional sin participación de usuarios y empresas transportistas. Un empresario preguntado sobre su participación en la red generada en el tema contestó que:

“En realidad no participamos nunca. Las empresas, por lo menos las suburbanas no participamos ni siquiera con opiniones sobre el sistema de transporte o sobre el rol de AM. Además creemos que el sistema de transporte metropolitano (STM) se creó desde una óptica montevideana hacia el AMM y no a la inversa. El STM debe integrar a todas las empresas de Montevideo, Canelones y San José, y no se nos ha consultado en nada ni se han hecho cambios beneficiosos para empresas que no fueran de Montevideo”. (Entrevista al Sr. Cavellini, Presidente de COPSA)¹³³.

El principal problema que los empresarios encuentran tiene dos aspectos: uno la diversificación de competencias institucionales en un tema que tiene que ser asumido desde una realidad funcionalmente unificada, la metropolización; dos, la asimetría que existe a favor de los empresarios de Montevideo y el poder que estos ejercen en los actores representantes de las instituciones públicas que operan con la AM.

“Si bien compartimos muchas de las decisiones sobre corredores urbanos metropolitanos y los servicios diferenciales, está mal que exista superposición de servicios que favorecen a unos sin contrapartida para los otros. Las líneas montevidéanas de CUTCSA se extendieron hacia Canelones compitiendo con nosotros, sin que nosotros podamos contrarrestar esto con más líneas y frecuencias”. (Entrevista al Sr. Cavellini, Presidente de COPSA)

Para los empresarios, el sistema actual no es aún propiamente metropolitano, porque se ha construido más como expansión del subsistema montevideano, que como integración plena y equilibrada entre las distintas partes. ¿Por qué no pudo un sistema de gobernanza equilibrar los diferentes intereses que se mueven en el AMM en este campo

¹³³ De la entrevista participó otro empresario y dirigente corporativo que participó y no quiso ser identificado en este trabajo.

de servicios? Porque una característica intrínseca de las AMs son las asimetrías entre el centro y la periferia, no sólo en el poder político administrativo sino en la relación de estos con grupos de mercado o sociales. La integración en el STM siguió respetando las diferencias de poder e influencia entre la corporación montevideana de transporte y el Estado central y la Intendencia de Montevideo sobre las corporaciones e Intendencias de los Departamentos limítrofes.

¿Este es un problema de gobernanza metropolitana? No, también se incluyen aquí los problemas de gobernanza local, que en el caso de Canelones y San José no tienen voluntad política de generar sistemas de transporte departamental que contrarresten la relación asimétrica con Montevideo. Como analizamos anteriormente (Secc. 3), los problemas en la gobernabilidad y gobernanza local inciden en los resultados de la gobernanza regional, causando resultados no óptimos en la conformación de las redes y en los resultados.

El problema planteado por el sector empresarial refleja disconformidad con el STM que supone que el sistema urbano montevideano al pasar a absorber parte de los usuarios del sistema canario en las zonas limítrofes con la capital, implica una reestructuración del reparto de la demanda de pasajes entre empresas. Para COPSA en especial, no participar en el proceso de red le costó quedar con menor proporción de pasajeros con la misma cantidad de ómnibus y líneas, significando una modificación en la relación costo-ingreso de la empresa. Para otras empresas canarias y maragatas, el STM significó desaparecer como tales, siendo absorbidas por empresas cooperativas de transporte montevideanas como es el caso de CUTU/Canelones que fue comprada por UCOT/Montevideo, o CODET/Canelones que se fusionó con COETC/Montevideo.

En este proceso, el principio de participación y de transparencia en la implementación de la red para el STM, no fueron elementos fuertes del proceso de gobernanza multinivel en AM. La estructura de representación de intereses fue cooptada a favor de los actores con mayor incidencia dentro del asimétrico sistema metropolitano, concordando con la apreciación de Börzel (Börzel 1998:18) de que las redes generan dilemas porque si bien tratan de superar las deficiencias de la institucionalidad, no pueden superar en ocasiones los lazos previos que forjaron las instituciones legítimas,

manipulando la participación de acuerdo a los intereses conocidos de actores conocidos previamente.

La interacción e interdependencia en el STM

El proceso de decisión e implementación estuvo dirigido por actores del MTOP dentro del propio Ministerio. En este sentido, el rol de la AM quedó reducido a la convocatoria inicial y al acuerdo entre partes (Intendencias y Ministerio), quedando los resultados de política finales dentro del órbita formal de las relaciones intergubernamentales, fortaleciendo el centralismo estatal en la figura del Ministerio. Esto es visto por actores privados como una nueva negación al problema metropolitano a la vez que desde el Ministerio se asume su nueva responsabilidad de dar existencia institucional a los efectos que produce la metropolización.

El empresario entrevistado, declaraba que: *“Estamos de acuerdo en que tiene que haber un organismo que regule toda el AMM. No puede ser que esta nueva unidad funcional esté a cargo de más de tres gobiernos. Porque como cada uno toma sus propias decisiones al final el perjudicado es el usuario y las propias empresas. ¿A quien le vas a reclamar que lo que hay no alcanza? Nos superponemos con el servicio, nos aumentan los costos, no damos servicios donde se necesita porque a una Intendencia no le interesa, nos tenemos que concentrar donde dice el Ministerio.....no podemos brindar dos servicios iguales en un mismo corredor”*

Respecto a la pretensión de interacción de la AM como organismo coordinador de lo metropolitano el empresario declaraba que esta encontraba límites en la lógica de los intereses políticos aún cuando las preferencias políticas eran las mismas:

“Una institución de gobierno metropolitano tiene que evitar que se tomen decisiones descoordinadas. No ya con problemas si los gobiernos departamentales son de distinto partido, sino hasta de distinta fracción. Porque a veces en Montevideo te dicen una cosa y en Canelones nos encontramos con una línea contraria, y no se ponen en sintonía de un lado y de otro siendo del mismo partido”.

Las declaraciones del director de transporte del MTOP (Felipe Martín) aunque más moderadas dejaron esta misma percepción de fragilidad de la gobernanza y necesidad de legalidad e institucionalidad para componer el sistema de intereses público y privado:

“Un órgano rector metropolitano daría una respuesta más firme y estable a esta situación y facilitaría el avance hacia las nuevas estructuras que el sistema requiere y que involucran una dimensión propiamente metropolitana. Al dar a la función una base jurídica se añadiría la de construir institucionalidad que dé cuenta de un territorio integrado y no articular una sumatoria de identidades e intereses particulares. Un órgano de gobierno metropolitano debería encarnar una representación de intereses concebida como expresión del Ministerio y de cada Intendencia involucrada.”

Para el jerarca del MTOP, el STM implicó un reforzamiento de su capacidad reguladora en la materia, ampliando su radio de acción, aunque en esta articulación se ve desde el propio Ministerio como una debilidad porque al carecer de institucionalidad (reglas y procedimientos) la integración en el STM es múltiple y *“ninguna institución o empresa tiene competencias firmemente fundadas”*, que le otorgan sustentabilidad en el tiempo.

El futuro esperado: el STM como articulación gubernamental formal y jerárquica

El nuevo sistema contempla una demanda instalada en la sociedad metropolitana abatiendo el precio del boleto combinado y mejorando y redistribuyendo la flota de transporte. Sin embargo, puede constatarse a través de las entrevistas que este plan impulsado por AM, constituye una articulación intergubernamental con un centro claro en el MTOP, el cual proyecta su desarrollo a futuro de espaldas a la labor de la AM y sus temáticas. ¿Cuál fue el proceso hacia donde derivó la gobernanza de AM? AM participó activamente del trabajo de intercambio de información, negociación y coordinación. No obstante, el tema se consolidó en la órbita ministerial, generando arreglos formales entre Ministerio, Intendencias y empresas. Para el Ministerio, la labor de Agenda, constituyó un espacio de coordinación de información y adquisición de conocimientos en la materia que antes estaban restringidos por la falta de sintonía política entre gobiernos y por déficits en la capacidad reguladora del Ministerio y las

Intendencias. Se fortaleció en su rol de institución reguladora y distribuidora de fondos compensatorios hacia las empresas, consolidando su espacio de poder institucional.

Capítulo cinco

Una panorámica de las estrategias para la interacción y la interdependencia en AM

5.1. 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.

5.1.1. 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 nº1, 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 MTOP 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.

5.2. 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.

Cuadro n° 26: 1-naturaleza, 2-origen iniciativa, 3-tiempo (reuniones) de entrada en la agenda de AM, 4-tiempo de decisión/implementación, 5-cambio del estatus quo del tema, 6-tiempo de negociación.

	1	2	3	4	5	6
"Libro Blanco" del Área Metropolitana	Informativa	AM		1 año		-----
Primer Encuentro de Teatro Amateur	regulatoria	AM	1ª reunión	1 año		Bajo
Monitoreo de los cursos de agua del departamento de Canelones	regulatoria	Canelones/ AM	1ª reunión	Mas 2 meses	si	Bajo
Acta de Paso Severino	regulatoria	AM/Intend.		Inmediato		
Humedales de Santa Lucía	regulatoria	Montevideo	1ª reunión	2 meses	si	Bajo
Articulación de normas sanitarias	regulatoria	Montevideo	1ª reunión	2 meses	si	medio
Gestión integral de la Cuenca del Arroyo Carrasco	Distributiva	AM		2 años	si	medio-alto
Cambio Climático: Medidas en RM	Regulatoria	3 Int- 3Minst	1ª reunión	Inconcluso	si	medio
Creación del Grupo Ambiental del Área Metropolitana (GAAM)	Regulatoria	IMM/E TEA	1ª reunión	3 meses	si	Bajo
Cuenca del Arroyo las Piedras	Distributiva	AM	1ª reunión	Inconcluso	si	Bajo

Construyendo inclusión metropolitana	Regulatoria		1ª reunión	s/d		Bajo
12 Medidas de Fomento	Regulatoria	MIDES	2 reuniones	Inconcluso		Alto
Plan Metropolitano de Prevención Contra el Dengue	Distributiva	AM/4In/2 Ministerios	Más de 2	2 años		Bajo
Certificado de salubridad guarderías	Regulación	AM	Más de 2	Varios meses	si	medio
Boleto Estudiantil Metropolitano	Distributiva	IMs-MTOP	1ª reunión	Inmediato	si	Bajo
Conformación de un Sistema de Transporte Metropolitano (STM)	Regulatoria y distributiva		Mas de 2	1 año		Alto
"Uruguay a Toda Costa"	Regulatoria	IMs-MT	2 reuniones	Inconcluso		Bajo
Declaración de Solis	Regulatoria		1ª reunión	Inmediato		Bajo
Conocernos mejor es tarea de todos	Regulatoria	INE-AM	2 reuniones	Inconcluso		Bajo
Ordenanzas plaguicidas	Regulatoria	Canelones	2 reuniones	Inconcluso	si	medio-alto

Fuente: Elaboración propia con datos de AM

5.2.3. 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, insinúa 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 más 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 plantearseles 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 montevidEOS 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 publicitación 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.

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

5.3.1.- 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 estas 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 hídricas¹³⁴, 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,

¹³⁴ La Ley de Aguas (LA) n° 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).

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 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.¹³⁵

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

¹³⁵ Esta definición es equívoca a la clasificación que hacen Lowi y Salisbury sobre políticas públicas. Las políticas autorregulatorias, responden a intereses privados y constituyen un área de acción sobre un grupo específico (que está involucrado con esta regulación). Lowi y Salisbury (1978).

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.

5.3.2.- 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 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.

5.3.3. 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.

5.3.4. 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.

5.3.5. 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.

5.3.6. 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 insalvable 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 relación¹³⁶. 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.

¹³⁶ 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.

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 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).¹³⁷

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.

¹³⁷ 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.

5.3.7. 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.¹³⁸ 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.

¹³⁸ 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 (Radín 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 formarla. 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.

Capítulo Seis

La puesta a punto de las hipótesis en el caso de la gobernanza en el AMM

6.1. El sentido de los conceptos a aplicar y la conectividad que crea la metropolización

Una primera hipótesis planteada, consideraba cierta relativización de poder razonar la gobernabilidad como categoría de control público de la metropolización, porque deberíamos considerar el concepto gobernabilidad metropolitana en si misma (no gobernabilidad de cada una de las jurisdicciones que componen un AM), como el control por un órgano determinado (gobierno metropolitano) de un territorio pluricéntrico, que está compartido entre instituciones con diferentes cometidos y competencias. En suma, se establece en el mismo, una distribución desigual del poder territorial, a la vez que definido por un orden legal instituido (el régimen organizativo del Estado). Se observan dos situaciones:

- a. las AMs con gobiernos metropolitanos con funciones acotadas, que por tal, no pueden controlar más que determinados campos de políticas sectoriales, quedando otras arenas para los gobiernos subnacionales y sectores del Estado (Chile, Colombia, Brasil y como relatan otros investigadores múltiples casos en la UE y en América del Norte).
- b. la inexistencia de unidades de gobierno de alcance metropolitano, donde se componen arreglos interinstitucionales para solucionar problemas comunes entre sectorialidad nacional y territorios subnacionales.

En los dos casos, la gobernabilidad de las AMs entra en una dificultad comprensiva si tomamos este concepto tal cual es definido en Ciencia Política.

Hablar de gobernabilidad en las AMs tal cual es entendida por la Ciencia Política, encuentra dudas razonables, porque, en este tipo de territorios la relación de poder plantea una situación de “muñecas rusas” en la cuestión de la distribución y aplicación del mismo. Las AMs son, reconocidas legalmente o no, una sumatoria de varios componentes de la territorialidad del Estado. Habitan en ella distintas instituciones que se van colocando dentro del mismo espacio, encajando, conteniéndose y compitiendo

entre sí por la distribución del poder institucional. Algunas instituciones como las territoriales (gobiernos subnacionales) detentan un poder específico, acotado a la jurisdicción tradicional, no teniendo la capacidad de imponer un orden territorial en sentido metropolitano, aun considerando los recortes que entran dentro de sus propios territorios porque están sujetas por un lado al des-orden metropolitano y por otro a los espacios que ocupan otras instituciones.

Las instituciones mayores (sectoriales) tienen como apuntamos en la primera sección de esta tesis, una visión abarcativa y universal del territorio, a la vez que, se relacionan con las “muñecas menores” (los gobiernos subnacionales) desde sus propias competencias y funciones que cumplen en una única jurisdicción¹³⁹. Así, existen tantas probabilidades de análisis de la gobernabilidad como instituciones contenga un AM. Pero las condiciones de gobernabilidad/ingobernabilidad de las AMs como territorios, será un producto surgido de componentes de la gobernanza metropolitana y de la gobernanza y la gobernabilidad local. Una gobernanza metropolitana podrá aportar mejores condiciones de gobernanza y gobernabilidad local porque se supone que arreglos compartidos traerán algún tipo de recurso con el que podrá operar el plano local. Pero también, malos arreglos de gobernanza metropolitana, pueden generar distorsiones locales y metropolitanas simultáneamente, agravando la situación de los recortes metropolitanos de cada jurisdicción. Esto da un tipo de relacionamiento complejo que se demuestra simultáneamente en ambos planos porque las instituciones desarrollan sus estrategias en situación de asimetrías de poder, de capacidades operativas y de orientaciones políticas frecuentemente disímiles.

La producción investigativa que se relevó, muestra que en numerosos campos de políticas, el desempeño institucional basado en estrategias de ajustes aislados podía provocar condiciones de déficit de gobernabilidad por no controlar variables que no están previstas en el desempeño “tradicional” de los gobiernos (Tomas: 2002, Zurbriggen: 2006, Borja: 2008, Pérez: 2002, 2004 y 2008, Orellana: 2007, Lefèbre: 2005 entre otros autores), tanto por carecer de capacidades legales e instrumentales para efectuar cursos de acción con sentido metropolitano, como, en sentido contrario, por efectuar acciones locales de tipo metropolitano sin sustento institucional real,

¹³⁹ Esto puede pensarse exclusivamente para los regímenes unitarios, sin embargo, como bien expone Finot (Finot: 1999), el régimen federal descentralizado presenta nichos de concentración para la decisión de políticas universales que se aplican en el territorio nación.

insertándose en acciones de gobernanza local o metropolitana sin destino cierto. Vimos en varias áreas que los gobiernos efectúan estrategias de políticas y de no políticas de acuerdo a como pesan sus intereses, su orientación política y los réditos que pueden lograr por comenzar a generar acciones aisladas o en asociación.

La gobernabilidad territorial (local) depende en estos casos de dos factores: uno, del interés de los gobiernos de establecer lazos de gobernanza local con actores sociales y económicos, porque de sus resultados podrán emerger nuevas posibilidades de control social en su territorio. En nuestro objeto de investigación, examinamos como en varias décadas, los gobiernos insertos en el territorio del AMM iban reaccionando en base a emergentes sociales (nuevos temas y nuevas demandas) por su propia cuenta (Montevideo) sin catalizar por disonancia política las ventajas que les proveía un campo sin tratamiento como es, el de las relaciones intergubernamentales. Dos, también dependen de los beneficios o costos que le insume la gobernanza regional, tanto sea en el plano multinivel entre gobiernos u otro tipo de gobernanza de mercado.¹⁴⁰

Una primera conclusión en este punto es que, en condiciones de metropolización, es la gobernanza multinivel abarcativa del problema metropolitano una clave importante para interpretar el control público de las AMs, en el sentido de que puede insumir beneficios a los gobiernos en tanto mejora de sus propias condiciones de gobernanza local y de gobernabilidad.

En el caso del AM de Montevideo, la gobernanza producida a través de AM y otros campos de arreglos institucionales formales, que se desarrollaron a su amparo y posteriores a los arreglos originales de Agenda, mejoraron las condiciones de concurrencia en arenas importantes como el ambiente y el transporte, dando a suponer que mejoraron las condiciones de gobernabilidad y gobernanza local de los gobiernos subnacionales.¹⁴¹

Ahora bien, también en sentido contrario, una mala producción de gobernanza multinivel metropolitana, por ejemplo, un encare disfuncional entre temas de agenda política y demanda social puede llevar al mal funcionamiento de las redes, pudiendo

¹⁴⁰ Nos referimos en este caso a arreglos que puedan obtener de inversiones u otro tipo de arreglos de mercado, que entran en el plano de la reinserción de las instituciones en el marco de la globalización, tema que en esta investigación no ha sido tratado.

¹⁴¹ Cuestión evaluatoria que insume otro tipo de investigación

generar problemas de gobernabilidad y gobernanza local porque las expectativas puestas en el plano colectivo, insumen costos que luego los gobiernos no pueden manejar por si solos.

Entonces, a los efectos del ajuste de esta primera hipótesis, llegamos a la conclusión de que:

a. en situación metropolitana, se produce un intercambio de doble vía entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza local con el de gobernanza metropolitana, dadas las condiciones de dependencia que el fenómeno establece por lo que,

b. la gobernabilidad metropolitana entendida desde la conceptualización clásica no puede ser aplicada a las AMs, porque no se puede ajustar la conceptualización de capacidad del gobierno para enfrentar con éxito las metas que se propone (Prats: 1999 y 2000) a un mapa múltiple, donde no existe una responsabilidad única sobre el control del territorio, sino que, hablaremos de capacidades de instituciones para asumir responsabilidades desde el tejido institucional que configura la gobernanza (Prats Catalá: 2000).

6.2. Alcances y límites de la GMN en el caso de la Agenda

Una segunda hipótesis que formulamos, relacionaba la sustentabilidad de la GMN en sistemas metropolitanos a la voluntad y preferencias políticas de los actores de turno en los múltiples gobiernos intervinientes. Sosteníamos que la informalidad de las relaciones encontraba sus límites en las estructuras de la gobernanza formal, las relaciones intergubernamentales, a las cuales los actores políticos podían recurrir cobijados en mayores seguridades jurídicas y sin afrontar riesgos personales mayores. Esta proposición fue aplicada a un estudio de caso, por lo que no tiene alcance teórico explicativo, más que para su aplicación en el objeto de estudio.

En el análisis del AM de Montevideo, observamos que durante más de dos décadas primó la voluntad política de los actores de no generar acuerdos entre gobiernos de diferente orientación política porque no estaban dispuestos a compartir probables costos o beneficios, quedando muchas de las iniciativas en la fase del discurso simbólico. Se

constituyeron en jugadores de veto en la cuestión metropolitana (Tsebelis 2002:27)¹⁴², pudiéndose interpretar esta postura por dos razones: una, que la cuestión del AMM no había avanzado suficientemente en las agendas políticas y académicas así como, en la percepción ciudadana. Los gobernantes prefirieron lo que el autor denomina “estabilidad política”, porque la posibilidad de establecer cambios en alguna dirección preestablecida (rumbo e intensidad del cambio) no encontraba sustancia en el marco del sistema político y el sistema legal, prefiriendo mantener un *statu quo* de problemas relativamente manejables desde cada gobierno subnacional, jugando estrategias de ajustes individuales o ajustes jerárquicos según el caso de quien se tratara, resguardados en la distancia ideológica de los partidos en el poder nacional y departamental, al número de instituciones que intervenían con distinto poder y a la posición que cada uno tenía en el juego metropolitano (Tsebelis: ob.cit, pág. 31, pág. 237 y pág. 45).

También desde otro enfoque neoinstitucionalista (de la trayectoria histórica que planteamos en la sección tres), puede interpretarse esta negación a la articulación y cooperación en formatos de interdependencia como una respuesta que trató de no romper los equilibrios históricos entre instituciones del Estado con cometidos y funciones específicas que no contemplaban una emergencia social como la metropolización. Podría interpretarse como una inercia resistente a nuevas situaciones territoriales, porque estas implicarían salir del contexto ideológico y político (marco legal subnacional y de RIG) sobre el cual están asentados los gobiernos departamentales en Uruguay, de donde, la suerte de acciones de gobernanza estuvo signada por inercias y aprendizajes institucionales de larga data (Hall: 1986, Peters: 2003).

Los fracasos de las sucesivas iniciativas metropolitanas podrían sustentarse en ambas propuestas, porque no son excluyentes entre sí. Un marco institucional tradicional resistente al cambio (pensemos que la Ley Orgánica Municipal data de 1935 y sucesivos

¹⁴² Tsebelis denomina jugadores con veto a “aquellos actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio en el *statu quo*”¹⁴² coligiendo que para procesar cambios se requiere un tipo de decisión unánime entre todos los actores actuantes que tengan esta cualidad. El logro de decisiones unánimes a través del consenso requiere de un juego de negociación colectiva e individual. En este proceso los actores actúan en base a una racionalidad individual donde contemplan la relación costo-beneficio entre sus expectativas y las restricciones que le son impuestas por parte de otros actores o de reglas determinadas de antemano. También se desenvuelven adoptando una lógica colectiva donde se pone en juego el peso del partido en el escenario político. Esta teoría parte de la base de que la acción política tiene la capacidad de procesar cambios en las reglas de juego (diseño institucional) que luego se traducen en cursos de acción con un sentido específico: las políticas públicas.

intentos de cambio fracasaron)¹⁴³, propicia la generación de resguardos en los actores propiciando juegos de veto.

En el proceso que comienza en el año 2005, la emergencia de la articulación AM es una creación netamente política, orientada por una mayoría de actores de un mismo partido, que se dispusieron a recorrer juntos la experiencia de la elaboración política de carácter regional, prácticamente inexistente en nuestro país¹⁴⁴.

En un primer período entre 2005 y 2008 la AM limó divergencias, anudó intereses y generó un campo compartido de intenciones comunes, avaladas desde las máximas jefaturas institucionales nacionales y subnacionales. Un segundo período que comprende el año 2009 y comienzos del año 2010 muestra como la gobernanza multinivel de carácter informal va dejando espacio a las relaciones formales en varios campos (los temas tratados son significativos de este proceso) así como en otros campos desaparece la acción informal de AM y formales entre gobiernos, quedando a foja cero.

Una segunda conclusión respecto a esta hipótesis nos dice que AM abonó el suelo para que temas emergentes pudieran insertarse en el plano formal de las relaciones institucionales y sus productos políticos. Analizamos en el punto anterior (cap.5, 5.3.7.) porque la AM no tuvo perspectivas de institucionalizarse, pero también podemos preguntarnos: ¿por qué AM no logró generar condiciones que se solaparan con las RIG, continuando su propio camino?

Como respuesta a esta pregunta, el análisis nos lleva a interpretar que los modelos de gobernanza que surgen por parte de actores interesados en generar cursos de acción, suponen modulaciones alternativas a las formas y los mecanismos ya instituidos, relacionados al sistema de legal relaciones intergubernamentales. Si no se producen relaciones dentro de marcos legales, la causalidad puede estar en déficits de esos marcos o en la voluntad política constituida como vetos a los sistemas de gobernanza por RIG.

En el caso de las AMs el factor de peso en primera instancia, es la inadecuación de

¹⁴³ Ponencia Seminario "Reforma de la Ley Orgánica Municipal. Los desafíos políticos en la construcción de una agenda de trabajo". CC.RR-Comisión de Descentralización- FCS-ICP- DS. 8 diciembre de 2005. Coordinación E. Mazei- A. Magri.

¹⁴⁴ Existe casi ninguna experiencia en este sentido. Una de las principales es la coordinación del litoral (Soriano, Paysandú y Salto con provincias del litoral argentino y el sur brasilero para la conformación de mercados productivos y de trabajo de carácter regional).

canales formales de RIG entre niveles de gobierno (nacional/sectorial/subnacional y entre gobiernos subnacionales) y en segundo lugar en las diferencias en la entonación política respecto de temas comunes.

En el caso de Agenda Metropolitana, se trató de innovar en métodos de relacionamiento intergubernamental tomando de las pautas establecidas en el proceso de reforma del Estado, los conceptos de nueva gerencia pública y de gestión por resultados, donde la jerarquía y la verticalidad trataron de ser moderadas por la gobernanza, mas no eliminadas por la razón del artillero: porque los mismos directores políticos de AM eran los jefes departamentales que guiaban su gestión de políticas por arreglos convencionales y por mecanismos tradicionales jerárquicos y verticales.

¿Es esto un fracaso puntual del modelo de GMN? Recordando a Pierre y Peters (Pierre y Peters: 2002), la GMN invitaba a generar “pactos fáusticos” porque eludiendo la institucionalidad y la formalidad, se desdibujaba la legitimidad de los resultados, cuestión que en nuestro objeto de investigación no dejó de ser percibida por los actores políticos en su lógica de la responsabilidad.

También esta cuestión es abordada como expusimos por Smith (Smith: 2010), que analiza que este tipo de ejercicio político está acotado por la propia institucionalidad vigente y la legitimación de los actos compartidos tiene baja probabilidad de lograr un reconocimiento social para la propia gobernanza multinivel y sus mecanismos, lógica que puede no interesar a técnicos involucrados con el enfoque, pero si para los actores políticos que estén dispuestos a invertir en ella, porque la cooperación y la interdependencia no son conceptos que formen parte de la competencia política y del sistema de relaciones de poder.

6.3. Alcances y límites del Programa Agenda Metropolitana: su viabilidad

Planteamos una proposición empírica que cuestionaba el horizonte de vida de la AM del AMM, porque ésta operaba con márgenes mínimos de decisión dependiendo de la voluntad política de los gobernantes de turno y de la cooperación internacional. En el transcurso de la investigación se nos presentó una paradoja en la dinámica que se observó durante toda la vida útil de la AM.

Por un lado, el alcance posible de los emprendimientos fue determinado por la importancia de sus cabezas políticas, los Intendentes, máxima autoridad de nivel gubernamental subnacional, junto con socios eventuales con capacidad de decisión como los diferentes Ministros y presidentes de empresas estatales, los que tomaron decisiones en diversos campos, cuestión de la que se esperaba una dinámica potente en materia de articulación de procesos de cooperación e interdependencia porque la voluntad de realizarlos respondía a una lógica jerárquica y vertical.

Por otro, los límites que se presentaron aún con esta integración sustantiva, mostraron que la AM como agencia articuladora de redes, encontró sus fronteras en las mismas instituciones que comandaban y desde las cuales decidían los jefes comunales y sectoriales, planteando un dilema a la existencia misma de la AM.

¿Es entonces, que la AM se planteó con una naturaleza circunstancial como plataforma de impulso para generar nuevos vínculos y dinamizar espacios constituidos pero bloqueados por la voluntad política?

Puede generarse una nueva hipótesis, en la consideración del pasado y presente en la situación de la Agenda que diría a los efectos que: *“La dinámica de este modelo fue conscientemente limitada, propiciaba una ventana de oportunidad para la (re)generación de vínculos amparados en el sistema legal, las relaciones intergubernamentales horizontales entre gobiernos departamentales y verticales con el Estado central, y de esta forma, la Agenda no se planteó evitar mediante la GMN informal los canales de elaboración de políticas y las asimetrías naturales del modelo de régimen vigente donde se ubican instituciones y actores, los mismos que la dirigieron en su periplo de gobernanza.”* En suma, en el caso de AM se ensayó un modelo adecuado a las tensiones coyunturales, a la afinidad eventual entre liderazgos políticos y a las características estructurales de la distribución del poder en el territorio.

Resalta una doble visión del instrumento AM. Por un lado, como un espacio de visibilidad política restringida a la lógica situacional, coyuntura de los tiempos, intereses y temas, es decir arreglos eventuales que conduzcan a fortalecer a las instituciones legales y sus actores: *“Liderazgos que tienen la posibilidad de armar coaliciones para conseguir de mejor forma sus objetivos.”* (Navarro 2004:3).

Por otro, la visión de un instrumento necesario, que descomprimiera factores inherentes a la función del gobierno que se constituyen en trabas operativas por estar en manos de burocracias poco capacitadas y enquistadas en las instituciones: normas, procedimientos, legitimidad, rendición de cuentas.

6.4. *¿El (no) futuro de Agenda?*

Varios sucesos acaecieron en AM. Uno, ocurrió al comienzo de la segunda administración frenteamplista en el gobierno nacional y en Canelones y la quinta en el Departamento de Montevideo (donde la continuidad de actores de gobierno se dio sólo en Canelones), porque la Agenda desapareció del mapa político, mostrando lo paradójico de su destino.

Por un lado como anunciamos anteriormente, no fue integrada en el recambio político-institucional, quedando sin jefatura gerencial y técnica. Esto decretó una muerte por decapitación porque carece de los elementos mínimos para continuar (gerentes y técnicos).

Por otro lado, el presupuesto nacional 2011-2015 también anuncia otro tipo de muerte. Esta vez por inanición, porque si bien prevé su continuidad, se le destina una suma de dinero anual, extremadamente exigua para cualquier agencia que pretenda operar. En el mismo se legisla que: "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 para el Programa Agenda Metropolitana del Área Metropolitana de Montevideo).¹⁴⁵ En el Presupuesto Quinquenal existe una contradicción a la que es difícil encontrar una explicación racional: por un lado hay reconocimiento expreso de una forma no legal, es decir, se institucionaliza de hecho una forma de articulación, aunque su reconocimiento depende de un lapso de tiempo –la vigencia del presupuesto–, es decir se habilita pero no se crea por vía legal formal (ley nacional). Por otro lado, se la inhabilita funcionalmente, manteniéndola en suspensión práctica por el quinquenio.

La pregunta es ¿por qué se condena desde el ámbito político una conformación que pareció exitosa, que produjo algunos de los resultados esperados en temas complejos? ¿Qué factores actúan como veto para su continuidad? ¿Había una muerte anunciada?

¹⁴⁵ Un millón de pesos anuales significa montos mensuales de \$U 83.333 con destino a gastos y salarios. Al valor del cambio en moneda dólar 2011, significa US\$ 50.000 anuales, suma que hace imposible el pago anual de sueldos u otra perspectiva de actividad.

Varios factores inciden en este declive de una gobernanza promocionada desde el mas alto nivel del Estado en 2005.

6.4.1. Agenda en los programas partidarios

En vísperas de un ciclo de elecciones nacionales, departamentales y municipales, la revisión de los programas de los partidos (2009 y 2010) aporta muy poco o nada en plantear la cuestión metropolitana y en especial la figura de la Agenda. Sólo en el programa nacional y departamental del Frente Amplio (Montevideo y Canelones) se alude¹⁴⁶ y en los partidos Nacional y Colorado no existen menciones al Área Metropolitana de Montevideo y a Agenda. Si bien puede entenderse una visión de arreglo político frenteamplista por parte de los partidos tradicionales, no es entendible la postura del partido en el gobierno nacional y mayoritario en el AMM. La emergencia de la gobernanza parece no tener cabida en la racionalidad política de los partidos que se manejan con una lógica territorial para la consumación de sus objetivos (como hemos visto en la sección II, cap. Cinco).

6.4.2. Agenda confrontada la estructura legal (Ley de OT y DS y Ley de DM y PC, Ley Descentralización del MGAP): ¿nuevas formulaciones o su extinción?

Varios aspectos de estructura legal comenzaron a cuestionar el rol de AM al avanzar el quinquenio. Como analizamos anteriormente, entre 2008 y 2009 entraron en vigencia dos leyes que inauguran una nueva visión territorial del Estado. La Ley de OT y DS (n° 18.308) da vuelta una trayectoria centralista sobre quien/es tienen competencia legal para regular y distribuir en materia de ordenamiento y desarrollo local y regional. Esta ley instaura mecanismos de relacionamiento vertical y horizontal entre niveles de gobierno y en un aspecto por demás importante, incorpora modelos de gestión de tipo

¹⁴⁶ Sección **Ordenamiento territorial y protección del medio ambiente. (págs.122-128)** “[...] a través de la Agenda Metropolitana, los territorios ambientalmente amenazados como la Cuenca del Arroyo Carrasco o la Cuenca del Santa Lucía han demandado acciones articuladas y planificadas para su protección.- Se inicia así una serie de acciones en el ámbito metropolitano que coordina y racionaliza servicios, infraestructuras, y actividades (transporte, saneamiento, producción etc.) mejorando la calidad de vida de los ciudadanos.

transversal con la intención de reducir la mirada sectorial adecuándola a la complejidad de demandas sociales ampliando el campo de las decisiones e implementación políticas a cargo de los gobiernos departamentales y locales.

Por su parte la Ley de DM y PC (nº 18.567), habilitó el tercer nivel de gobierno, generando otro actor que, con pocas competencias en la actualidad tiene potencial futuro de cambio en el plano local, porque redistribuye las relaciones de poder en el territorio.

En el marco del nuevo campo legal, que como hemos dicho, en el caso de la ley de OT desagrega niveles de competencia y establece tipos de relacionamiento entre planos de gobierno, el rol de AM tiende a desestabilizarse como productor de gestión compartida en el plano metropolitano. En primer término porque como hemos visto, el concepto Área Metropolitana no aparece en ambos cuerpos legales. En segundo término porque ambas leyes recrean con distinto grado de perfección un sistema de relaciones intergubernamentales, que comenzó a cuestionar el rol informal de AM, aún en tiempos donde las leyes no tenían la respectiva aprobación parlamentaria y sanción ejecutiva.

De acuerdo a las entrevistas realizadas a técnicos y operadores políticos en el transcurso del año 2009, las respuestas a algunas de nuestras preguntas acerca de la situación de AM en el cambio legal que comenzaba a instrumentarse, dejaron traslucir en varias oportunidades diferentes ópticas sobre la sobrevivencia de Agenda, su transformación o desaparición. Pudimos aislar varios tipos de percepciones. Un primer grupo de respuestas que ponían en tela de juicio la continuidad de la Agenda a partir de la normativa reciente sobre el ordenamiento del territorio y los aprendizajes de las instituciones en materia de RIG formales:

Un actor ministerial reflexionó que: “[...] si se creara algún nivel de articulación regional (que provee la Ley de OT y DS) desaparecería Agenda, pero eso es algo que hay que discutir a futuro” (F. Martín MTOP).

Un actor político de la IMC (que pidió no ser identificado por esta declaración en el momento de la entrevista) reflexionó que “[...] AM caería por su propio peso, porque las leyes nutrían sobradamente el campo de las RIG”, donde “[...] no había lugar para un organismo de algo que legalmente no existe”

Otro actor reflexionaba que si AM no tenía futuro era porque: “[...] capaz que le perdimos cariño a AM porque descubrimos que existían o estaban surgiendo otros mecanismos porque vimos que podíamos trabajar en forma coordinada por otros lados, que al principio Agenda parecía algo con gran poder [...] No es culpa de Agenda sino nuestra que nos fuimos por otros lados” (N. Larzábal IMC).¹⁴⁷

Por su parte, otro funcionario político opinaba que: “Si me preguntas si Agenda seguirá funcionando así, no sé. No sé cómo se contempla esto con la ley de ordenamiento y las nuevas potestades sobre los territorios, Y no me quiero meter con la ley de descentralización, ni que hablar... Yo no podría afirmar que es indispensable que este Agenda porque no se qué es lo que la va a sustituir” (Forné -IMC).

Preguntado si esto generaría colisiones entre instituciones: “Pienso que hay confusión todavía de quien tiene potestades para qué, Agenda no las tiene, después...al cruzar ordenamiento con descentralización, no se cual puede ser el resultado”

Otros entrevistados apuntaron a la necesidad de encontrar nuevas formas de relacionamiento multinivel, regenerando los mecanismos con algún tipo de formalidad en tanto normas y financiación, aunque ninguno de los entrevistados presentó modelos o competencias posibles de un potencial organismo metropolitano.

Desde la óptica de los problemas para funcionar de acuerdo a los objetivos trazados, acotados al financiamiento de la cooperación, otro entrevistado opinó que: “Lo que pasa con este tipo de emprendimientos financiados extra presupuesto (y te lo digo por experiencia) es que ellos terminan definiéndote la política pública. Porque la primera vez te dan plata para esto qué es lo que vos pedís, la segunda le pedís plata para equis y te la dan pero te condicionan, la tercera, ya te dicen que te dan la plata si haces esto y no lo que vos planteas. Terminan haciendo por vos, el financiamiento tiene que ser puntual, sin compromisos... La AM no puede caer en compromisos, tiene que ser una política del Estado y tener presupuesto” (G. Reboledo, IMM)

Desde la perspectiva de la introducción de una institución como AM en el mapa político, tampoco se sabía bien que rol debería cumplir Agenda: “[...] habría que

¹⁴⁷ Concretamente se refería al MGAP: “al crearse por ley la descentralización de ese Ministerio, vimos que eso da mucho resultado.”

buscar bien la definición, las competencias que debería de tener esa autoridad y lo que es principal, que es lo que se delega” (F. Martín, MTOP).

Sintetizando, la labor de AM proyectada a futuro ya comenzaba a ser dudosa en el correr de los años 2008 y 2009. La opinión fue positiva en tanto impulsó una forma de contacto político y técnico no ensayado hasta entonces. Pero no es una solución permanente en la visión de los actores porque si bien reconocen sus ventajas, su misma condición informal cuestiona su existencia. Se reconoce que tiene una base legal incierta, y que para continuar debe de formalizar alguna competencia despejando los múltiples frentes que puede generar con los marcos legales recientemente instaurados y con los intereses y expectativas de los propios gobiernos subnacionales, en materia de viejas atribuciones y las que actualmente les encomiendan los marcos legales aprobados.

De esta manera, es posible pensar que el surgimiento de AM en el formato de GMN, es sustituto de inadecuaciones del Estado ante nuevas realidades sociales. La GMN tiene posibilidades de reproducirse cuando la institucionalidad vigente no sabe o no puede responder con normas y procedimientos formales porque no está preparada a tales fines, sea por inacción pública o porque surgen nuevos temas desde la sociedad. En esta situación la GMN tiende a suplir en principio la falta de institucionalidad. En el proceso, la acumulación de información y experiencia de los actores que responden originalmente a instituciones públicas generan campos de interacción e interdependencia que comienzan a introducirse en la formalidad institucional, donde esta recupera espacios y comienza a reformular el campo formal de las relaciones intergubernamentales clásicas.

En suma, la GMN puede resultar un atajo informal, casi obligado, para algunos temas públicos y/o niveles territoriales con baja institucionalización, que conduce, si se estabiliza, a una reformulación de las relaciones de la gobernanza tradicional, que tendrá nuevos instrumentos y mecanismos de relacionamiento intergubernamental.

6.4.3. El difícil camino del desarrollo político en el AM de Montevideo

El concepto de desarrollo político aplicado al objeto metropolitano ya lo observamos en la sección II, definido por Huntington (1992:177), como: “[...] la fortaleza de las organizaciones y los procedimientos políticos (que) varía de acuerdo a su ámbito de adhesión y su nivel de institucionalización”.

Ahora bien, ¿qué grado de fortaleza tienen las instituciones, para operar en perspectiva metropolitana? Si el ensayo en el caso de la Agenda Metropolitana a través de la GMN no estuvo institucionalizado y además recorrió un corto trecho de vida útil, tuvo baja visibilidad y comunicación, escasa transparencia de las acciones, y nulo control político, se deduce que si el ámbito de adhesión se sucede de acuerdo al nivel de institucionalización, el caso de AM, tiende a cero porque no fue distinguida como una interfase metropolitana en la institucionalidad del Estado ni en el sistema político, como lo demuestran los hechos recientes de no reconstitución organizativa.

Si entendemos como ámbito de adhesión “al grado en que la organización (institución)¹⁴⁸ y los procedimientos políticos abarcan la actividad de la sociedad”, sea esta por participación política activa como por simple adhesión y respeto por las decisiones públicas, donde la demanda se controla a partir de la capacidad estatal para formular políticas, consecuentes (o no) con las necesidades sociales (pero formuladas al fin), nuevamente, no existe en el horizonte la intención de crear procedimientos contundentes que representen y canalicen las demandas y las actividades metropolitanas.

Si institucionalización es: “aquel proceso mediante el cual organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad”, desarrollado en adaptabilidad para procesar el cambio social, complejidad en la especialización de sus competencias, autonomía de la esfera social y coherencia en las acciones sobre las cuales despliega sus cometidos y funciones (ob.cit: 177), entonces, podríamos pensar que las nuevas reglas (leyes de descentralización y ordenamiento territorial) pueden generar un contexto para estas condiciones de institucionalidad en las unidades tradicionales de gobierno de tal forma que puedan operar con alcance metropolitano. Este punto por demás importante,

¹⁴⁸ Entre paréntesis agregado nuestro por considerar que el autor refiere a tales.

no tiene aún respuesta, quedando en suspenso por la novedad de las normas, y el análisis deberá esperar un tiempo prudencial para recoger información sustantiva¹⁴⁹.

Desde la perspectiva de una trama institucional, se originó con la emergencia de Agenda Metropolitana un campo propicio y efectivo en dos arenas de políticas: el transporte y el ambiente. Podemos decir que efectivamente se creó institucionalidad que puede derivar a corto plazo en desarrollo político, porque en algunas arenas de políticas las acciones informales generaron procedimientos que adquirieron en poco tiempo “valor y estabilidad” a través de las relaciones intergubernamentales formales. Adaptándose las políticas a las condiciones de la demanda social, las mismas se forjaron en el cerno institucional¹⁵⁰, dando grados sustantivos de coherencia y resultados de políticas a los diferentes campos institucionales involucrados en los temas tratados.

Reconociendo en la postura de Huntington que: *“El problema primordial de la política es el retraso que el desarrollo de las instituciones políticas muestra respecto al cambio social y económico [...] implica la creación de instituciones [...] para absorber y ordenar la participación de dichos nuevos grupos y promover el cambio social y económico en la sociedad. La comunidad política depende pues, de la fuerza de sus organizaciones y procedimientos políticos.”* (Huntington 1968: 22), podemos concluir que, en el caso del Área Metropolitana de Montevideo, se encuentra una tensión importante en la capacidad de adaptabilidad del Estado y el sistema político que se desarrollan de forma particularmente lenta si se compara con la velocidad de reproducción de otras fuerzas –sociales y mercado-. De esta forma la eficacia (cumplimiento de sus fines) y la efectividad (el impacto social de las acciones de la institución) más se comprometen cuanto más tardan las instituciones en reconocer su atraso frente a la dinámica social

Por otro lado, no existe un juego de complejización y diversificación del ámbito institucional, lo cual de acuerdo con el autor deteriora a las instituciones que comienzan a perder legitimidad. *“Cuanto más compleja [...] mas institucionalizada está [...] puede suponer tanto la multiplicación de unidades como la diferenciación de distintos tipos”* de propósitos (1992:183). Este sea quizá el nudo gordiano para la operatividad

¹⁴⁹ La municipalización comenzó en julio de 2010 y el ordenamiento departamental si bien vencieron los plazos para los Gobiernos Departamentales, son pocos los que han trazado planes a tales efectos.

¹⁵⁰ En especial recordar en el caso del transporte metropolitano la opinión de los empresarios.

institucional en las AMs, porque aún creándose entidades metropolitanas, donde el poder se redistribuye, complejizándose también las funciones a cumplir, encuentran el límite en la organización tradicional del Estado donde las instituciones diseñadas antes del surgimiento metropolitano continúan ejerciendo “el poder de la simplicidad”, una institucionalidad inadecuada a la realidad donde se reproducen.

En el caso del AMM, los sucesivos fracasos durante casi tres décadas abrieron una ventana de oportunidad para generar una (cuasi) agencia estatal que diversificaría funcionalmente distintos campos de políticas hasta ahora inactivas, tratando de eliminar asimetrías y distintas capacidades entre instituciones involucradas. Se trató con Agenda de amortiguar la competencia en la distribución de poder relativizando su capacidad a mínimos de coordinación, y aún así, deja en 2010 el lugar asignado a tales fines sin llegar a ser considerada en los planes políticos como un organismo que tendría capacidad de generar por primera vez institucionalidad del fenómeno metropolitano.

También se muestra la institucionalización en la capacidad pública institucional de diferenciación e independencia de los intereses privados. Este factor no está presente o fue marginal en los planos investigados en este trabajo, pero como hemos dicho anteriormente, en las AMs la sociedad y el mercado se auto-organizaron y auto-reprodujeron con ausencia relativa o total del Estado. Cuando este último quiere intervenir encuentra la presencia y resistencia de los agentes privados que no parecen dispuestos a ceder y adecuarse a nuevas reglas¹⁵¹.

Finalmente y relacionado estrechamente con el concepto de coherencia en los objetivos para iniciar gobernanza con eficacia y efectividad, hemos visto en nuestro objeto de estudio, así como en la bibliografía y entrevistas realizadas a otros académicos la dificultad permanente en generar coherencia institucional sobre temas concurrentes. El recorrido realizado en nuestro objeto de investigación muestra varias etapas de aplicación del concepto: una primera etapa donde no se registra concurrencia y/o coherencia institucional en torno a la temática metropolitana; una segunda, donde se recurre a la informalidad, a la GMN para generar en un ambiente más distendido donde comenzar ensayos de coordinación coherente a las metas y objetivos más o menos

¹⁵¹ El caso del mercado inmobiliario es el principal exponente de este tipo de subordinación del Estado. A los efectos de esta investigación no lo incluimos porque fue objeto de estudio sobre esto en: Magri, A. (2002) *La influencia de las políticas públicas de vivienda en la segregación social del Área Metropolitana de Montevideo*. Tesis de Maestría en CP. ICP/FCS.

compartidos. Una tercera etapa, donde la relativa coherencia alcanzada se institucionaliza entre gobiernos a partir de acuerdos bilaterales o multilaterales en campos de políticas que originalmente tienen un lugar específico y de relevancia en el mapa institucional.

Entonces, si la gobernabilidad/gobernanza local son condición necesaria para generar una gobernanza metropolitana que propiciaría el desarrollo político del AMM, porque pueden mejorar la condición de los recortes territoriales locales, pero no es suficiente si el conjunto de estas gobernabilidades/gobernanzas locales no modifican sustantivamente a la totalidad del área, porque dependen de las estrategias individuales de cada unidad política, el desarrollo político del AMM depende de la conjunción de voluntades políticas para la recreación de mecanismos con vistas a la institucionalidad regional.

Si la gobernanza metropolitana es una condición necesaria para producir gobernabilidad/gobernanza local, porque cuenta con serias posibilidades de inducir a través de las interdependencias a innovaciones en la gestión de la política y las políticas, introduciendo recursos tangibles e intangibles, pero, no es suficiente, porque solo tendrá efecto si los gobiernos locales entran en esa dinámica, el desarrollo político a través de la creación de ámbitos formales territoriales y/o sectoriales, puede ser una perspectiva cierta para el problema metropolitano.

Pero estos dos puntos tienen un talón de Aquiles difícil de superar que se manifiesta como hemos visto en varias oportunidades en dos factores. Uno, es la continua movilidad del contexto geopolítico del AMM. Como en la mayoría de las AMs, el Estado uruguayo no produce reglas que regulen la actividad socio-económica, manteniendo los canales de regulación y distribución en el mapa original del Estado moderno, permitiendo la expansión descontrolada de la sociedad y el mercado. Al comienzo de las conclusiones mencionamos dos nuevas normativas en curso de implementación. En especial la Ley de OT y DS tiene herramientas para que los actores locales manejen el problema de la expansión metropolitana. De esta conclusión sale que la gobernabilidad y la gobernanza local en materia de regular y distribuir recursos se convierte, ante la falta de visión metropolitana del Estado en una herramienta singular para recrear nuevas condiciones en el AMM. El desarrollo político en el AMM, estaría

entonces ante los obstáculos que se presentan (los ya mencionados al principio) en manos de los gobernantes locales que tienen que combinar simultáneamente lo local y lo regional. El segundo es que de acuerdo con Brenner (Brenner: 2002), los arreglos tienen el límite de la coyuntura política, por lo que los éxitos de la gobernanza, sea esta formal o informal, realizados sobre arenas eventuales conformadas por coaliciones inestables, comprometen a futuro la sostenibilidad de acciones de las que nadie en algún momento reconozca el hacerse cargo. Solamente aprendizajes y experiencias que se traduzcan en reglas podrán generar compromisos estables, los que, de no cumplirse podrán estar sujetos al control del sistema político y la ciudadanía.

7. CONCLUSIONES

Llegado el final de la investigación pretendemos, por ser un tema que no concluye para la autora con la presentación de la misma, presentar algunas reflexiones que sirvan de plataforma a nuevas investigaciones y a otros investigadores.

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 de 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 retrotrayéndonos 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.

Finalmente, tenemos entonces un set de factores obstaculizadores de la solución metropolitana en el caso a estudio, pero también rastreables en muchas AMs en el mundo. Cuando estudiamos los procesos de gobernanza institucional en el plano intergubernamental y los procesos de nuevo tipo a través de arreglos de gobernanza multinivel identificando sus alcances y límites, observamos que algunas variables

actuaron como propulsoras y/o obstaculizadoras de los arreglos de gobernanza formal e informal: **a. la clave política**, actores a los cuales le es difícil escapar de su propio ámbito de intereses políticos o corporativos, cuestión que parece incompatible con la lógica de la gobernanza informal que ellos mismos incluyen en su discurso como atractor de adhesión a una gestión política moderna; **b. la clave institucional**, las burocracias con énfasis diferentes aferradas a una cultura de trayectoria histórica y por otro lado la tecno-burocracia que opera con relativos márgenes de autonomía sobre una concepción de gerencia pública; **b. la clave de la cooperación internacional** que delimita los enfoques, las metas y objetivos y los procedimientos a seguir condicionando el marco de arreglos políticos y socio-políticos; y **c. los marcos legales** que se siguen produciendo y condicionan los juegos de la gobernanza sea esta local o regional y la gobernabilidad de las jurisdicciones subnacionales.

Vimos que, la clave política se manifiesta abriendo puertas cuando hay afinidad y manteniéndose presente pero inactiva, u obstaculizando cuando es de oposición, o en el peor de los casos bloqueando cuando aún en sintonía afecta determinados intereses locales o sectoriales. También, vimos que las burocracias tradicionales pretenden mantener el dominio institucional sobre determinados campos de acción de políticas para proteger su naturaleza y razón, así como los técnicos tienen una visión más abierta para comprender los caminos de relacionamiento político, aunque reconocen que en la clave política se encuentra definitivamente el destino de cualquier intención de cooperación.

Por otra parte, la cooperación internacional que despliega programas universales sin poner atención a las condiciones y coyunturas de cada caso, obligando a los actores a manejarse de acuerdo a las coordenadas por ellos trazadas. Por último, la emergencia de nuevas leyes que comienzan a visualizar el territorio como un espacio de construcción social y objeto de política pública, diferenciándolo como otra escala de acción en el territorio nación, destinando normas de ordenamiento y desarrollo, aunque, por su carácter universal también generan constreñimientos cuando las instituciones y actores deben adecuar sus políticas a las normas y en especial cuando, la normativa no reconoce una realidad metropolitana que definitivamente instaurada en el territorio, instala intensas dinámicas de actividad social y política.

Podemos concluir entonces que estas claves constituyen tal como se desempeñan – como son concebidas e implementadas por instituciones y actores- un obstáculo para el control público de la metropolización a través de la gobernanza informal aunque, parecen menos agresivas con arreglos de gobernanza intergubernamental formal. No se avizora por lo tanto, cómo se logrará el control político de la metropolización por parte de la política en el AM de Montevideo. La arena institucional no se apropia de la idea de lograr algún tipo de desarrollo político “de” y “en” el AMM. ¿Sigue presente entonces la pregunta de ¿hasta dónde se quiere llegar con el problema de la metropolización? ¿Se pretende por parte de instituciones y actores el desarrollo político en el AMM? Esta posibilidad no entra como vimos aún en los intereses políticos es preocupante porque cuando consultamos en el transcurso de la investigación sobre las perspectivas de lograr algún grado de desarrollo institucional (que definimos a los efectos como procedimientos aplicados en el territorio por parte de instituciones capaces de formular y aplicar políticas) y político (conjuntos de arreglos formales e informales que otorguen continuidad a la acción pública), encontramos pocas respuestas, con algunas de las cuales discutimos y generamos desconfianza en los interlocutores. Estas respuestas se relacionaban a un plano instrumental, definiéndose como un conjunto de necesidades para organizar instituciones y actores a fines de implementar planes estratégicos de tipo integrado (múltiples organizaciones) e integrales y transversales (comprendiendo varios planos de políticas que se retroalimentan entre sí y considerando problemas que atraviesan varios sectores de políticas).

Pero en ningún caso se consideró por parte de los actores la posibilidad de generar marcos consistentes –reglas de juego estables- que respaldaran acciones políticas en un plano regional de nuevo tipo, es decir, considerando un cambio en el diseño organizativo del Estado o en el sistema de relacionamiento intergubernamental formal, soslayando sin consideraciones esta perspectiva, y dejando sin respuesta la posibilidad de algún tipo de desarrollo político en el AM de Montevideo que pudiera equipararse a otros marcos recientemente aprobados en materia de competencias y funciones territoriales como las leyes ya mencionadas.

Consideramos que generar desarrollo político para un territorio es crear y recrear la trama institucional necesaria para cumplir con el fin colectivo del Estado, adecuándose éste con reglas amplias a las circunstancias que se presentarán, aunque como sabemos

estas sean movibles y cambiantes. Como sabemos, las necesidades colectivas de los ciudadanos metropolitanos tienen énfasis diferentes con otros planos territoriales del Estado en tanto demanda y en tanto participación. Incluso, vimos que dentro del AMM las necesidades son distintas en tipo y magnitud según la ubicación geográfica y política del núcleo urbano y esto no tiene expresión político institucional.

La trama institucional de la que hablamos tiene dos dimensiones: una la que afirma las posibilidades de los gobiernos para operar indistintamente en cada situación, en solitario o en conjunto, lo cual se comienza a ver avances en materia de regulación legal; y dos, el reconocimiento de una necesaria conexión intergubernamental apoyada esta vez en reglas y procedimientos que trasciendan los períodos gubernativos y la consecuente voluntad y estrategias de los actores políticos.

Montevideo, febrero de 2011.

BIBLIOGRAFÍA

Achard y Flores (1997): Gobernabilidad: Un reportaje a América Latina. FCE, Méjico

Acosta Silva, A. (1994): Gobernabilidad y Democracia. Perspectivas del debate a veinte años del reporte a la Comisión Trilateral. En Camou, A. Comp. (1994): Democracia y gobernabilidad. Nóesis nº 13, año 5. Universidad Autónoma de Juárez. Méjico.

Agenda Metropolitana del AMM (2007): Libro Blanco del AMM. Presidencia de la República, OPP-Agenda. www.presidencia.gub.uy

Agranoff, R (1991), Marcos para el análisis de las relaciones intergubernamentales. WP de Trabajo, Gobierno y Administración. Instituto Ortega y Gasset. Madrid.

Aguilar Villanueva L (2006): Gobernanza y Gestión Pública. FCE, Méjico.

Alcántara, M (1999): De la gobernabilidad" en Revista América Latina Hoy nº8, www.usal.es

Almond y Powell (1972): Comparative politics: A development approach. (copia s/ datos)

Arbós X y S. Giner (1996): La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Siglo XX, Madrid, 1996.

Altman D. (2001): "Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura", en "Instituciones y Desarrollo", 8-9, Barcelona, IIG, pp. 385-410.

Altman D., Castiglioni R. (2000). "De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática". En: Desarrollo Humano e Institucional en América Latina, En: http://www.iigov.org/dhial/dhial9/dhial9_03.htm

Arenas, F (2007): Re-configuración espacial y adaptación institucional: un reajuste pendiente en el caso de los espacios metropolitanos chilenos. En: **De Mattos, C e Hidalgo:** Santiago de Chile : movilidad espacial y reconfiguración metropolitana. IEUyT. PUC de Chile. Santiago de Chile.

Arenas F. (2008) Obstáculos para la gobernanza de los espacios metropolitanos chilenos : fragmentación institucional, desarticulación instrumental, atomización social. **Yañez, G., A. Orellana, O. Figueroa y F. Arenas comp. (2008):** Ciudad, poder y gobernanza. Colección RIDEAL, Serie Geolibros nº 9, EURE Libros. Santiago de Chile. Pp.67-76

Alvarado, R., Resnichenko, Y. y Robayna, A. Movilidad diaria de la población y transporte público en el Area Metropolitana de Montevideo. Geoespacio/ Revista de la Asociación Nacional de Profesores de Geografía, v. 34 , p. -,2008

Aucoin, P. (1995) The New Public Management: Canadá en Comparative Perspective. Institut for Research on Public Policy, Montreal

Banco Mundial (1992): Governance and Deelopment. Washington, WB.

Badie, B. (2000): El Estado Nación: ¿un actor entre otros? Entrevista, Revista Label France, nº 38.

Badie: (2001) Etat, Nation, Territoire, Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, Guy HERMET, Bertrand BADIE, Pierre BIRNBAUM, Philippe BRAUD, 5ième édition, Paris, Armand Colin.

Blanco I y R Goma (2002): "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones". VII Congreso del CLAD, Lisboa, 2002.

Blanco I y R. Goma (2006): **Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma.** En Revista de Ciencias Sociales nº2, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP), Universidad Autónoma de Barcelona.

Barreiro Castevany (2000): Los nuevos vecinos. Metropolización, exclusión social y segregación urbana en las ciudades europeas. En: habitat.aq.upm.es/boletin/n34/afbar.html

Barton, J. (2008): El poder de la gobernanza: el eslabón perdido de la sustentabilidad urbana. En: Yañez, G., A. Orellana, O. Figueroa y F. Arenas comp. (2008): Ciudad, poder y gobernanza. Colección RIDEAL, Serie Geolibros nº 9, EURE Libros. Santiago de Chile. Pp. 413-430.

Bértola, L. y A. Rodríguez (2007) Vértice económico del AMM. La visión desde lo económico productivo. En: Libro Blanco del AMM. Presidencia de la Rerpública, OPP-Agenda. www.presidencia.gub.uy

Bervejillo, F (2005) Algunas definiciones para la formación en Ordenamiento Territorial, VI Encuentro de Postgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales: "Construyendo espacios para la colaboración regional" Toluca, México, 19 a 21 de Septiembre de 2005

Bill, J.A. y R.L. Hardgrave (1992): Teresa Carnero comp.: Modernización y desarrollo político. En: Modernización, desarrollo político y cambio social. Alianza Editorial, Madrid. Pp. 101-150.

Bird R. y E. Slack (2005): Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana. En: Gobernar las Metrópolis. Rojas, Cuadrado y Fernández comp. BID, Washington DC.

Bobbio, N.: (1998) Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política. México. FCE.

Bobbio, N.: La crisis de la democracia y la lección de los clásicos. En www.geocities.com

Boisier, S. (1999): El desarrollo regional a partir de la construcción del capital sinérgico. Paper curso MOT/FARQ 2005.

Boisier, S. (2005): Epistemología y axiología territorial. Curso MOT/FARQ. Montevideo.

Boisier, S. (2009): Algunas hipótesis sobre un modelo de desarrollo de la Zona Metropolitana. En: **De Mattos C., O. Figueroa, P. Bannen y D. Campos** comp. (2009): Huellas de una metamorfosis metropolitana. Ed. EURE LIBROS. Santiago de Chile.

Borja, J. (1997) "Informe sobre la gobernabilidad de las Áreas Metropolitanas en el mundo" Urban Technology Consulting, 2004, www.urbantechnology.org (b)

Borja, J y M. Castells (1998): Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Ed. TAURUS, Madrid.

Borja, J. (2008): Gobernabilidad y planteamiento de los territorios metropolitanos. En: **Yañez, G., A. Orellana, O. Figueroa y F. Arenas** comp. (2008): Ciudad, poder y gobernanza. Colección RIDEAL, Serie Geolibros nº 9, EURE Libros. Santiago de Chile. Pp.135-174.

Borja, J y Z. Muxi (1992): El espacio público, ciudad y ciudadanía. En: www.

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

Börzel, T. (1997): ¿Qué tienen de especial los policy-networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea. Traducción M^a A. Petrizzo, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

Brenner, Neil (2002): Decoding the Newest "Metropolitan Regionalism" in the USA: A Critical Overview, *Cities*, Vol. 19, No. 1, pp. 3-21. **Pergamon** ©2002 Elsevier Science Ltd. All rights reserved. Printed in Great Britain. 0264-2751/02

Bresser Pereira, J.L. (2006): El modelo estructural de gobernanza pública. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 36. Caracas. www.clad.org.ve

Calvo, J. J. (2002): Las necesidades insatisfechas en Montevideo. FCS, Montevideo.

Calvo, J.J. (2002): Las necesidades insatisfechas en Uruguay. FCS. Montevideo.

Camou, A. Comp. (1994): Democracia y gobernabilidad. Nóesis n° 13, año 5. Universidad Autónoma de Juárez. Méjico.

Camou, A. (1994): Gobernabilidad y Democracia. Elementos para un mapa conceptual. En: Camou, A. Comp. (1994): Democracia y gobernabilidad. Nóesis n° 13, año 5. Universidad Autónoma de Juárez. Méjico.

Cadaval M^a D. (2006): La hacienda local: un futuro metropolitano. Revista electrónica de Gestão de Negócios. Universidade Católica de Santos. Vol.2, n°3.

Cadaval M^a D y L. Caramés (2006): Una aproximación a los modelos de intermunicipalidad. En: www.redalic.mx/redalyc/pdf504/

Caetano, G y J. Rilla (2005) "Historia contemporánea del Uruguay, Ed. Fin de Siglo, Montevideo

Carrión, F. (1999) Principios de la descentralización. CEBEM, www.cebem.org.bo

Carrión, F. (2001): La ciudad construida. Urbanismo en América Latina. Junta de Andalucía, Flacso Ecuador, Quito.

Carrion, F. (2004): Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina. Flacso Ecuador, Quito.

Carrion, F. (2004): El desafío político de gobernar la ciudad. Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **NUEVA SOCIEDAD** No 212, noviembre-diciembre de 2007, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

Castells, M. (1971): Problemas de investigación en sociología urbana. Siglo XXI, Méjico.

Capel, H. (1975): La definición de lo urbano Texto publicado *Estudios Geográficos*, n° 138-139 (n° especial de "Homenaje al Profesor Manuel de Terán"), febrero-mayo 1975, p 265-301]

Castevany, F.: Los nuevos vecinos, Metropolización, exclusión social y segregación urbana en las metrópolis europeas” Biblioteca de Ideas, www.iigov.org

Cerrillo i Martínez, A. comp. (2005): La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Instituto de Administración Pública, Madrid.

Cerrillo i Martínez, A. (2005): La gobernanza hoy: introducción. En: La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Instituto de Administración Pública, Madrid.

Ciccolella, P. y I. Mignaqui (2003): La metropolización poskeynesiana: Buenos Aires hacia la ciudad dual. En: Nuevas dinámicas territoriales en Argentina. Gorenstein y Gutierrez (comp.), UNS. Pp. 109-122.

Ciccolella, P. y I. Mignaqui (2005): Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano. Paper datos extraviados.

Cohen J. y S.Peterson (1997): "Administrative Decentralization: a new framework for improved governance, accountability and performance" Development Discussion, Paper n°582, Harvard, Institute for International Development.

Coll, J.L (2008): La cuestión de la gobernabilidad de áreas metropolitanas y la solidaridad intercomunal: el caso francés. En: **Yañez, G., A. Orellana, O. Figueroa y F. Arenas comp.** (2008): Ciudad, poder y gobernanza. Colección RIDEAL, Serie Geolibros n° 9, EURE Libros. Santiago de Chile. Pp.77-90.

Comision de la Unión Europea (2001); La gobernanza europea: libro blanco. CCUE, Luxemburgo

Coppedge, M. (1996): El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos. En PNUD-CORDES, PNUD-Quito.

Coppedge M. (1996). "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos". En: Varios autores, *Ecuador: un problema de gobernabilidad*, Quito, CORDES, 27-61.

Coraggio, J.L. (1997): La gobernabilidad de las grandes ciudades. Sus condiciones económicas. Ponencia presentada en el Simposium sobre "Metrópolis, desigualdades socio-

espaciales y gobernanza urbana: reflexiones comparativas", XXI Encuentro Anual de ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, 21-25 de octubre de 1997.

Coraggio, J.L. (2004): Descentralizar: barajar y dar de nuevo. Compilación de artículos. FLACSO-Ecuador. Ed. Fronesis. Quito.

Cravacuore, D. comp. (2001): Innovación en la gestión municipal. Universidad Nacional de Quilmes/FAM, Prov. De Buenos Aires.

Cravacuore, D (2006): Análisis del asociativismo en Argentina. Revista Medio Ambiente y Urbanización, año 22, n° 64, pp. 3-16. Buenos Aires.

Cruz C. N. (2001): "Gobernabilidad y "governance" democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional", en "Desarrollo Humano e Institucional en América Latina", 23, Barcelona, IIG, 12 p.

Cuervo González L. (2006): Globalización y territorio. Serie Gestión Pública n° 56, ILPES-CEPAL. En www.eclac.org

Deferrari, D. (1996) "Governance o las tribulaciones de un terminólogo". PuntoyComa (Servicio de Traducción de la Unión Europea). (1996), 40.
<http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/40/pyc403.htm#governance>

Dematteis, G. (1996): Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En: La ciudad dispersa », 1996 (Urbanitats, 4)

De Mattos, C (1984): "Ciudades intermedias y desconcentración territorial: propósitos, alcances y viabilidad". Revista EURE, Santiago de Chile, vol. XI, núm. 32, diciembre. (a)

De Mattos, C. (1982): "Los límites de lo posible en la planificación regional", Revista de la CEPAL, Santiago, Chile, núm. 18, diciembre. 1982 (b)

De Mattos, C. (1981): "Crecimiento y concentración espacial en la América Latina: algunas consecuencias", El Trimestre Económico, México, vol. XLVIII (2), núm. 190, abril-junio. 1981 (c)

De Mattos, C. (2001): "De la planificación a la governance: implicancias para la gestión urbano regional" Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Apuntes de clase. PUC de Chile. (d)

- De Mattos, C. y R. Hidalgo** eds. (2007): Santiago de Chile : movilidad espacial y reconfiguración metropolitana. IEUyT. PUC de Chile. Santiago de Chile. (e)
- De Mattos C., O. Figueroa, P. Bannen y D. Campos** comp. (2009): Huellas de una metamorfosis metropolitana. Ed. EURE LIBROS. Santiago de Chile. (f)
- De Mattos, C.** (2009): Santiago de Chile : globalización y expansión metropolitana. Lo que existía sigue existiendo. En: **De Mattos C., O. Figueroa, P. Bannen y D. Campos** comp. (2009) : Huellas de una metamorfosis metropolitana. Ed. EURE LIBROS. Santiago de Chile. (g)
- Dente, B.** (1985): Governare la frammentazione. Ed. Il Mulino, Italia.
- De Queiroz Riveiro, L.C.** comp. (2004): Metrópolis: entre a coesão e a fragmetacão. A cooperacão e o conflito. FASE/ODM, pp. 17-40, Brasil.
- De Quieroz Ribeiro, L.C** (2005) Metrópolis brasileñas: ¿cómo gobernar la *urbs* sin *civitas*? Revista Nueva Sociedad nº 512. En: www.nuso.org
- Díaz de Landa, M.** (2007): Las relaciones intergubernamentales entre los municipios, los gobiernos subnacionales y la nación. En: Daniel Cravacuore y Ricardo Israel comp. Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005). Hanns Siedel Stiftung, UNQ, UA. Santiago de Chile.
- Easton, D.** (1973) Esquema para el análisis político, Amorrortu, Buenos Aires.
- Echebarria Koldo** (2004): Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004
- Feldman E.** (2001): "La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización: del cambio del régimen a la arquitectura institucional de governance y la gobernabilidad", en "Instituciones y Desarrollo", 8-9, Barcelona, IIG, pp. 367-384.
- Fernández, V.R.** (2003): Estrategias de desarrollo y transformación estatal. Buscando al Estado bajo el capitalismo global. Tesis de PhD. UNL Ed. Santa Fé, Argentina.
- Finot, I.** (1999): Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina. ILPES/CEPAL. Santiago de Chile.

Finot, I. (2001): Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Análisis comparativo. CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.

Flisfisch A. (1989): Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión. Revista Mexicana de Sociología.

Franco R. (1999): "Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina" en Revista América Latina Hoy n°8, www.usal.es

Friedmann J. y A. Necochea (2009): Algunos problemas de política de urbanización en la región capital de Chile. En: Santiago en EURE: Huellas de una metamorfosis metropolitana. De Mattos, Figueroa, Bannen, Campos editores.

Friend, J.K; J.M. Power y C. J Yewlett (1974): Public Planning: the intercorporate dimension. London: Tavistock. Citado por Rhodes (2005): En: La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Pp. 99-122. Instituto de Administración Pública, Madrid.

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

Garretón M. A. (1994): Redefinición de Gobernabilidad y Cambio Político. En

Geisse y Coraggio (1982): Areas Metropolitanas y desarrollo regional. En Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina Geisse y Hardoy comp. Bs. As. 1982.

Geo-Canelones (2006): Informe GEO-CANELONES. IMC. www.imc.gub.uy

Gorosito, R. (2009): El nuevo marco jurídico para la gestión territorial. En Desafíos y oportunidades de la LOT para los Gobiernos Departamentales. Presidencia República, MVOTMA, AECI, CI, Montevideo

Hall, P. (1996) "Strategic Metropolitan Planning: The London Experience". Kjellberg Bell, J. and Webber S. Urban Regions in a Global Context: Directions for the Greater Toronto Area. Toronto, University of Toronto.

P.Hall (s/f): Las megaciudades, las ciudades del mundo y Global Cities. primera conferencia
Megaciudades.

Hecló, H (1978): *Modern Social Policies*. En Skocpol. *Revista El cielo por asalto*. Buenos Aires, 1992. Y en **Hecló H.** (1974): *Modern Policies in Sweden and UK*. New Haven Yale University Press.

Hewitt de Alcántara, Cynthia (1998): Usos y abusos del concepto de gobernabilidad. *Revista internacional de ciencias sociales*. Marzo 1998 n°155. En: <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html>

Hilderbrand, Mary y Grindle, Marilee (1997) "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?", en Grindle, Merilee (ed.) *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, Boston, Harvard University Press.

Hirsh, P (2000): "Democracy and Governance" en J.Pierre (ed) *Debating Governance*, Oxford University Press 2000

Huerta Rosas, M^a A (2008) Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional *Política y Cultura*, Núm. 30, sin mes, pp. 119-134. Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco Redalyc. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=26711160006>

Huntington S, M Croizier y J. Watanuki (1975), *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comisión*. New York University Press. en: <http://www.getcited.org/pub/101592180>

Huntington, S (1975): *El orden político en las sociedades en cambio*. PAIDOS, Barcelona.

Huntington, S. (1992): Desarrollo político y deterioro político. En: *Modernización, desarrollo político y cambio social*. Alianza Editorial, Madrid. Pp. 167-220.

Hoods, Ch (1989): "A public management for all seasons? *Public Administration Review*, n° 69, pp-3-19 **Huntington S.**

Janoschka, M (2002): El nuevo modelo de la ciudad metropolitana: fragmentación y privatización. *EURE*, vol.28, n° 85, pp.11-20.

Janoschka (2006) **DE CIUDADES DISPERSAS A CIUDADES PERFORADAS**. Una nueva fase de transición demográfica y sus consecuencias morfológicas. En Instituto de Geografía Cultural, Estudios Urbanos y Regionales J.W. Goethe-Universität Frankfurt Senckenberganlage 36 60325 Frankfurt. Acceso a internet en: https://www.med.uni-frankfurt.de/fb/fb11/ifh/Personen/wiss-mitarb/Janoschka/downloads/Janoschka_2005.pdf

Jolly, J.F (2002) Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas. Escuela Superior de Administración Pública - ESAP – en Bogotá los días 18 y 19 de julio de 2002.

Jolly, J.F. (2007): Gobernancia de los territorios y gobierno del territorio en Colombia: el caso de la política pública de vivienda de interés social en Bogotá y Chiquiquirá. Revista SCIELO, vol.12 n° 2.

Johnston R.J. y Gregory D. Smith (eds 1994). Diccionario Akal de Geografía Humana. Madrid: Akal, 2000. (orig. The Dictionary of Human Geography. Londres: Basil Blackwell, 1981; 1994, varias ediciones.)

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

Jouve, B. (1999 y 2002): La gouvernance d'agglomeration en Europe. Les leçons d'un echec. Pouvoirs Locaux. s/más datos.

Katzman, R (2001): Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres Urbanos., *Revista de la cepal*, núm. 75, Santiago de Chile.

Katzman, R; F.Filgueira y F. Errandonea: (2008) La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo.

Kaufmann, D., Krayy, A. y Labaton-Zoido, P.(2000): Aggregating Governance Indicators. Policy Research Working Paper 2195, 2000.
http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf

Kauffmann, D.; Kraay y Mastruzzi (2008): Indicadores de Gobernanza en la región: Realidades y desafíos. Corporación Andina de Fomento. Oficina de Políticas Públicas y Competitividad

Kelsen H. (1881): "Teoría general del derecho y del Estado", UNAM, 1975, Méjico

Kinto, M. (2009): Intermunicipalidad metropolitana y finanzas públicas: un análisis de los determinantes del gasto público municipal en Méjico. Urban Economics Review. REDALYC. En: www.redalyc.org

Klink J. (2005): Perspectivas recientes sobre organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En: *Gobernar las Metrópolis*. Rojas, Cuadrado y Fernández comp. BID, Washington DC.

Klijn, E. (2005): Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto. En: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Pp. 213-244. Instituto de Administración Pública, Madrid.

Kooiman, J. (2004): *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 16 (2004) págs. 171-194. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Comte d'Urgell, 240 3-B 08036 Barcelona, España. www.iigov.org

Kooiman, J. (2005): *Gobernar en gobernanza*. En: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Pp. 57-82. Instituto de Administración Pública, Madrid.

Lauraga M. E (2002): *Descentralización sin Municipalización*. DT n 33. ICP FCS, Montevideo.

Lauraga M. E comp. (2001): *La geografía de un cambio*. EBO ICP, Montevideo.

Le Gales, P. (1996) "Regulations and Governance in European Cities". *International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (3): pp. 482-506.

Lefèvre, C. (2000): "Establecimiento de Gobiernos Metropolitanos en Europa: 1960-2000. Desde la legitimación funcional a la política"- www.clad.ve y www.riadel.org.bo

Lefèvre, C. (2005): *Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones para las ciudades latinoamericanas*. En: *Gobernar las Metrópolis*. Rojas, Cuadrado y Fernández comp. BID, Washington DC.

Licha, I. (2000) Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales", junio 2000

Ligrone P. (1992) *Area Metropolitana de Montevideo: hacia una reflexión geopolítica*. paper MVOITMA, Montevideo, 1992.

Lipset, S. (1963) *El hombre Político*. Eudeba, Buenos Aires

Lipset, S. y S. Rokkan: "El partido político: agente de conflicto e instrumento de integración" pág. 196-212, *Sociologie Politique*, comp. Birnbaum y Colin, París, 1971. En Cuadernos de Ciencia Política 2, FCU, Montevideo.

Lira Cossio, L. (2003): La cuestión regional en América Latina. Serie Gestión Pública, CEPAL-ILPES n° 44. En: www.eclac.org

Lombardi M. (1989): "La investigación urbana en el Cono Sur, algunas reflexiones sobre el estado del arte. CIESU, Montevideo.

Lombardi, M (1989): "Las ciudades en conflicto: una perspectiva latinoamericana" ED. Banda Oriental Montevideo, 1989.

Lombardi, M y F. Bervejillo (1989): Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo. Hacia una región urbana de la Costa Sur. s/d, copia.

Lowi T. (1966): *American Business, Public Policy, Cases Studies and Political Theory en World Polictics*, vol. XVI, 1966

Magri, A. (2002): "Condiciones del bienestar de las personas en el AMM" en <http://www.fcs.edu.uy/enz/licenciaturas/cpolitica/pol%20y%20gest%20municipal/indice%20bienestar%20magri.pdf> y en DT/ICP/FCS n° 34

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

----- (2004): Gobierno y relaciones intergubernamentales en las áreas metropolitanas. El estado del arte de un tema irresuelto. Doc. Trabajo n° 43, ICP-FCS. Montevideo.

----- (2009): La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: gobierno del territorio en una propuesta que involucra a todos. ICP-Fin de Siglo-CLACSO, Montevideo.

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

----- (2010): "Descentralización municipal en Uruguay: el estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía", Artículo publicado Revista ICHEM n°2;

Magri, A. y A. Oroño (2007) "La gestión transversal en la implementación de políticas públicas en el ámbito territorial: los casos de la Agenda Metropolitana y las Mesas Territoriales del MIDES." Concurso CLAD, Premio Mención de Honor

Magri A. y M. A. Huete (2009): Gobernando las áreas metropolitanas: gobernanza y gobernabilidad iberoamericanas en perspectiva comparada. En: GOBIERNO LOCAL Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN IBEROAMERICA: Las bases formales de los procesos de gobernanza local. Editores: Daniel Cravacuore y Clemente J. Navarro, Sevilla.

Magri A. y M. Freigedo (2010): "Municipales 2010: ¿elecciones de segundo orden? En Elecciones 2010, ICP-Fin de Siglo-CLACSO, Montevideo.

Majone, E. (1989): Evidence, argument and persuasion in the policy process. New Haven, YALE University Press.

Maintz, R. 1999): "Nuevos desafíos para la governance" Instituciones y Desarrollo, www.iigov.org

Maintz, R. (2001) El Estado y la sociedad en la gobernanza moderna Revista del CLAD, n° 21, Caracas

Maintz, R. (2002) Los Estados nacionales y la gobernanza global Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 24. (Oct. 2002). Caracas

Maintz, R. (2005): Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En: La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Pp. 83-98. Instituto de Administración Pública, Madrid.

March J.G y J.Olsen (1989) Rediscovering institutions, The Free Press, NY.

Marsh, D. y R. A. W. Rhodes (1992). Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon Press.

Marshall, T. (1949) Ciudadanía y clase social, Cambridge University Press

Martínez, E. (2009): Transformaciones urbanas/suburbanas y sus pobladores metropolitanos. 1985-1996-2004. Ediciones Agenda Metropolitana. FARQ-UdelaR, Montevideo.

Mc Neill, D. (1999): Urban Change and the European Left. Tales from the New Barcelona, Routledge, Londres, 1999

Martins H (1978): "El Municipio Contemporáneo" FCU, UdelaR 1978.

Mello: 1999

Midaglia, C (2001): Los dilemas de la cooperación público-privada en la provisión de servicios sociales. En: Calame y Talmant: Con el Estado en el corazón. Ed. Trilce, Montevideo, pp. 203-223.

Milanesi, A. (2007): La gestión pública de las políticas metropolitanas: el caso del transporte colectivo en el AMM 2005-2007. Tesis de grado, ICP-FCS. Montevideo.

Moncayo Jiménez, E. (2002): "Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización" n° 27, CEPAL/ILPES, Santiago de Chile.

Moncayo Jimenez (2001) Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. Serie Gestión Pública CEPAL, n°13. www.eclac.cl

Moncayo Jiménez, E. (2006): Las políticas regionales en América Latina y los países andinos: un análisis comparativo. En: Cuadernos del CENDES. Año 28, tercera época.

Mondragon, Ruiz de Lezama (2001): La gestión intergubernamental: las relaciones intergubernamentales en España. En Olías de Lima (comp.) La nueva gestión pública. Prentice Hall, Madrid.

Morata, F. (1991): Relaciones Intergubernamentales y Políticas Públicas. s/d. copia.

Morata, F. (2002): Gobernanza multinivel en la Unión Europea. En VII Congreso CLAD, Lisboa.

Montero C. y P. Morris (2001): Territorio, competitividad y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los Sistemas Regionales de Innovación. Programa de Innovación Tecnológica del Ministerio de Economía en la VI Región. Santiago de Chile Monclús:1998

Morin, E: (2000) *Unir los conocimientos. El desafío del siglo XXI*. Plural, La Paz.

Musso C. (2004): Las ciudades del Uruguay, FARQ-UdelaR, Montevideo.

Musso, C. (2005) Las escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo y definición de criterios para su articulación e instrumentación. Cuadernos del Territorio, MVOTMA-ITU-FARQ. Montevideo

MVOTMA: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible n°18.308.

MVOTMA: Desafíos y oportunidades de la LOT para los Gobiernos Departamentales. Presidencia de la República, MVOTMA, AECI, CI. 2009, Montevideo

Naciones Unidas/Consejo Económico Mundial (2006): "Conceptos y terminologías de gobernanza y administración pública" www.wb.org

Natera, A. (2004): La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Universidad Carlos III de Madrid.

Narbondo, P y C. Ramos (2001): "Reforma Administrativa y capacidad estatal de conducción" en Talmant y Calamá (ed) "Con el Estado en el corazón". Trilce, Montevideo, 2001.

Narbondo P. y C. Ramos comp. (2003): La reconstrucción gerencial del Estado. Ed. BO-ICP-FCS. Montevideo.

Narbondo, P., Ramos C. y C. Zurbriggen (2009): Marco conceptual para el estudio de las capacidades estatales. Mimeo s/ed.

Navarro, C. (2002). "La sociedad política como agenda de investigación: delimitación conceptual y marcos analíticos". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.

Navarro, C. (2004): Sociedades políticas locales: democracia local y gobernanza multinivel. WP nº 34. En Centro Sociología Política, Universidad de Olavide. Sevilla. www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html

Navarro, C. (2004): Democracia local y gobernanza multinivel. En Congreso IX CLAD, Madrid. www.cla.org.ve

Navarro C., M^a. A. Ramírez y T. Clark (2004): Local governance: redes de responsividad en un espacio multinivel. En IX Congreso CLAD, Madrid. www.clad.org.ve

Neumann, M. (2006): La gobernanza regional metropolitana. Grandes redes institucionales y fenómenos multiescala. En:

Nickson, A. (1998): ¿Hacia dónde va América Latina?: Una perspectiva comparativa" CLAD, Caracas.

Nickson, A. (2002) Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 24. (Oct. 2002). Caracas

North, D. (1993, ed.1999): Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE. Méjico.

OCDE (2000) The reform of Metropolitan Governance. Washington

Oliás de Lima, B. (2001): La nueva gestión pública. PRENTICE HALL, Madrid.

Olson, M (1965) La lógica de la acción colectiva: Bienes públicos y teoría de grupos. En Español (1992), Limusa, Méjico.

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

Oriol, N. (2000): "Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea" www.gva.es/cmh/cientif/nello.htm 2000 (a)

Orellana, A. (2009): La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los Municipios. Revista EURE Vol. XXXV, nº104, pp.101-120. Santiago de Chile

Orellana, A. (2007): La gobernabilidad metropolitana: nuevos escenarios para el desarrollo urbano y territorial del Área Metropolitana de Santiago. En: De Mattos e Hidalgo: Santiago de Chile: movilidad espacial y reconfiguración metropolitana. IEUyT. PUC de Chile. Santiago de Chile.

Orellana, A; Pallard y L. Fuentes (2006): El municipio y la gobernabilidad del territorio comunal. En: La reforma municipal en la mira. Ed. Expansiva-Observatorio de ciudades-Escuela de Trabajo Social. Santiago de Chile. Pp. 43-84.

Oriol N.: Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea". En www.gva.es/cientif/nello.htm También localización en: DIALNET Ciudad y territorio: Estudios territoriales, ISSN 1133-4762, N° 106, 1995 , págs. 783-792

Osborne D.y T. Gaebler (1991): Un nuevo modelo de gobierno. Ed. Gernika, Ciudad de Méjico

Osborne D.y T. Gaebler (1992): Reinventando el gobierno. Ed. PAIDOS; Barcelona.

Panbianco, A. (1965): Partidos y Modelos de Partidos. Alianza Editorial, Méjico.

Parrado, S (2004): La desterritorialización de las ciudades y las consecuencias para la gobernanza en las metrópolis. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004

Parmigiani, M. (2005): Aspectos jurídicos y políticos y de la institucionalización de modelos innovadores de asociativismo municipal: una reflexión a partir de experiencias en Argentina. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

Parmigiani, M. (2006): La (re)significación de la autonomía local en el marco de la construcción de las relaciones intergubernamentales bajo formas regionales. En XI Congreso del CLAD, Ciudad de Guatemala.

Pasquino G. (1988): Gobernabilidad. En Bobbio, Mateucci y Pasquino. Diccionario de la Política. Suplemento Madrid 1988.

Paulo, L. (2007) *Adjudicatarios de vivienda de interés social: incursionando más allá de definiciones literales*. Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT, Montevideo.

Pellegrino A. (2003)
http://www.anep.edu.uy/historia/clases/clase20/cuadros/15_Pellegrino-Demo.pdf

Peters, G (2000): "Governance and Comparative Politics" en Pierre J: Debating Governance, Oxford University Press, 2000.

Peters, G. (2003) El nuevo institucionalismo; Ed. GEDISA, Barcelona

Pye, L. (1965 y 1966): Aspects of Political Development. Citado en Bill y Hardgrave: Modernización y Desarrollo Político (1992).

Pierre, J (2000): "Debating Governance" Oxford University Press.

Pierre J. y Peters G. (2002) Gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? (2002) www.DIALNET-UNIROJA

Peters G. y J. Pierre orgs. (2010) Administração Pública Coletânea. ENAP-UNESP, Brasilia.

Peters G. y J. Pierre orgs. (2010) O papel da gestão publica no governo. En: Administração Pública Coletânea. ENAP-UNESP, Brasilia

Peters G. y J. Pierre (2005): ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En: La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Pp. 37-56. Instituto de Administración Pública, Madrid.

Peters G. y J. Pierre (2005): ¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública. En: La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Instituto de Administración Pública, pp. 123-144, Madrid.

Peters G. (2003) **La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?** Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: "The Capacity to Govern: Moving Back to the Center?" Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 27. (Oct. 2003). Caracas.

Peters, G. (2005): **Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?** Foro Internacional 182, XLV. En: www.revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_1144_8709.pdf

Pierson, P. (1993): **When the effects become cause: Feedback and political change.** World Politics n° 45, 1-19.

Pírez, P. (2002): "Desarrollo local y ciudad metropolitana" Doc. CONICET, Buenos Aires

Pírez, P. (2002): **La cuestión de la Región Metropolitana, Documento de Trabajo N° 1, Área Programa y Proyectos, UNGS.**

Pírez, P. (2008): **Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas.** En: **Yañez, G., A. Orellana, O. Figueroa y F. Arenas comp.** (2008): **Ciudad, poder y gobernanza.** Colección RIDEAL, Serie Geolibros n° 9, EURE Libros. Santiago de Chile. Pp.91-110.

Pírez, P. (2009): **La gobernabilidad metropolitana como tarea pendiente en la sociedad argentina.** 21 Congreso Internacional de Ciencia Política. IPSA. Santiago de Chile, 12 – 16 de julio de 2009.

PNUD RLA /00/001 RBLAC: La Agenda de la gobernabilidad. Serie: Relaciones Gobierno – Sociedad, Documento n°3.

Pollit, C. (1990): **Managerialism ins the Public Service.** Doc. s/d.

Prats O. (2003): El concepto y el análisis de la gobernabilidad. Revista Instituciones y Desarrollo N° 14-15 (2003) págs. 239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Córcega 255, 5° 1ª 08036 Barcelona, España. <http://www.iigov.org>

Prats J. (2000): "Las ciudades latinoamericanas en el umbral de una nueva época. La dimensión local de la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano", en "Instituciones y Desarrollo", 7, Barcelona, IIG, 31 p. www.iigov.org

Prats, J. (2004): "La construcción histórica del desarrollo" Biblioteca de Ideas, <http://www.iigov.org>

Prats, J. 2001 "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico" *Instituciones y Desarrollo*. Vol.10. <http://www.iigov.org>

Prats J. (2005): Modos de gobernación de las sociedades globales. En: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Pp. 145-172. Instituto de Administración Pública, Madrid.

Prevot-Shapira, M.F. (2002) *Metropolización y gobierno de la ciudad: una nueva Europa / América Latina*. Simposio Ciudades: problemas y perspectivas. Durango (México) 2AU.

Putnam, R. (1992): *Making Democracy Work. Civic traditios in modern Italy*. Princeton University Press. New Jersey.

Radin B. (2010) Os instrumentos da gestão intergovernamental. En Peters G. y J. Pierre orgs. *Administração Pública Coletânea*. ENAP-UNESP, Brasília.

Real de Azúa, C. (1981): "El patriciado uruguayo" B O, Montevideo.

Reyes Abadie, W., Brusquera, O y T. Melogno (1965): *La Banda Oriental, pradera, frontera, puerto* BO, Montevideo.

Rojas, E. (2005) *Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo*. En: *Gobernar las Metrópolis*. Rojas, Cuadrado y Fernández comp. BID, Washington DC.

Reboratti, C. (1999): *Escalas, gestión y territorio: a propósito de la gestión territorial*. En: *Desarrollo local en la globalización*, CLAEH, Montevideo

Repetto, F. (2003) *Capacidad estatal : requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. En VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. Disponible en www.clad.org.ve

Repetto, F (2003): *Capacidad institucional: un camino para enfrentar los desafíos de la política social*. En: www.cep.cl/UNRIS/references/varios/Fabian.doc

Rhodes, R.W.A. (1997): *Understanding governance: Policy Networks, Reflexibility and Accountability*. Open University Press, London.

Rhodes R. W.A: "Governance and Public Administration" en Pierre, J (ed) *Devating Governance*, Oxford University Press, 2000

Rhodes R.W.A. y M. Bevir (2005): A descentered theory of governance: rational choice, institutionalism, and interpretation.

Rhodes, R.W.A. (2005): La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En: La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Pp. 99-122. Instituto de Administración Pública, Madrid.

Rodríguez Vignoli: Segregación residencial, migración y movilidad espacial. El caso de Santiago de Chile. *Cadernos metrópole* n° 17, 2007, 1° semestre pp. 135-168

Rosanvallón, P. (2009): La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad. Ed. Manantial, Buenos Aires.

Rosembaum A. y C. Rodríguez (2005): Gobierno local y la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en América Latina. En: X Congreso del CLAD, Santiago de Chile. En: www.clad.org

Ruano de la Fuente, J M. (2002): La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. En: VII Congreso CLAD, Lisboa. www.clad.org.ve

Sabattini, F. (2000): Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile. Documentos del I. de Estudios Urbanos, serie azul, n° 29. PUC de Chile.

Sabattini, F. (2009): Reforma de los mercados de suelo en Santiago. Efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. Pp. 401-440. En: **De Mattos C., O. Figueroa, P. Bannen y D. Campos comp. (2009):** Huellas de una metamorfosis metropolitana. Ed. EURE LIBROS. Santiago de Chile.

Salisbury, R (1968): "The Analysis of Public Policies: A Search for Theories and Roles" En "Political Science and Public Policy", ed. Austin Ranney, Markham Publishing Company, Chicago 1968.

Sanguin, A. (1981) Geografía Política. Ed. Oikos-Tau, Barcelona. En www.titulaciongeografia-sevilla.es/contenidos/profesores/Territorio Poder y Geografia

Sánchez (1992) Geografía Política. Madrid. En: *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. VII, n° 358, 23 de marzo de 2002. En: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-358.htm>

Santos Preciado, J. M.(2000): "La formación de las áreas metropolitanas" en A Distancia, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, pp 162-170.

Sartori, G (1999) Teoría de la democracia. Vol I y II. Alianza Editorial. Madrid.1998.

Sassen, S. (2000): *The global city, 1991*, Princeton University Press. [ed. En castellano. La ciudad global. Nueva York, Londres, Tokio, Buenos Aires, Eudeba, 1999, p. 30]

Sassen, S. (2007): El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza. *Revista eure* (Vol. XXXIII, Nº 100), pp. 9-34. Santiago de Chile, diciembre de 2007

Sellers, J. M. (2002): The Nations-State and the urban governance. Towards Multilevel analysis. *URBAN Affairs Review*, vol. 37, nº 5. Pp.611-641.

Sellers, J.M. y Hoffmann y V. Martinot (2005) *Metropolitanization and Political Change*. VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke der GWV Fachverlage. www.vs-verlag.de

Sharpe, L.J. (1995): *The government of world cities. The future of metro model*. J. Wiley & Sons, Chichester.

Scharpf, F. (1978) *Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives*". En K.I. Hanf y F. Scharpf edit. *Interorganizational policy making: limits to coordination and central control*. SAGE, Londres.

Scharpf, F. (1997): *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.

Scharpf F. (1998): "Interdependence and Democratic Legitimation". Working Papers. Max Planck Institute for the Study of Societies. Cologne.
http://www.mpi-fgkoeln.mpg.de/publikation/working_papers/wp98-2/dh.phpl

Scharpf F. (2001): "*European Governance. Common Concerns vs. the Challenge of Diversity*". Working Paper 01/6. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp01-6/wp01-6.html>

Scharpf, F. (2005): Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa. En: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Pp. 173-202. Instituto de Administración Pública, Madrid.

Scharpf, F. 2000. *Institutions In Comparative Policy Research*. Working Paper 00/3. Köln:Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. 2000. Disponible en
<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp00-3/wp00-3.html>

Sharpf, F. (2001) *European Governance. Common Concerns vs. the Challenge of Diversity*. Working Paper 01/6. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. 2001.

Disponible en <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp01-6/wp01-6.html>

Scharpf, F. (2005):

Smith, A (2010): Governança de múltiplos níveis: o que é e como pode ser estudada. En: Peters G. y J. Pierre orgs. (2010) *Administração Pública Coletânea*. ENAP-UNESP, Brasília.

Skocpol, T. (1995): El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. En: www.fcs.edu.uy/enz/desarrollo/skocpol.pf

Skocpol T (1995): *Social Policies in the USA. Futures possibilities in historical perspective*. Disponible en: [www.http://books.google.com/books/Princeton](http://books.google.com/books/Princeton)

Sobrinho, J. (2001) *Competitividad y ventajas competitivas: revisión teórica y aplicación a 30 ciudades de Méjico*. En: http://revistas.colmex.mx/revistas/11/art_11_256_734.pdf

Solá, A. (2000): La traducción de governance PuntoyComa (Servicio de Traducción de la Unión Europea).

<http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>

Sorribes i Monrabal (1999): Las áreas metropolitanas: análisis teórico y experiencia comparada. Consell Metropolità de l'Horta por la Universidad de València.

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

Stoker, G (2000): "Urban Political Science and the challenge if Urban Governance" en Jon Pierre (ed) *Debating Governance*. Oxford University Press, (a)

Stoker, G (1998): "El *"buen gobierno"* como teoría: cinco propuestas", Consejo de Investigaciones Económicas y Sociakes del Reino Unido (b) www.iigov.org y en <http://www.unesco.org/issj/rics155/stokerspa.html#gstle>

Silva Lira, L. (2004): La cuestión regional en América Latina. Serie Gestión Pública n° 44. ILPES-CEPAL. www.eclac.org

Tecco, C. (2002) *¿Fragmentación político-administrativa o gestión asociada? Aportes para la discusión sobre la Región Metropolitana Córdoba*. UNC.

Tobelem, Alain (1992) Institutional Capacity Analysis and development System (ICADS). Operational Manual, LATPS Occasional Paper Series, Washington, DC

Thoenig, J.C (2010): E instituições públicas: tradições e conveniencia. En: Peters G. y J. Pierre orgs. (2010) Administração Pública Coletânea. ENAP-UNESP, Brasília

Tofler A. (1978): Introduccion en: Antipatory democracy, C. Bezold (comp.), NY Vintage Books, New York

Tomas, M. (2008): Gobernabilidad Metropolitana, Democracia y Eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal. Panel Gobernanza local e innovación del gobierno y la democracia. Congreso Administración Pública, Madrid.

Tomassini, L. (1993): "Estado, gobernabilidad y desarrollo" Serie de Monografias nº9, BID, Washington.

Tsebelis, G (2002): Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas. FCE, Quito. Ed.2006.

Tugores, J. (2006): Integración nacional y políticas públicas. Evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana. CEPAL, Serie Estudios y perspectivas nº 65.

UN-HABITAT (2008): Índice de gobernabilidad urbana. En: www.unhabitat.org/governance

Van den Berg (1973) "Governing metropolitan regions" Averbury; Aldershot y Van den Berg (1999) and Urban Competitiveness. Marketing and the need for Organising Capacity, Urban Studies nº 36.

Vázquez Barquero (2000): Desarrollo endógeno y globalización. Universidad Autónoma de Madrid.

Veiga D. (2003): Transformaciones socioeconómicas y desigualdades regionales en Uruguay. www.rau.edu.uy/fcs/soc 2003

Veiga D y Rivoir A. L (2005): "Sociedad y Territorio: Montevideo y el Área Metropolitana" MVOTMA, Montevideo, 2005.

Veiga, D. y A Rivoir: (2007) "Vértice social" en Libro Blanco del AMM, OPP-PNUD, Montevideo.

Veltz, P: "Firmes et territoires: je t'aime moi non plus" <http://www.ecole.org> (a)

Veltz, P: "Tempos da economia, tempos da cidade: as dinámicas" en: Henri Acsehrad (org). DP6A Editora, 2001, Río de Janeiro. (b)

Weber, M. (1922) *Economía y Sociedad*, FCE, Méjico (ed. 1991). Fragmentos de *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica 1972, Méjico. Editado en ficha n° 48 por la Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1988

Wright D.(1978) : *Del Federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local.* Revista de Estudios Políticos n° 6, EUA.

Yañez, G., A. Orellana, O. Figueroa y F. Arenas comp. (2008): *Ciudad, poder y gobernanza.* Colección RIDEAL, Serie Geolibros n° 9, EURE Libros. Santiago de Chile. Zolo 1994

Zurbriggen, C. (2006): *El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas.* Revista de CP, vol. 26, Montevideo.

Zurbriggen, C. (2008): *Estado, sociedad y desarrollo. Hacia una reconceptualización de la forma de gobernar: El gobierno de multinivel y el gobierno en red*

Zurbriggen, C. (2010): *Governance en América Latina: Desafíos pendientes* Ponencia, VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política - 28-30 de julio – Bs. As.

Zurbriggen C. y A. Milanesi (2008): *La gobernanza territorial: la brecha entre paradigmas y realidades.* En: XIII Congreso CLAD, Buenos Aires. www.clad.org



ANEXOS

Lista de entrevistas realizadas

Nacionales

- 1- Gonzalo Carámbula (gerente de la AM, 2 entrevistas)
- 2- Sumila Detomasi (AM, 2 entrevistas)
- 3- Paul Moiso (AM, 2 entrevistas)
- 4- Leonardo Herou (IMC)
- 5- Raúl Forné (IMC)
- 6- Gonzalo Reboledo (IMM)
- 7- Silvana Nieves (IMC)
- 8- Sra. Bibiana (AMRU)
- 9- Nelson Larzábal (IMC)
- 10- Sr. Cavellini (COPSA)
- 11- Otro gerente de COPSA (pidió no ser identificado)
- 13- Felipe Martín (MTOF)
- 14- Carlos Amido (ONG GAAM)

Internacionales

- 15- Arq. Carlos de Mattos (UP de Chile)
- 16- Soc. Francisco Sabattini (UP de Chile)
- 17- Polit. Rodrigo Mardones (UP de Chile)
- 18- Dr. Pedro Pérez (Conicit- Argentina)*
- 19- Marian Huete (Universidad F. de Olavide/Sevilla/España)*
- 20- Clemente Navarro (Universidad F. de Olavide/Sevilla/España)*

*Investigadores con los que participé del Proyecto AECI-Olavide-Quilmes "La gobernanza local en Iberoamérica".

ANEXOS

A. Datos socio-demográficos y económicos de los Departamentos del AMM

B. Documentos de Agenda Metropolitana del AMM

C. Mapas georeferenciados del AMM

D. Relevamiento bibliográfico del concepto de gobernabilidad en Ciencia Política

A: Datos socio-demográficos y económicos de los Departamentos del AMM

a.1. Crecimiento de población sobre ejes carreteros entre 1996 y 2004

Departamento	Localidades/ciudades	Pobl. 1996	Pobl.2004	Crec./decrec.
MONTEVIDEO	Montevideo (ciudad)	1303182	1269552	-2.5
Rutas 1 y ¿5?	Santiago Vázquez (ruta 1)	1670	1482	-11
	Pajas Blancas (ruta)	1837	1976	7.5
	Abayubá (ruta)	873	924	-6
Saldo %		1307562	1273934	-2.57 %
SAN JOSE (r.3)	San José de Mayo	34552	35940	4
Ruta 1	Delta del Tigre (Ciudad del Plata)	14120	17455	24
	Libertad	8353	9113	9
	Playa Pascual	4584	5622	23
	Rodríguez	2354	2529	7

	Ecilda Paulier	1976	2327	18
	Rafael Perazza	931	1235	33
	Ituzaingo	769	720	-6
	18 de Julio	471	433	-8
	Mal Abrigo	412	370	-10
	Raigon	582	583	0.00
	González	211	251	18
	Juan Soler	233	330	41
	Bocas del Cufre	61	38	-37
saldo %		69609	76946	10.5%
CANELONES	Ruta 5			%
	Las Piedras	66584	69222	4
	Capilla de Cella	0	117	100
	Barrancas Coloradas	0	0	0
	Mevir Paso de la Cadena	0	158	100
	Ciudad de Canelones	19388	19631	1.2
	Paso Palomeque	0	132	100
	La Paz	19547	22214	14
	Progreso	14471	15775	9
	Fraccionamiento Progreso	0	138	100
	San Ramón	6828	6992	2
	Aguas Corrientes	1046	1095	4
	Villa San Cono	0	137	100
	Santa Rosa	3263	3660	12
	Parada Cabrera	341	325	-5
	Juanico	662	1256	9
	San Bautista	1685	1880	11.5

	San Jacinto	3596	3909	9
	Villa Felicidad	791	1238	56,5
saldo %		138202	147879	7%
CANELONES	Ruta 8			
	Estación Pedrera	0	134	100
	Pando	23384	25789	10
	Juan Antonio Artigas (Barros Blancos)	13464	13553	0.00
	Fracc. Camino Maldonado	13349	15057	12
	Empalme Olmos	3815	3978	4
	Villa El Tato	0	508	100
	Piedras de Afilar	0	93	100
	Piedra del Toro	381	308	-19
	Olmos	598	493	-17
	La Montañesa	316	326	3
	Soca	1764	1742	-1
Saldo %		57071	61981	8.6%
CANELONES	Ruta 6 y 7			
	Castellanos	509	579	13
	Toledo	3487	4028	15
	Bolívar	0	94	100
	Cruz de los Caminos	0	168	100
	Joaquín Suarez	5173	6124	18
	Villa Crespo y San Andrés	8107	8756	8
	Asentamiento R 6 K24500	0	32	0.00
	Sauce	4932	5797	17
	Totoral del Sauce	623	745	19
	Tala	4720	4939	4

	Montes	1973	1713	-13
	Santa Lucía	16764	16475	-1
	San Antonio	1293	1434	11
	Fraccionamiento S\ RUTA 74	0	1414	100
	Villa Hadita	0	217	100
	Fracc. Cno. Andaluz Y R 84	7192	7145	0.6
	Cerrillos	1916	2080	8.5
	Migues	2004	2180	8
	Seis Hermanos	462	553	20
	Estación Migues	223	195	-12.5
Saldo %		59378	64668	9%
CANELONES	Ruta Interbalearia/Costa Oro			
	Atlántida	3989	5434	36
	Estación Atlántida	2297	2358	2.6
	Villa Arejo	0	119	100
	Parque del Plata	4993	5900	18
	La Floresta	1211	1109	-8
	Estación Floresta	1128	1222	0.00
	Las Toscas	1793	2222	23
	Salinas	5279	6574	24
	Costa Azul	759	826	9
	Araminda	117	154	31.6
	B. Argentino	38	38	0.00
	Bello Horizonte	283	303	7
	Biarritz	20	27	35
	Cuchilla Alta	404	435	7
	Fortín de Santa Rosa	181	207	14

	Jaureguiberry	202	287	42
	Los Titanes	112	106	-5
	Marindia	1493	2586	73
	Neptunia	2050	3554	73
	Santa Ana	143	173	-21
	Santa Lucía del Este	335	275	-17
	Villa Argentina	385	552	43
	El Porvenir	0	364	100
	La Tuna	129	197	52
	Guazú- Virá	67	70	4
	San Luis	1180	1224	3
	Pinamar-Pinemark	2340	3608	54
	El Galeón	113	115	0.00
saldo %		30656	40039	30.6%
CANELONES	Ruta 101 102			
	Colonia Nicolich	7223	8811	21
	Campo Militar	245	255	4
	Paso Carrasco	12174	15028	23
	Villa Aeroparque	3414	4434	29
Saldo %		23056	28528	24%
CANELONES	Barrios privados			
	Country Villa Juana	0	19	100
	Colinas de Carrasco	0	20	100
	Lomas de Carrasco	0	332	100
	Carmel	0	13	100
	Barrio Asunción	0	53	100
	Barrio Remanso	0	183	100

	Quintas del Bosque	0	39	100
	La Tahona	0	52	100
Saldo %			711	100%
CANELONES	C. Costa Giannatt/Interbaln.			
	San José de Carrasco	6068	6886	10
	Barra de Carrasco	4306	4747	10
	Parque Carrasco	8169	8476	3
	Aeropuerto de Carrasco	316	251	-20
	Solymar	13942	15908	14
	El Pinar	10383	17221	66
	Lagomar	7021	7798	11
	Shangrila	3014	2902	-3
	El Bosque	888	941	5
	Lomas y Médanos de Solymar	10843	16018	48
	Instituto Adventista	218	271	24
	Colinas de Solymar	1768	2502	41
Saldo %		66936	83921	25%

Elaboración propia con datos INE 1996 y 2004

a.2. Valor Agregado Bruto* por clase de actividad por departamentos AMM, 2006

Dptos	Sector primario			Sector secundario			Sector terciario			TOTAL	
	1	13	2	3	4	5	6	7	8		9
Mdeo	530.216	1.517.484	92.728	81.470.288	9.698.331	11.747.923	34.330.971	24.755.508	29.737.124	48.274.491	242.155.063
Can	4.452.737	4.136	103.404	7.045.662	2.884.734	1.567.041	3.970.542	5.693.135	7.570.687	6.919.805	40.211.884
SJ	2.144.031	1.137	44.626	2.120.246	790.649	200.009	672.238	982.332	1.543.879	1.497.848	9.996.993
total AMM	7.126.984	1.522.756	240.757	90.636.196	13.373.713	13.514.972	38.973.752	31.430.976	38.851.690	56.692.144	292.363.940
total país	40.879.213	1.773.572	1.317.495	107.944.747	21.698.889	19.700.961	60.992.123	44.953.575	60.441.526	80.756.204	440.458.305
% AMM/total país	17.4%	85.8%	18.2%	83.9%	61.6%	68.6%	63.8%	69.9%	64.2%	70.2%	66.3%

Fuente: Elaboración propia con datos Departamento de Descentralización Territorial y Gobiernos Departamentales – OPP-2008 En miles de pesos corrientes

a.3. Porcentajes de participación del AMM en sectores productivos año 2006 en cifras y en porcentajes

Fuentes: Libro Blanco del AMM, Capítulo económico, Bértola y Rodríguez

	AMM	total país	% AMM/país
sector 1º	8.890.497	43.970.280	20%
sector 2º	117.524.881	149.344.597	79%
sector 3º	165.948.562	247.143.428	67%
total	292.363.940	440.458.305	66%

	% AMM/país	%país
sector 1º	20%	100%
sector 2º	79%	100%
sector 3º	67%	100%
total	66%	100%

Incidencia migratoria

lugar residencia	Lugar de trabajo							
	Montevideo	Canelones	San José	Florida	Maldonado	Rocha	Lavalleja	total
Montevideo	528854	12775	1695	1268	7160	1222	1192	561311
Canelones	49038	99290	901	457	273	128	56	150855
San José	5446	368	29402	42	72	0	0	36276
Florida	615	257	51	21149	52	0	0	22431
Maldonado	1535	111	0	47	53109	111	88	55093

Rocha	249	50	0	0	499	23116	0	23939
Lavalleja	294	42	84	42	462	84	20660	21710

Elaboración propia con datos OPP, año 2003.

A4- Población por departamento, año 2009 en cifras totales y en porcentajes

Departamento	2009	%
Montevideo	1.338.408	40,01
Canelones	520.243	15,55
Maldonado	150.781	4,51
Salto	127.987	3,83
Colonia	120.854	3,61
Paysandú	116.108	3,47
Rivera	111.119	3,32
San José	109.673	3,28
Tacuarembó	96.035	2,87
Cerro Largo	90.371	2,70
Soriano	87.967	2,63
Artigas	79.281	2,37
Florida	70.516	2,11

Rocha	70.434	2,11
Lavalleja	61.946	1,85
Durazno	61.731	1,85
Río Negro	56.219	1,68
Treinta y Tres	49.579	1,48
Flores	25.686	0,77
Total País	3.344.938	100,00

Total Dptos de AMM	1.968.324	58,93
--------------------	-----------	-------

Elaboración con datos de OPP/2009

A.5. Densidad de población, en habitantes p/km, total país y AMM

Departamento	Habitantes por km2
Montevideo	2525,3
Canelones	114,7
Maldonado	31,5
San José	22,0
Colonia	19,8
Rivera	11,9

Soriano	9,8
Salto	9,0
Paysandú	8,3
Florida	6,8
Rocha	6,7
Artigas	6,6
Cerro Largo	6,6
Tacuarembó	6,2
Lavalleja	6,2
Río Negro	6,1
Durazno	5,3
Treinta y Tres	5,2
Flores	5,0

Total País	19,1
Total Dptos de AMM	2662,0

Elaboración con datos de OPP/2009

A.6. Migración Interna Tasas netas anuales de migración interdepartamental, 2001-2006

Departamento	Tasa Neta de Inmigración (por mil)	Tasa Neta de Emigración (por mil)	Tasa Neta de Migración (por mil)
Maldonado	14,3	8,5	5,9
Canelones	12,8	7,9	4,8
San José	12,6	7,9	4,8
Río Negro	12,7	10,5	2,2
Flores	9,4	8,5	1,0
Montevideo	6,0	6,7	-0,7
Lavalleja	4,9	5,8	-1,0
Florida	7,0	8,2	-1,2
Durazno	7,9	9,7	-1,9
Paysandú	5,4	7,4	-2,0
Soriano	6,1	8,3	-2,1
Colonia	4,9	7,2	-2,3
Treinta y Tres	7,4	9,7	-2,3

Rivera	5,4	7,7	-2,4
Tacuarembó	5,5	7,9	-2,4
Artigas	8,8	11,3	-2,5
Cerro Largo	5,4	8,9	-3,5
Rocha	8,0	12,6	-4,6
Salto	4,3	9,3	-5,0

Elaboración con datos de OPP/2009

A.7 Coeficientes de atracción mutua por departamento (2006. En gris => que 3)

	Montevideo	Artigas	Canelones	Cerro Largo	Colonia	Durazno	Flores	Florida	Lavalleja	Maldonado	Paysandú	Río Negro	Rivera	Rocha	Salto	San José	Soriano	Tacuarembó
Montevideo																		
Artigas	2,3																	
Canelones	19,9	1,8																
Cerro Largo	1,4	0,0	1,6															
Colonia	1,5	0,8	1,9	0,9														
Durazno	1,3	0,0	1,4	0,0	0,4													

Flores	0,6	1,1	0,3	0,0	1,9	2,1												
Florida	1,4	0,0	2,8	0,4	0,1	3,0	0,5											
Lavalleja	1,2	0,0	0,3	0,8	0,0	1,0	0,0	0,0										
Maldonado	4,8	2,4	3,5	1,9	0,4	1,2	0,5	1,6	3,1									
Paysandú	1,5	0,4	2,0	0,8	0,9	0,8	0,7	0,5	0,0	2,3								
Río Negro	2,6	0,0	0,8	0,0	4,0	1,4	1,6	0,4	0,8	1,1	7,4							
Rivera	1,5	1,7	0,9	0,6	2,2	0,0	0,0	1,1	0,0	0,7	0,6	1,2						
Rocha	2,5	0,0	1,2	1,7	0,0	0,3	0,0	0,6	2,8	8,6	0,1	0,1	0,2					
Salto	2,2	9,8	0,7	0,0	0,3	0,5	0,0	0,0	0,0	1,3	2,6	0,3	1,1	1,2				
San José	2,2	0,3	2,7	1,1	1,5	0,8	0,0	2,2	0,0	0,4	0,9	0,2	0,1	0,2	3,4			
Soriano	1,3	0,0	2,4	0,9	5,9	1,3	1,6	0,0	0,0	0,2	0,6	6,5	0,6	0,0	0,0	0,0		
Tacuarembó	2,2	0,6	0,3	1,8	0,3	4,7	1,3	0,9	0,1	0,7	1,3	0,8	2,0	1,1	0,1	0,1	0,0	
Treinta y Tres	1,1	0,0	0,0	8,7	0,0	0,6	0,0	0,2	0,2	5,8	0,0	0,0	0,7	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0

Datos proporcionados por OPP/2009

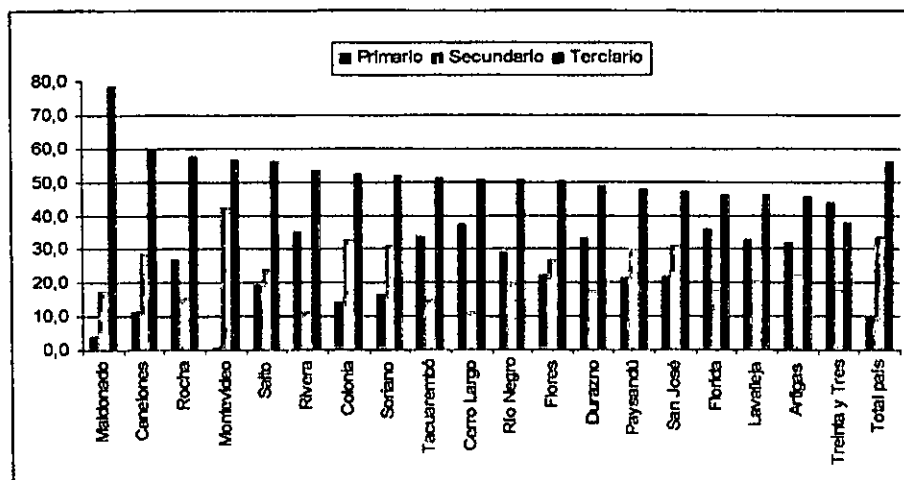
a.8. Producto Interno Bruto Departamental (PBD) p/c 2006 en orden participación decreciente

Departamento	PBD/c en US\$ de 2006
Montevideo	7062
Colonia	6224
Maldonado	6102
Flores	4793
Lavalleja	4632
Rocha	4569
Florida	4546
Treinta y Tres	4317
Río Negro	4296
Paysandú	4165
Cerro Largo	3891
Durazno	3772
Tacuarembó	3761
San José	3677
Soriano	3646
Artigas	3220

Canelones	3132
Salto	2971
Rivera	2861
Total País	5212
Total Dptos AMM	13871
Media Total Dptos.	4297
Media Interior	4143

Elaboración con datos de OPP/2009

Grafico 1. PBD según sectores de actividad por departamento en 2006 (en %)



Datos proporcionados por OPP/2009

a.9. Ingreso medio p/c, del hogar sin valor locativo por Departamentos del AMM(en valor dólar año 2008).

Departamento	2008 (en dólares)
Montevideo	505
Canelones	356
San José	313
Promedio Dptos AMM	391
Elaboración con datos de OPP/2009	

a.10. Indicadores de mercado laboral por Departamentos del AMM (2008)

Departamento	Tasa de empleo	Tasa de actividad	Tasa de desempleo
Montevideo	59,3	63,9	7,2
Canelones	58,4	63,7	8,3
San José	57,2	62,3	8,2
Elaboración con datos de OPP/2009			

a.11. Incidencia de la pobreza por departamentos del AMM (2008) en orden ascendente

Departamento	% de personas pobres 2008
Maldonado	6,8
Flores	9,5
San José	13,2
Colonia	13,3
Lavalleja	14,7
Canelones	15,5
Soriano	16,8
Durazno	16,9
Florida	18,3
Rocha	19,5
Paysandú	20,1
Río Negro	20,3
Montevideo	23,2
Cerro Largo	24,4
Salto	24,8
Treinta y Tres	27,2

Tacuarembó	27,5
Rivera	29,7
Artigas	33,8
Todo el país	20,5

a.12. Indicadores de resultado presupuestal por Intendencias del AMM (en miles de pesos de 2007)

Departamento	Resultado Acumulado (2007)	Total Gasto	Total Ingresos Propios	Déficit/Gasto*	Déficit/ Ingresos propios
Canelones	-3.224.946	1.657.713	1.278.848	194,5	252,2
Montevideo	-1.238.983	7.390.612	7.067.870	16,8	17,5
San José	263.898	407.745	377.969	-64,7	-69,8
Elaboración con datos de OPP/2009					

a.13. Ingresos propios per cápita de Intendencias del AMM y acumulado en 2008

Departamento	Ingreso /c	Gasto/c	Déficit Ac. 2008	
Montevideo		5986	5884	15
San José		5133	5676	0
Canelones		3617	3672	275

Elaboración con datos de OPP/2009

a.14. Déficits de las Intendencias del AMM sobre ingresos propios en millones de US\$

Intendencias / Año	Déficit Acumulado/ Ingresos Propios		
	1999	2004	2008
Canelones	52	243	275
Montevideo	25	27	15
San José	0	6	0
Total US\$ (millones)	77	276	290

Elaboración con datos de OPP/2009

a.15. Distribución del gasto en Intendencias del AMM s/rubros principales 2007

	Sueldos	Funcionam.	Inversión	total
Montevideo	52%	32%	16%	100%
Canelones	58%	5%	37%	100%
San José	39%	29%	32%	100%

Elaboración con datos OPP/2009

B. DOCUMENTOS DE AGENDA METROPOLITANA

b.1. Acuerdos generados en Agenda Metropolitana por áreas de políticas.

Acuerdo para la creación del Grupo Ambiental del Área Metropolitana (9/2006)

VISTO:

- La importancia nacional y regional del Área Metropolitana en cuanto a la concentración de población, así como al impacto de las actividades económicas y de los asentamientos humanos sobre la calidad de vida de sus habitantes y sobre los recursos naturales.
- Que en el área existe un importante potencial para las actividades de producción y servicios en el sector ambiental, que podría generar puestos de trabajo dignos y mejora de la calidad de vida si se contara con la infraestructura necesaria para la promoción de oportunidades de empleo que no comprometan los recursos naturales y los ecosistemas de los que depende el desarrollo sustentable,
- La existencia de áreas con alto valor ecológico, tales como los Humedales del Río Santa Lucía, los bañados del arroyo Carrasco y la costa del Río de la Plata entre otras, que constituyen un aporte relevante para la biodiversidad, el paisaje y las actividades vinculadas como la investigación, educación ambiental o el turismo.
- El estrecho vínculo entre la salud de la población y el estado del ambiente, en especial los vinculados a la gestión de residuos sólidos y de efluentes, los recursos hídricos, la atmósfera, los sistemas de producción agropecuaria e industrial, el transporte y la explotación minera.
- La constatación de la existencia de sectores vulnerables a los impactos ambientales debido a su situación de pobreza y marginación, y de la necesidad de promover la equidad en relación a como los distintos grupos sociales pueden mitigar o evitar situaciones de riesgo ambiental y de salud.
- El crecimiento de la importancia asignada a los temas ambientales por parte de la comunidad internacional, organizaciones de la sociedad

civil, instituciones públicas y privadas y medios de comunicación.

- El desarrollo creciente de legislación nacional y departamental específica, así como la adopción de sistemas de gestión de calidad ambiental por parte de empresas, y las respuestas y demandas que provienen de la sociedad civil organizada.
- La importancia de los gobiernos locales en la gestión ambiental y el desarrollo sustentable, debido a la diversidad de servicios que prestan en este sector, a su papel en cuanto a la normativa relacionada y al control de las consecuencias de acciones ejercidas en el territorio.
- La necesidad de fortalecer a las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil en la gestión participativa del ambiente y el territorio metropolitano tomando como base los antecedentes existentes de acciones conjuntas en el área como por ejemplo:
 - la colaboración de las intendencias municipales de Canelones y San José junto a la de Montevideo, en el marco del Grupo Ambiental Montevideo, para elaborar el Informe Ambiental GEO 2004,
 - la elaboración conjunta de un Proyecto para los Humedales del Santa Lucía presentado ante el Fondo Mundial para el Medio Ambiente, en el año 2001 y la constitución de la Comisión Asesora Permanente para esta área, creada por iniciativa de la Intendencia Municipal de Montevideo y que integra delegados de las intendencias de Canelones y San José.
 - La voluntad de las Intendencias de Canelones, Montevideo y San José en coordinar acciones para la gestión ambiental en el Área Metropolitana

CONSIDERANDO:

I. Que la Ley general del medio ambiente, N° 17.283, establece:

Dentro de los principios de política ambiental:

“La distinción de la República en el contexto de las naciones como "País Natural", desde una perspectiva económica, cultural y social del desarrollo sostenible”.

“La protección del ambiente constituye un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho deber de participar en ese proceso”.

“La gestión ambiental debe partir del reconocimiento de su transectorialidad, por lo que requiere la integración y coordinación de los distintos sectores públicos y privados involucrados, asegurando el alcance nacional de la instrumentación de la política ambiental y la descentralización en el ejercicio de los cometidos de protección ambiental.”

Como instrumentos de gestión ambiental:

El conjunto de Ministerios, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y otros organismos del Estado, actuando coordinadamente.

- II. Que con fecha 29 de Julio de 2005 se constituyó el Programa Agenda Metropolitana, 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.
- III. Que en el marco del Programa Agenda Metropolitana se avanzó en varios temas, generándose diversos grupos de trabajo como el de Humedales de Santa Lucía firmado el 22 de marzo de 2006.
- IV. Que con el apoyo de las Intendencias Municipales de Canelones y San José, el MVOTMA y la Intendencia Municipal de Montevideo firmaron un convenio para la conformación del Grupo Ambiental del Área Metropolitana (a partir de la experiencia del Grupo Ambiental de Montevideo)

El Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, los Intendentes Municipales de Canelones, Montevideo y San José, los Presidentes de las Juntas Departamentales de Canelones, Montevideo y San José, la Universidad de la República, la Cámara de Industrias, y las ONGs. ANONG, CEMPRE, CUI, REDES – AT y Red de ONGs. Ambientalistas acuerdan:

1. Constituir, en el marco del Programa “Agenda Metropolitana” y bajo su coordinación, un grupo de trabajo con delegados del MVOTMA, de las Intendencias de Canelones, Montevideo y San José, de las Juntas Departamentales de Canelones, Montevideo y San José, de la Universidad de la República, de la Cámara de Industrias, y de las ONGs. ANONG, CEMPRE, CUI, REDES – AT y Red de ONGs. Ambientalistas, que tendrá como cometidos:
 - a. Instalar, en un plazo de un año, el Grupo Ambiental del Área Metropolitana, para lo cual deberá convocar a las instituciones públicas y de la sociedad civil interesadas en la gestión ambiental y el desarrollo sustentable del área.

- b. El grupo Ambiental del Área Metropolitana tendrá como cometidos:
- I. Asesorar y coordinar en aspectos y temas de políticas y de gestión ambientales en el Área Metropolitana.
 - II. Contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos y organizaciones locales para aportar al desarrollo sustentable.
 - III. Promover como instrumentos de una correcta gestión ambiental la participación ciudadana y la coordinación interinstitucional.

MINISTERIO DE VIVIENDA ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE
INTENDENCIA MUNICIPAL DE CANELONES
INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO
INTENDENCIA MUNICIPAL DE SAN JOSÉ
JUNTA DEPARTAMENTAL DE CANELONES
JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO
JUNTA DEPARTAMENTAL DE SAN JOSÉ
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
CÁMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY
ASOCIACIÓN NACIONAL DE ORGANIZACIONES
NO GUBERNAMENTALES ORIENTADAS AL DESARROLLO (ANONG)
COMPROMISO EMPRESARIAL PARA EL RECICLAJE (CEMPRE)
CENTRO URUGUAY INDEPENDIENTE (CUI)
REDES – AMIGOS DE LA TIERRA
RED URUGUAYA DE ONGs

Acuerdo hacia la conformación de un Sistema de Transporte Metropolitano

Visto:

Que el área metropolitana se caracteriza por concentrar una población que alcanza casi las dos terceras partes del país y donde se producen intensas relaciones sociales, económicas y comerciales.

Que para ese nivel de alto intercambio diario es imprescindible concretar un Sistema de Transporte Metropolitano que fortalezca el proceso de democratización de la movilidad y profundización de la descentralización.

Que debe atenderse especialmente a los usuarios del transporte público reduciendo en lo posible los costos de sus traslados, mejorando la calidad de los servicios y favoreciendo el acceso y la información a los mismos.

Que, dada las características del transporte, por su complejidad y exigencias materiales, y que se despliega en una región donde coexisten diversas competencias públicas, resulta indispensable articular y coordinar los esfuerzos y recursos de los diferentes actores involucrados.

Considerando:

I. Que con fecha 29 de Julio de 2005 se constituyó el Programa "Agenda Metropolitana", 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.

II. Que una de las primeras medidas que se acordaron en el marco de ese Programa fue con el apoyo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas para dar satisfacción a la sentida demanda del Boleto Estudiantil gratuito en los Departamentos de Canelones y San José.

III. Que entre los puntos de interés del Programa Agenda Metropolitana se señala textualmente: "Plan Metropolitano de Movilidad (en el marco de un plan metropolitano de ordenamiento territorial que incluya propuestas específicas sobre vialidad y transporte de cargas y de pasajeros)".

IV. Que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas ha propiciado estudios en el mismo sentido y la conformación de equipos de trabajo con los técnicos de los tres departamentos de la AM donde se han elaborado valiosos antecedentes.

El Ministro de Transporte y Obras Públicas y los Intendentes Municipales de Canelones, Montevideo y San José:

Acuerdan:

- 1) Constituir, en el marco del Programa "Agenda Metropolitana", un Grupo de Trabajo con delegados de las tres intendencias y del MTOP, para avanzar hacia el diseño de un Sistema de Transporte Metropolitano y articular las acciones preparatorias a tal fin. El Grupo de Trabajo tendrá un plazo de un año a partir de su constitución para la presentación del proyecto a considerar por parte de las autoridades firmantes del presente acuerdo.
- 2) Implementar cuatro Sub Grupos de Trabajo coordinados por el referido anteriormente para abordar respectivamente los siguientes ítems: a) Evaluación del marco legal vigente y búsqueda de soluciones jurídico institucionales que faciliten la creación y puesta en funcionamiento del Sistema; b) Coordinación y puesta en marcha del plan de incorporación de nuevas tecnologías; c) Análisis, programación y coordinación de la infraestructura necesaria para el STM; y d) Determinación conjunta de las premisas básicas del desarrollo y control de la gestión del STM.

Acuerdo para el Programa 12 Medidas Productivas

- “1. Declarar de Interés Municipal y promover la Declaración de Interés Nacional y Patrimonial la producción artesanal de alimentos.
2. Crear mecanismos de apoyo a través de las estructuras de desarrollo local de los municipios involucrados, en coordinación y con la cooperación de fondos nacionales ya creados.
3. Facilitar y agilizar la gestión y el acceso a estos planes, promoviendo una "ventanilla única", que permita unificar el registro, apoyo y seguimiento de los emprendimientos en relación a sus resultados económicos y cumplimiento de metas para obtener su completa incorporación a los circuitos comerciales formales.
4. Coordinar los servicios de control de alimentos de la región de modo de establecer un plan único de asesoramiento y seguimiento del cumplimiento progresivo de las normas higiénico-sanitarias obligatorias.

5. Coordinar los registros municipales de alimentos de modo de ofrecer a este sector social un único sistema de registros de su producción.
6. Promover la instalación de centros equipados para facilitar el acceso de diferentes grupos de productoras y productores a locales y tecnologías apropiadas, optimizar los recursos y garantizar condiciones comunes de elaboración. En tal dirección, se buscará proveer de equipos técnicos de asesoramiento y seguimiento.
7. Desarrollar planes de capacitación en conjunto con otros organismos públicos y o privados que contemplen todas las fases y, especialmente, gestión de la empresa, inocuidad alimentaria (Buenas Prácticas de Manufactura, Análisis de Peligro y Puntos Críticos de Control), control de la calidad, gestión coordinada de espacios comunes de elaboración y comercialización.
8. Fomentar canales de promoción y comercialización propios e innovadores para este sector: ferias itinerantes, móviles de venta y promoción, acuerdos especiales con sectores turísticos e iniciativas afines. Articular calendarios de eventos y apoyar la creación, diseño y/o caracterización de espacios físicos (plazas, circuitos turísticos, etc.) con el objetivo de promocionar la comercialización de los productos elaborados artesanalmente en las localidades, revalorizando el patrimonio cultural y la apropiación de espacios por la comunidad.
9. Apoyar y fomentar el desarrollo de procesos de calidad, marcas de calidad y denominaciones de origen propias del sector.
10. Promover la consideración del sector en los marcos tributarios y de seguridad social que atiendan a las actividades desarrolladas a pequeña escala.
11. Exonerar, con la debida autorización de los legislativos departamentales, las cargas tributarias municipales por un período de tiempo a determinar a efectos de alcanzar la consolidación efectiva de los emprendimientos comprendidos en este acuerdo.

12. Promover medidas que atiendan a las características peculiares del sector, propendiendo a su reconocimiento y jerarquización como actividad económica.” www.montevideo.gub.uy/gobierno/agendametro

b.2. MEDIDAS IMPLEMENTADAS EN EL TRANSPORTE EN EL AREA METROPOLITANA

Fuente: Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Año 2005

27/09/05- Gratuidad 1º ciclo enseñanza media pública.

Canelones 9000 abonados y San José 1500.

Año 2006

06/03/06- Extensión de Gratuidad 1º ciclo enseñanza media pública.

A todo el interior del país, alcanzando a cerca de 26.000 abonados.

27/09/06- Decreto 347/006 crea el fideicomiso del Boleto.

06/11/06- Rebaja tarifaria por acción de creación del Fideicomiso del Boleto, puesta en funcionamiento de los boletos de 12 y 20 k carreteros y extensión de líneas urbanas a cumplir destinos en los departamentos de Canelones y San José.

13/11/06- Inicio Combinación Metropolitana.

14/11/06- Extensión protección ruta N° 8 hasta el km. 23 (Los Aromos)

01/12/06- Extensión línea D9 en límite departamental de Camino Carrasco hasta el barrio Montoya en la zona de Paso Carrasco del depto. de Canelones.

Año 2007

01/02/07- Fusión empresas cooperativas UCOT – CUTU corredor ruta N° 6.

07/02/07- Extensión de la protección al km. 21.700 ruta 6 y ruta 33 y 17 m.

05/03/07- Creación de línea 7E7 de El Pinar al centro por rambla costanera T.Berreta.

01/08/07- Fusión empresas cooperativas COETC-CODET corredor ruta N° 5.

02/10/07- Aprobación de asiento maternal en servicios suburbanos.

10/10/07- Nueva rebaja del boleto en transporte urbano y suburbano.(Subsidio MEF)

27/12/07- Extensión límite de protección en las rutas N° 6 (Km. 23.200) y 84 (Cassarino) Extensión L13 hasta el nuevo límite de protección que se fija en ruta N° 6.

Año 2008

02/01/08.- Extensión de la línea 175 a Las Piedras con boleto protección.

28/01/08- Entrada del Diferencial D5 a la ciudad de La Paz.

01/03/08- Creación línea Diferencial Metropolitana DM1 Zonamérica Pta. Carretas

03/03/08- Extensión línea 494 y protección ruta N° 1 al km. 26.

11/03/08- Nuevo límite de protección Ruta N° 33 km.23 (La Capilla)

- 30/06/08- Creación línea local LM1 en Ciudad del Plata al precio de \$ 9 Expende 12.500 boletos mensuales.
 18/10/08- Presentación de las 8 nuevas unidades de la empresa Solfy.
 19/10/08.- Implementación del sistema de anillos en el transporte suburbano.
 05/11/08.- Presentación de las 6 nuevas unidades de la empresa Tala-Pando

3. ACUERDOS OBTENIDOS POR AGENDA METROPOLITANA, ÁREAS Y ACTORES QUE PARTICIPARON

Acuerdos alcanzados por AM	Año de firmado el convenio	Área	participantes				
			todos	2 IM	c/ nacionales	privados	academia
"Libro Blanco" del Área Metropolitana	2005	Académico			X	X	
Teatro Amateur	2006	Cultural				X	
Monitoreo de los cursos de agua del departamento de Canelones	2008	Gestión Ambiental		X			
Acta de Paso Severino	2005	Gestión Ambiental			X		
Humedales de Santa Lucía	2006	Gestión Ambiental			X		X
Articulación de normas para mejor saneamiento y agua	2009	Gestión Ambiental		X			
Gestión integral de la Cuenca del Arroyo Carrasco	2006	Gestión Ambiental		X	X	X	
Cambio Climático: Medidas en la Región Metropolitana	2009	Gestión Ambiental	X				

Creación del Grupo Ambiental del Área Metropolitana (GAAM)	2006	Gestión Ambiental			X	X	X
Cuenca del Arroyo las Piedras	2009	Gestión Ambiental		X	X		
Construyendo inclusión metropolitana	2009	Políticas Sociales			X		X
12 Medidas de Fomento	2005	Productiva			X		
Plan Metropolitano de Prevención Contra el Dengue	2005	Salud			X		
Avances en pos de certificado de salubridad	2007	Salud			X		
Boleto Estudiantil Metropolitano	2005	Transporte			X	X	
Conformación de un Sistema de Transporte Metropolitano (STM)		Transporte			X	X	
"Uruguay a Toda Costa"	2006	Turismo			X		
Declaración de Solís	2005				X	X	X
Conocernos mejor es tarea de todos	2006	Información / Informatización			X		

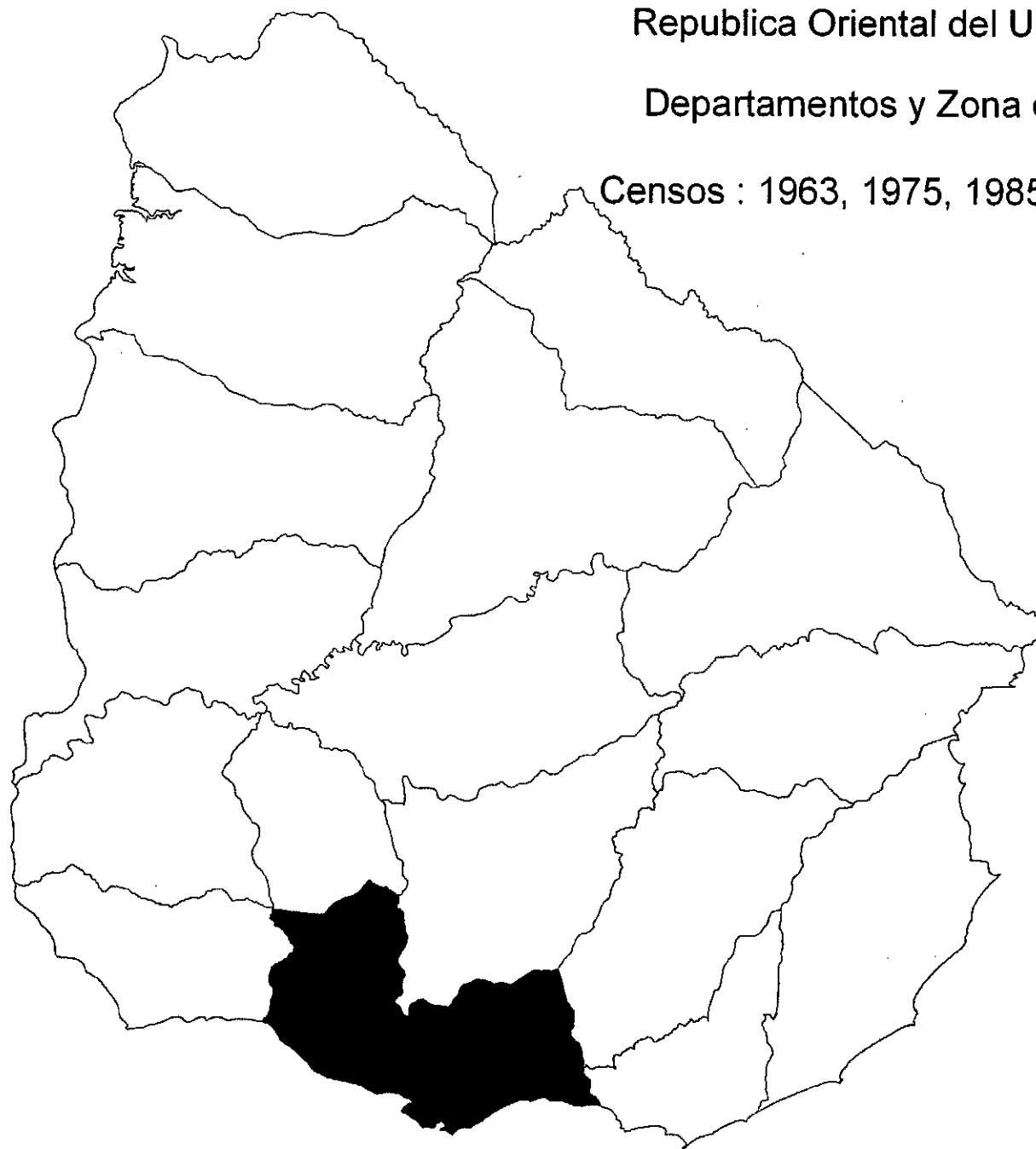
b. Elaboración propia con datos AM (2009)

C. Sistema de referenciación geográfica por crecimiento demográfico, densidad de población y viviendas según censos nacionales desde 1963 a 2004 (1ª etapa).


Republica Oriental del Uruguay

Departamentos y Zona de Estudio

Censos : 1963, 1975, 1985, 1996 y 2004



Referencias

-  Departamentos
-  Departamentos de estudio

Republica Oriental del Uruguay

Departamentos y Zona de Estudio

Censos : 1963, 1975, 1985, 1996 y 2004

SAN JOSE

CANELONES

MONTEVIDEO

Referencias

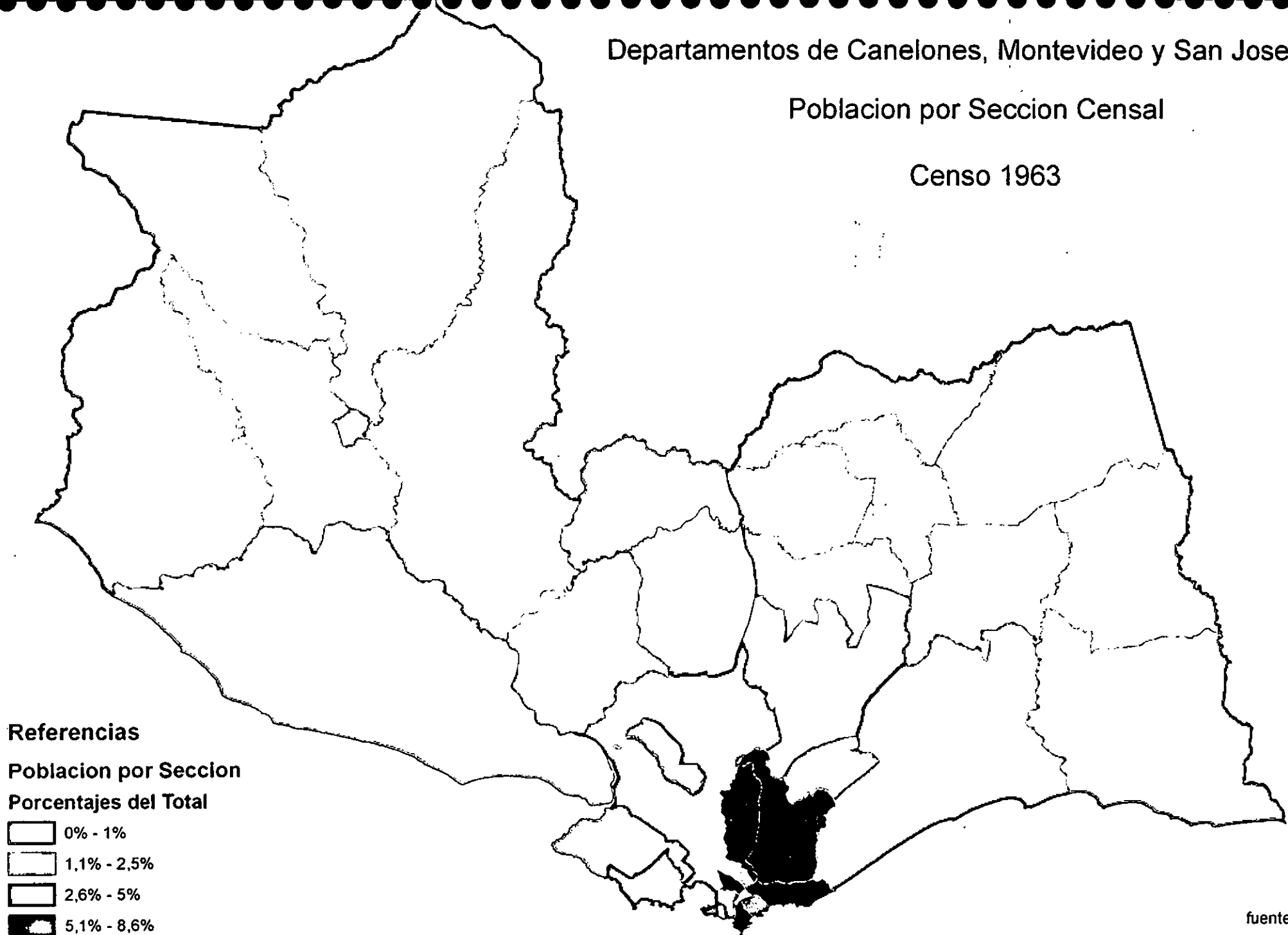
 Departamentos de estudio

379

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose





Poblacion por Seccion Censal

Censo 1963



Referencias

Poblacion por Seccion
Porcentajes del Total

-  0% - 1%
-  1,1% - 2,5%
-  2,6% - 5%
-  5,1% - 8,6%

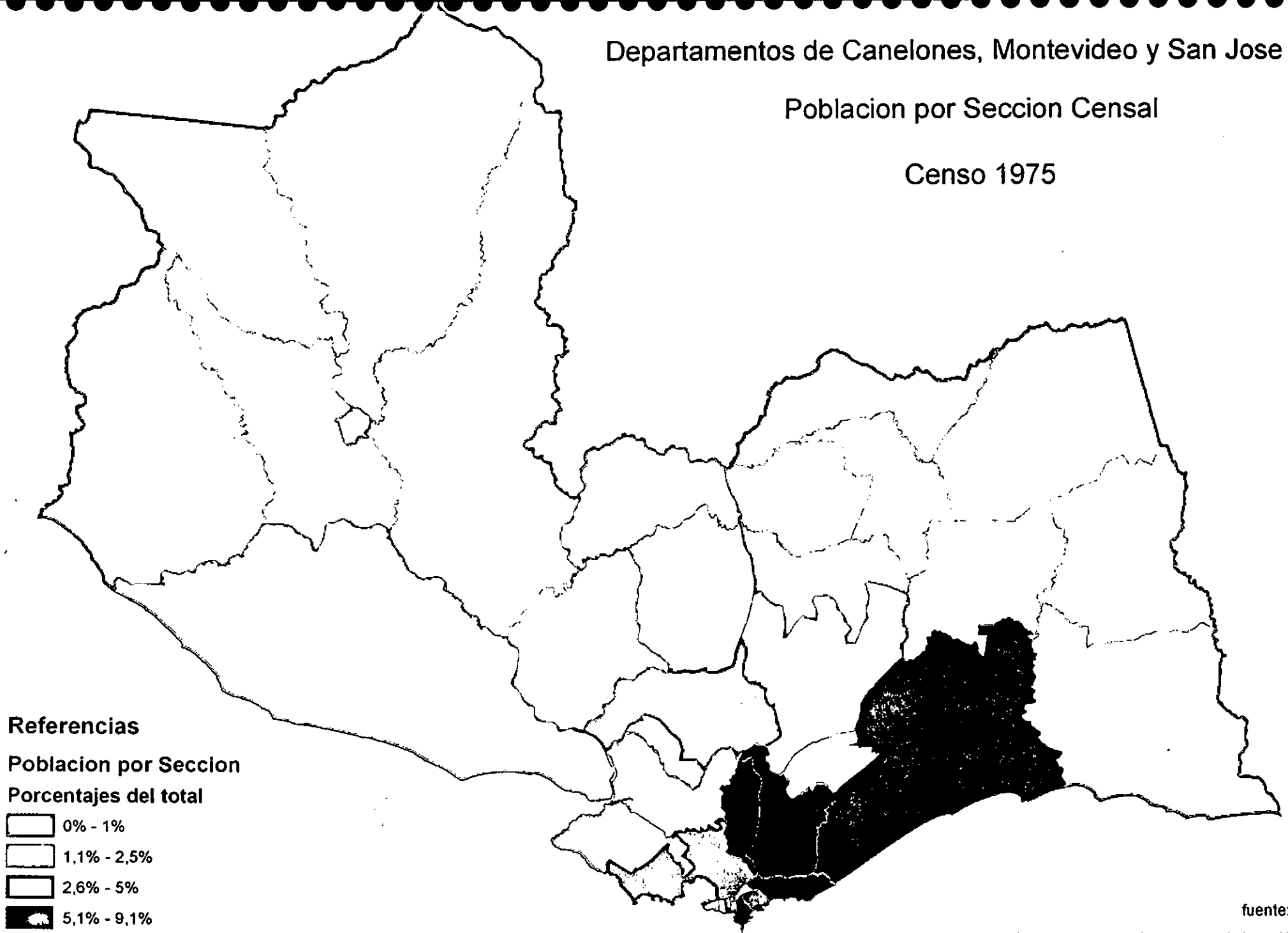
084

fuelle: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose




Poblacion por Seccion Censal

Censo 1975



Referencias

Poblacion por Seccion
Porcentajes del total

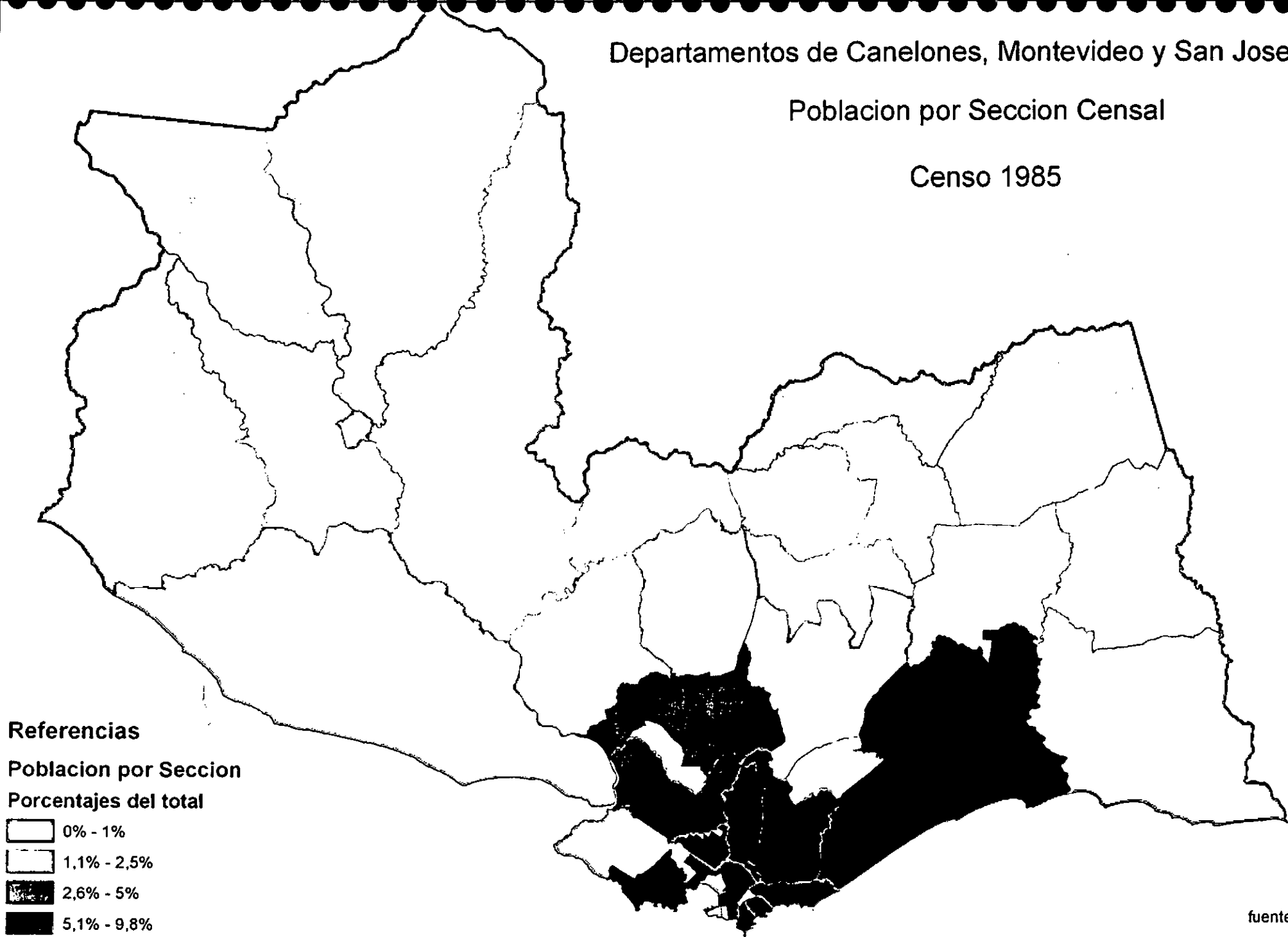
-  0% - 1%
-  1,1% - 2,5%
-  2,6% - 5%
-  5,1% - 9,1%

fuelle: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

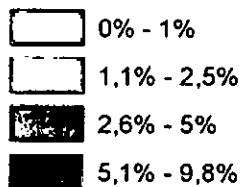
Poblacion por Seccion Censal

Censo 1985



Referencias

Poblacion por Seccion
Porcentajes del total

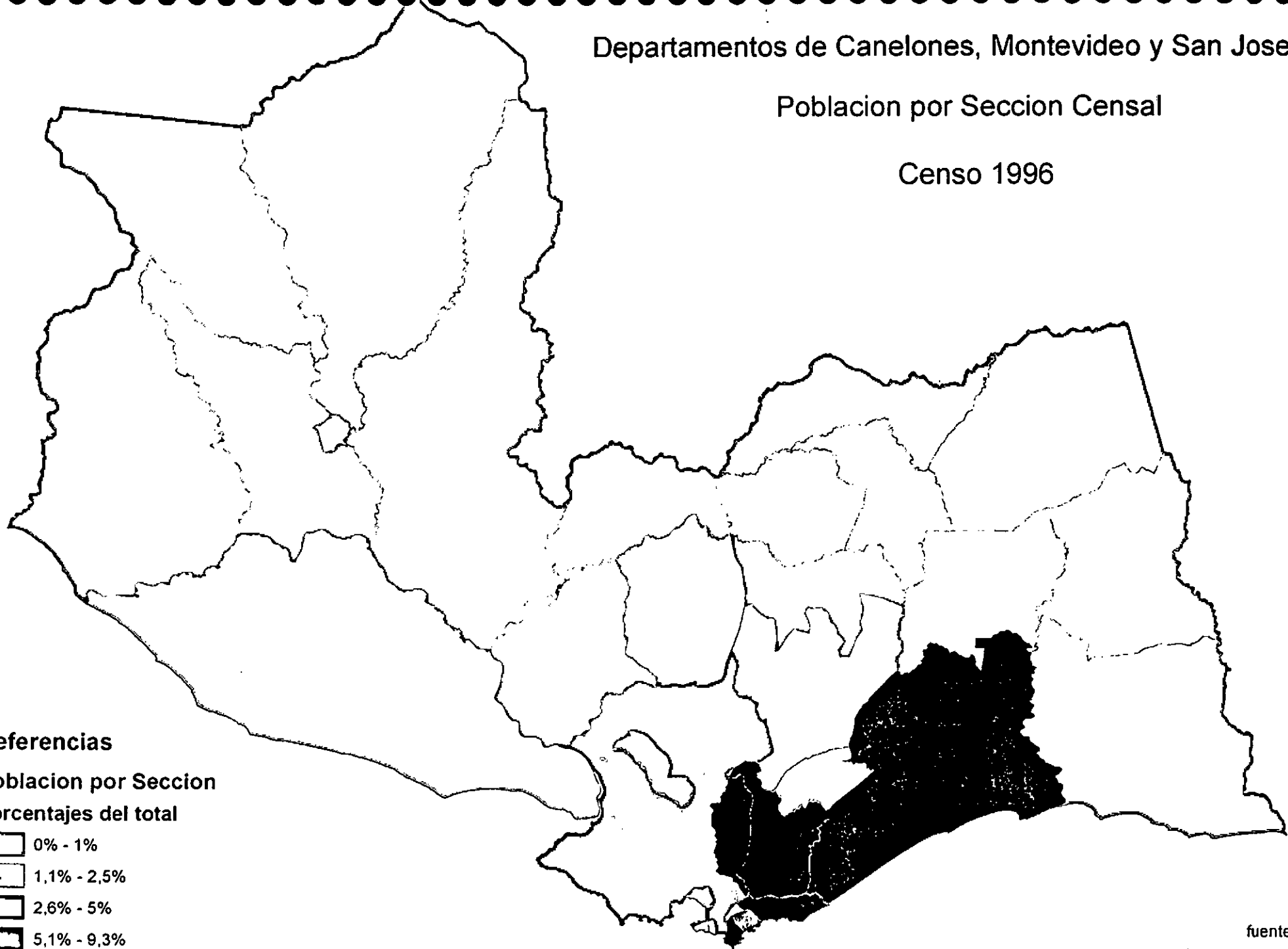


fuate: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Poblacion por Seccion Censal





Censo 1996



Referencias

Poblacion por Seccion

Porcentajes del total

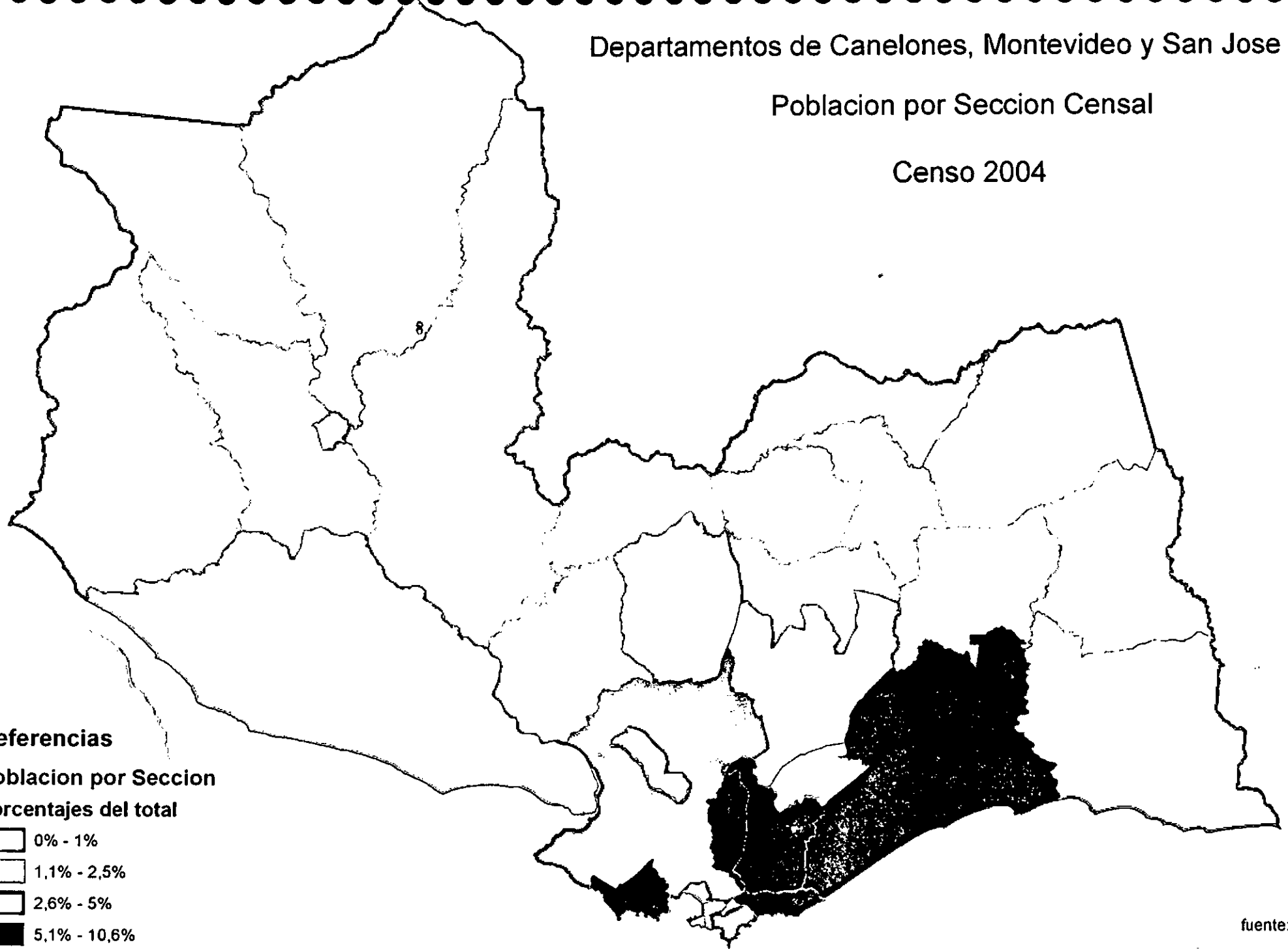
-  0% - 1%
-  1,1% - 2,5%
-  2,6% - 5%
-  5,1% - 9,3%

fuelle: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose





Poblacion por Seccion Censal

Censo 2004



Referencias

Poblacion por Seccion
Porcentajes del total

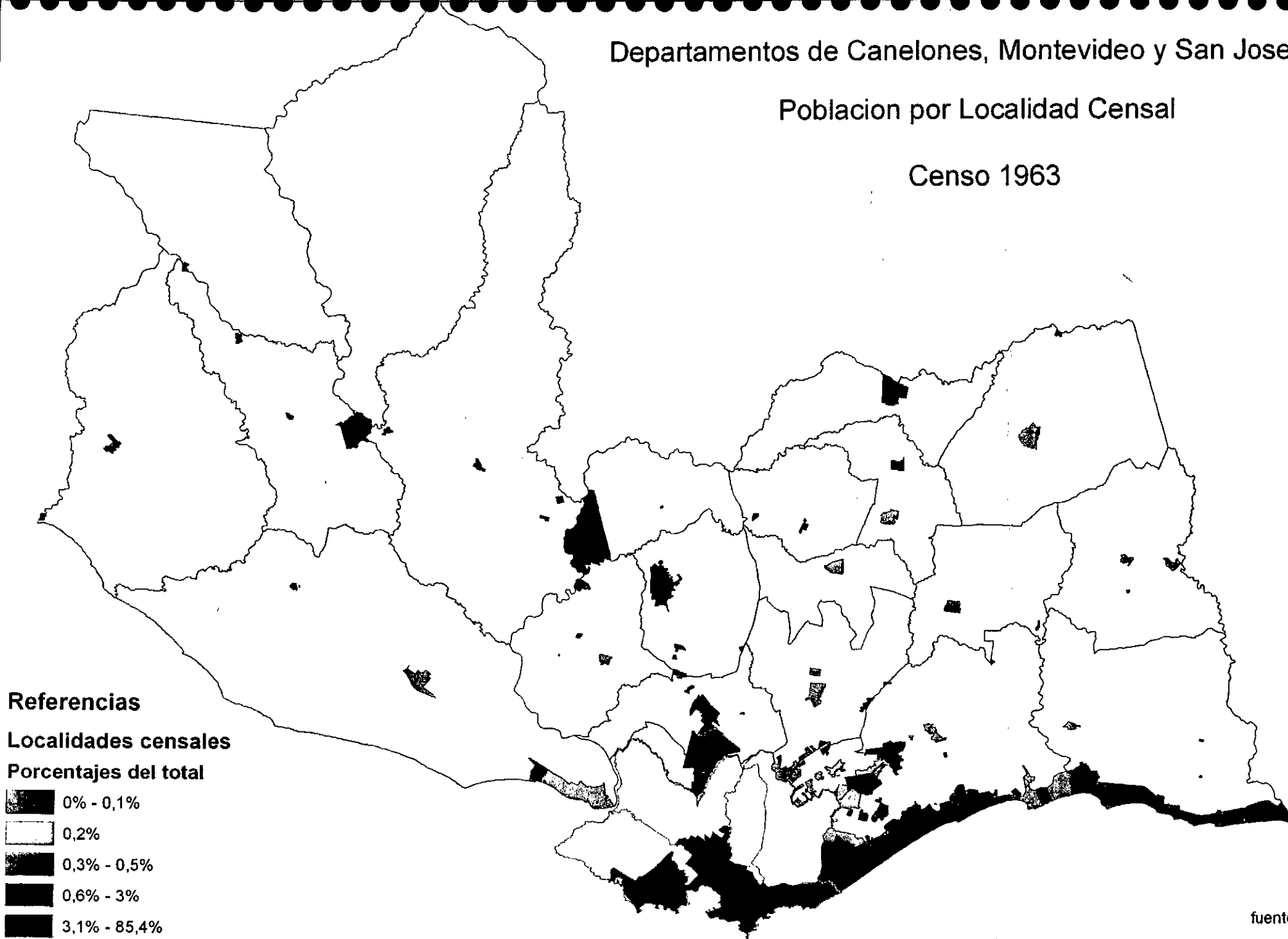
-  0% - 1%
-  1,1% - 2,5%
-  2,6% - 5%
-  5,1% - 10,6%

fuelle: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Poblacion por Localidad Censal






Censo 1963



Referencias

Localidades censales

Porcentajes del total

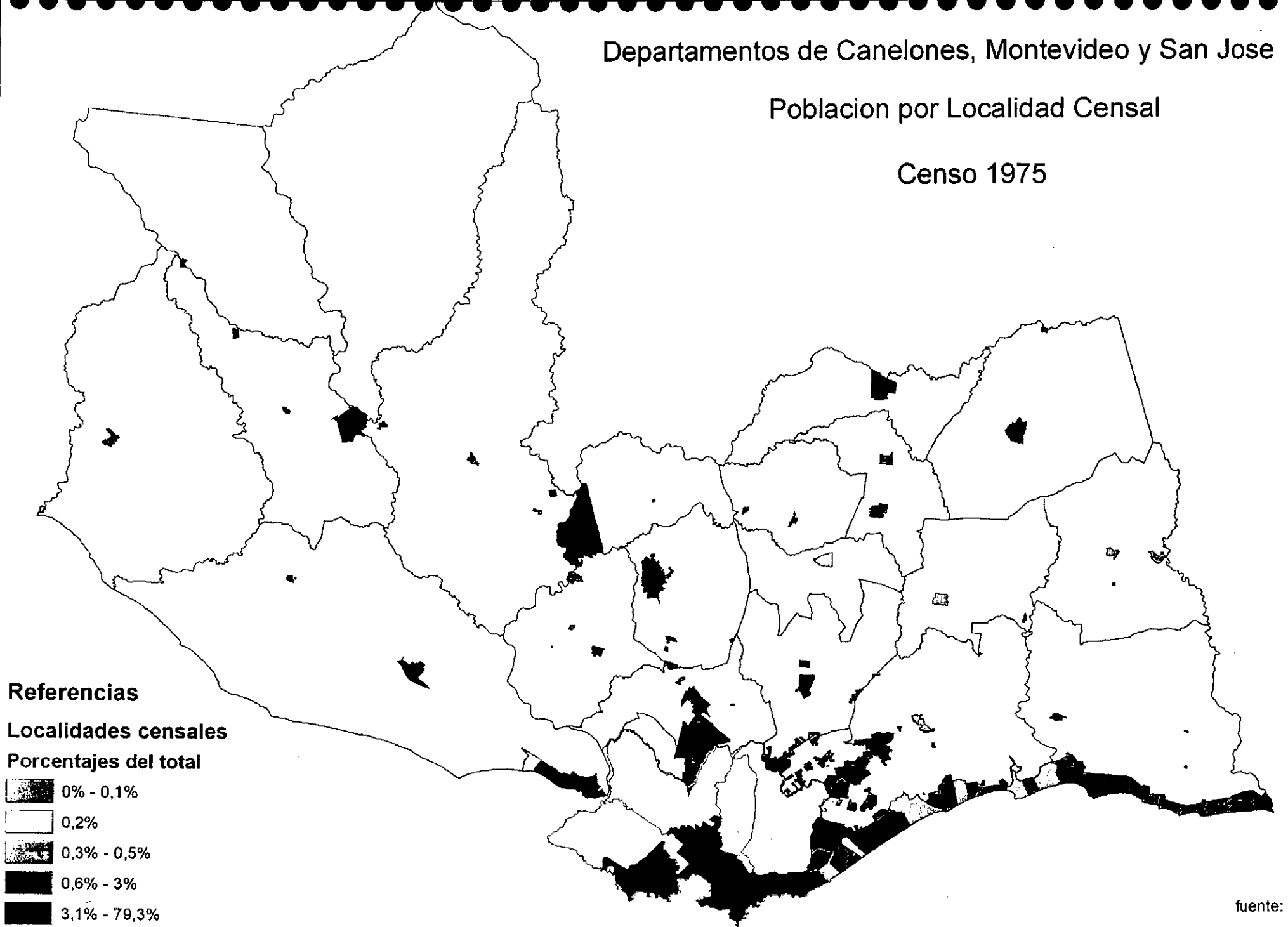
-  0% - 0,1%
-  0,2%
-  0,3% - 0,5%
-  0,6% - 3%
-  3,1% - 85,4%

fuelle: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Poblacion por Localidad Censal

Censo 1975



Referencias

Localidades censales

Porcentajes del total

0% - 0,1%

0,2%

0,3% - 0,5%

0,6% - 3%

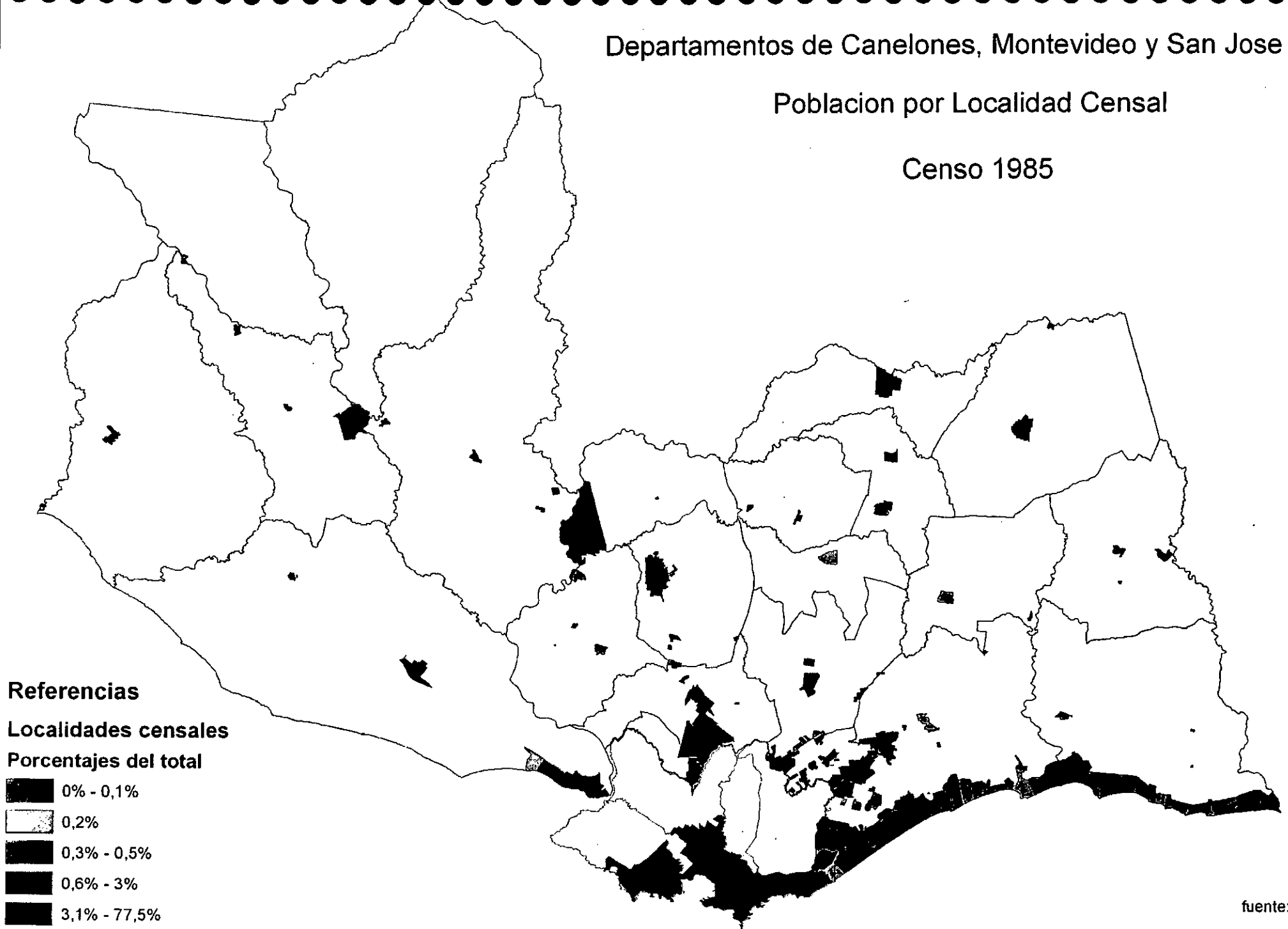
3,1% - 79,3%

fuelle: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Poblacion por Localidad Censal

Censo 1985



Referencias

Localidades censales

Porcentajes del total

0% - 0,1%

0,2%

0,3% - 0,5%

0,6% - 3%

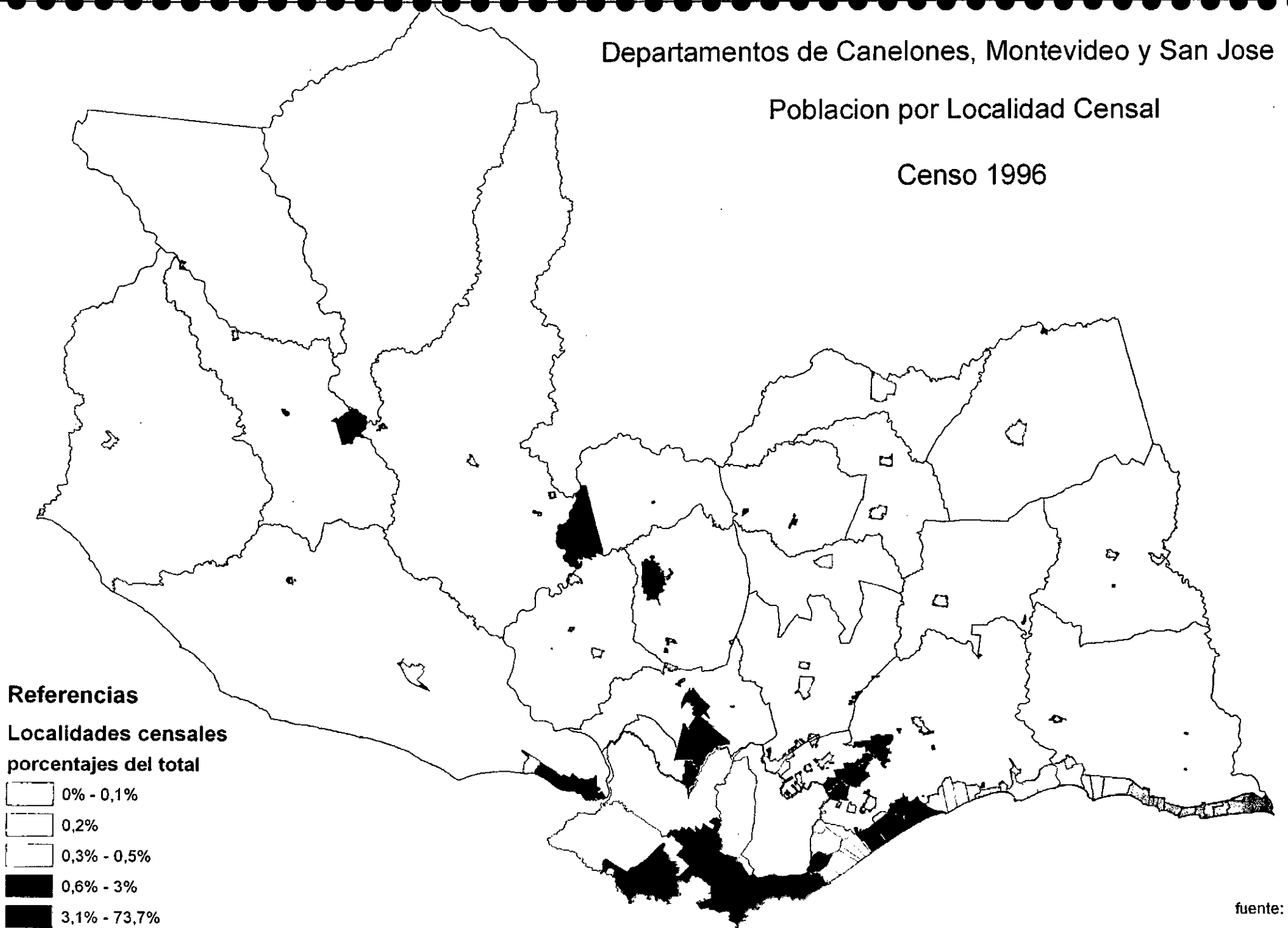
3,1% - 77,5%

fuate: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Poblacion por Localidad Censal

Censo 1996

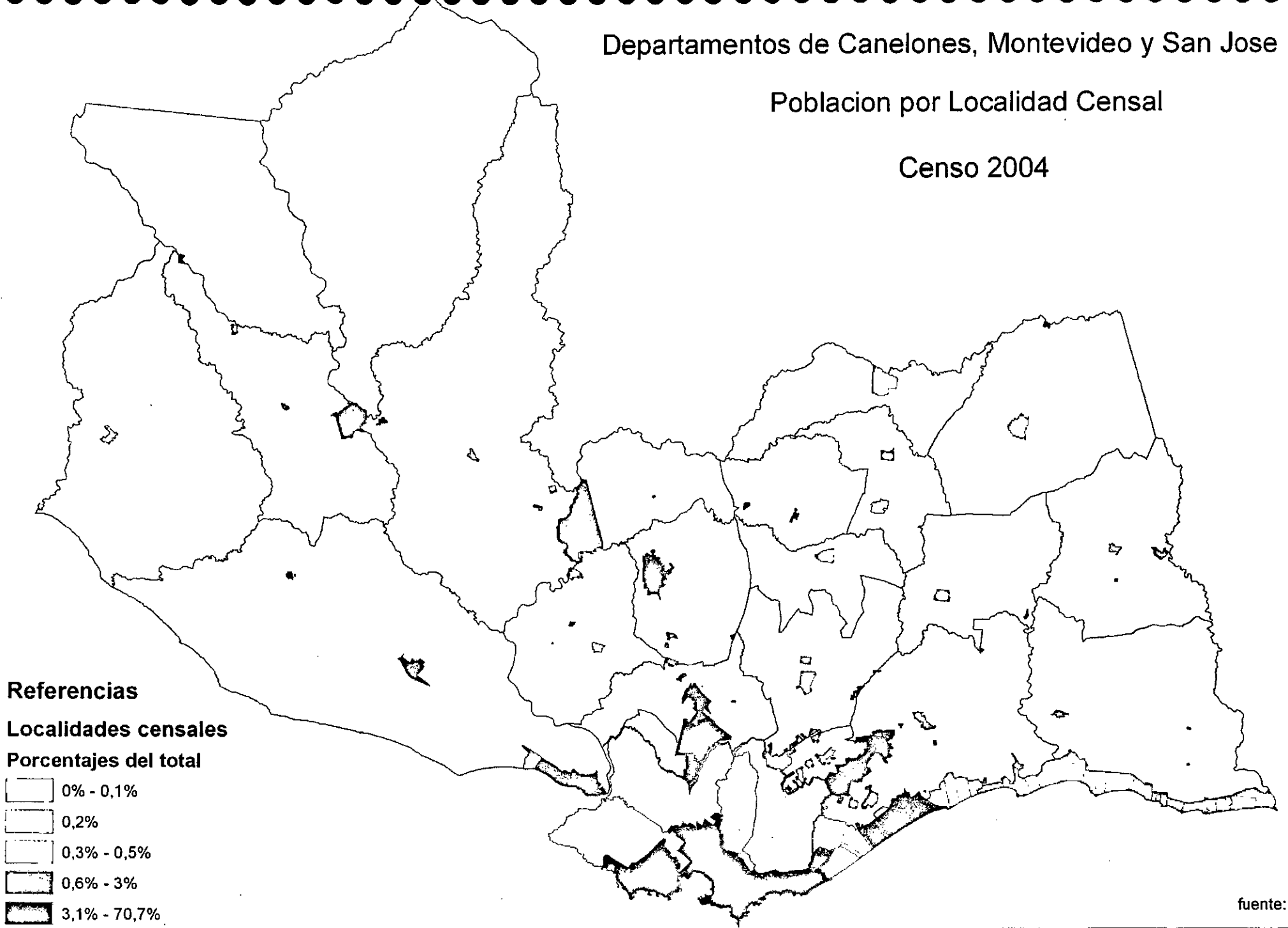


fuelle: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Poblacion por Localidad Censal

Censo 2004



Referencias

Localidades censales

Porcentajes del total

0% - 0,1%

0,2%

0,3% - 0,5%

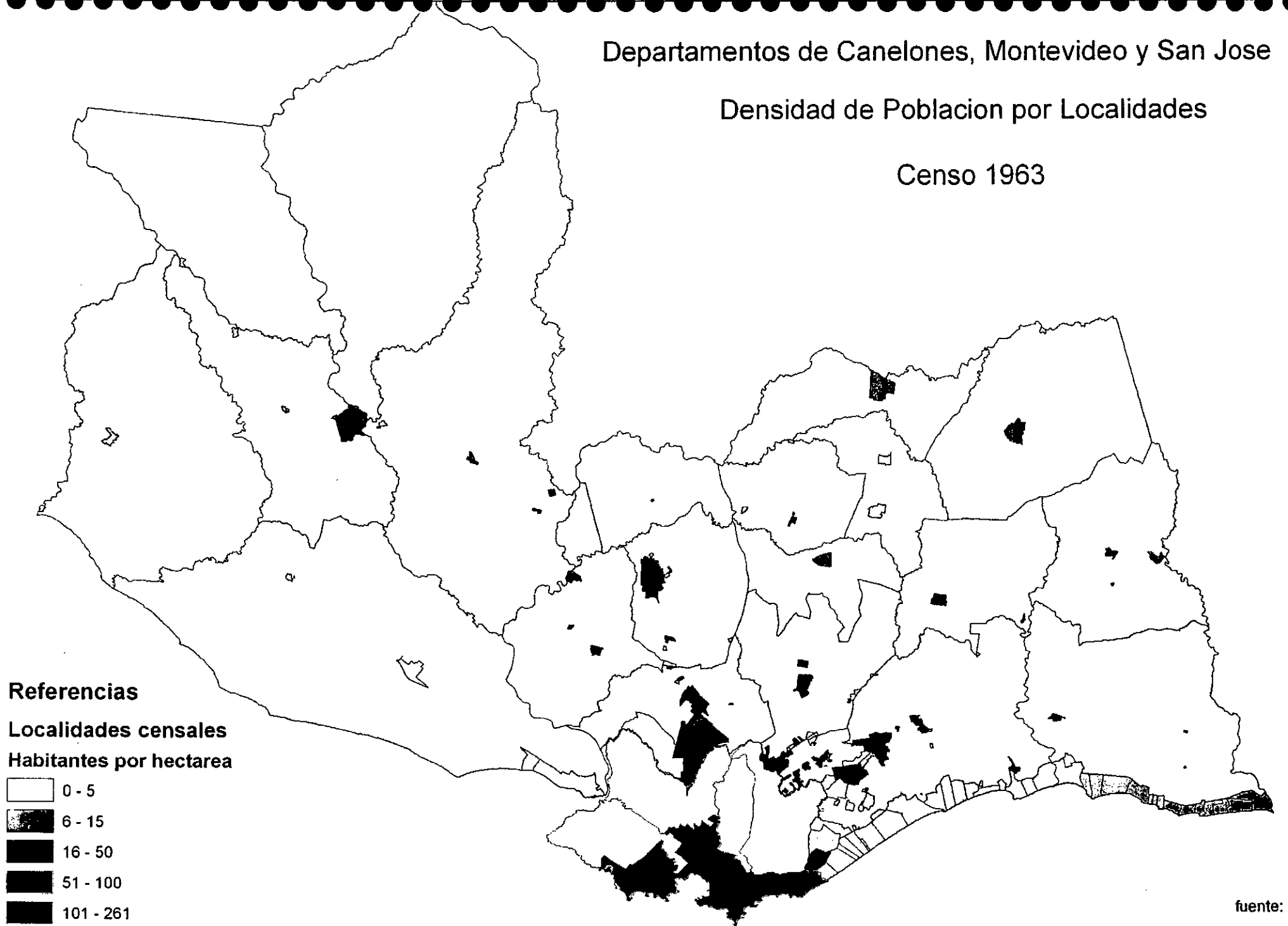
0,6% - 3%

3,1% - 70,7%

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Densidad de Poblacion por Localidades

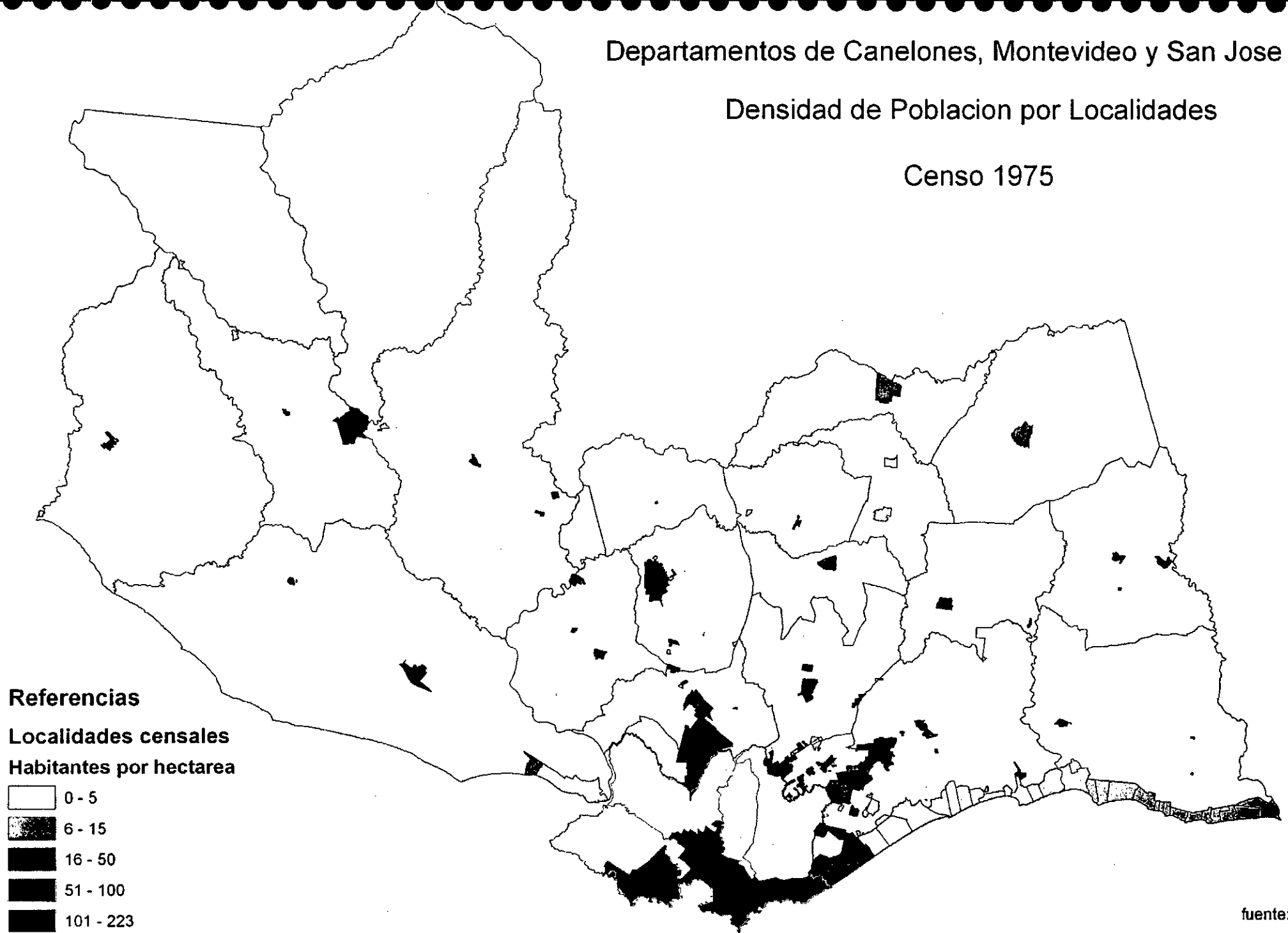
Censo 1963



Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Densidad de Poblacion por Localidades

Censo 1975

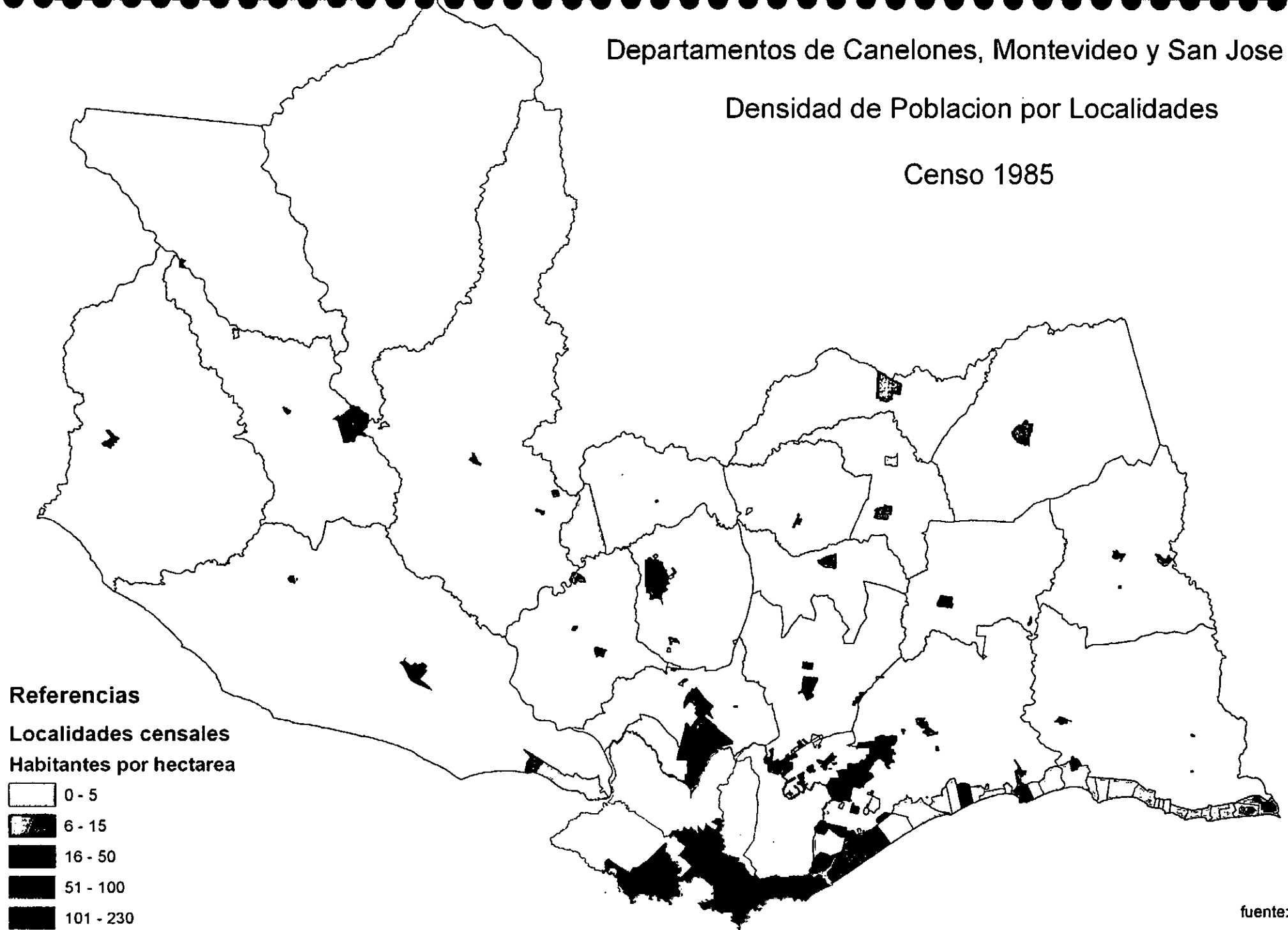


fuate: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

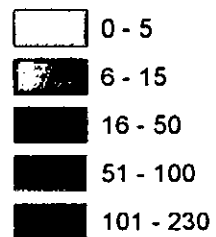
Densidad de Poblacion por Localidades

Censo 1985



Referencias

Localidades censales
Habitantes por hectarea

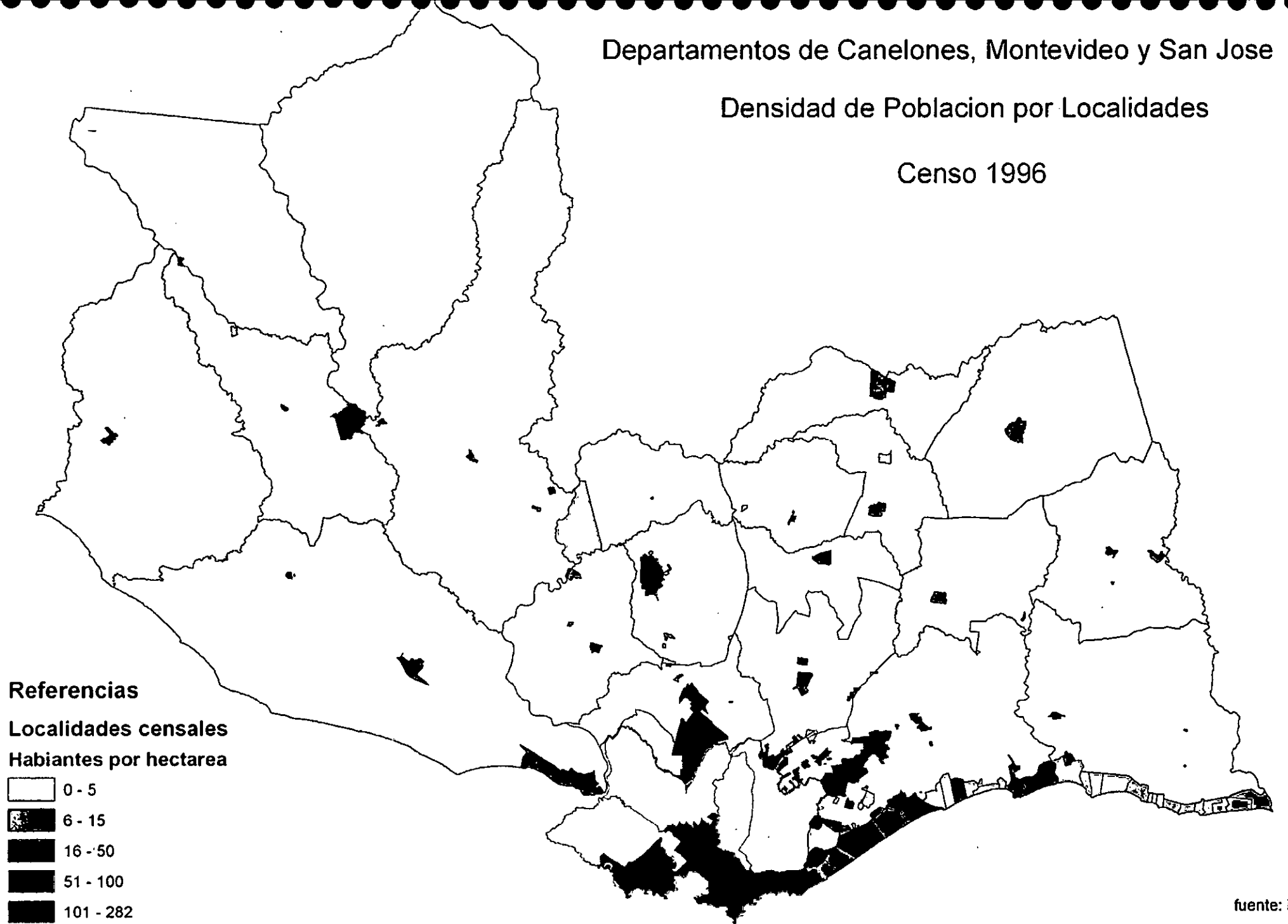


fuelle: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

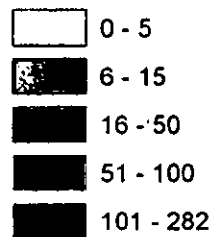
Densidad de Poblacion por Localidades

Censo 1996



Referencias

Localidades censales
Habiantes por hectarea

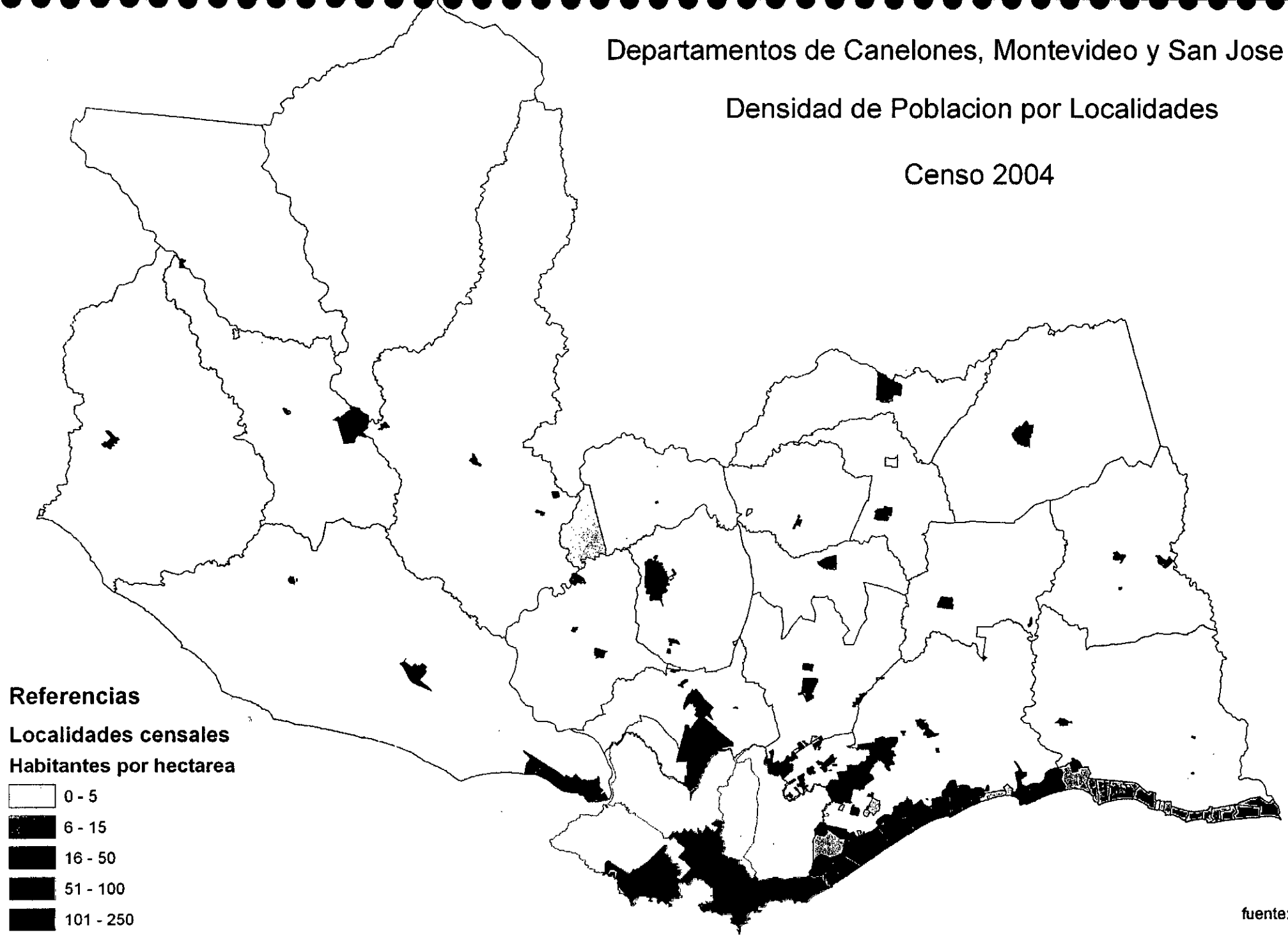


fuelle: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Densidad de Poblacion por Localidades

Censo 2004



Referencias

Localidades censales
Habitantes por hectarea

- 0 - 5
- 6 - 15
- 16 - 50
- 51 - 100
- 101 - 250

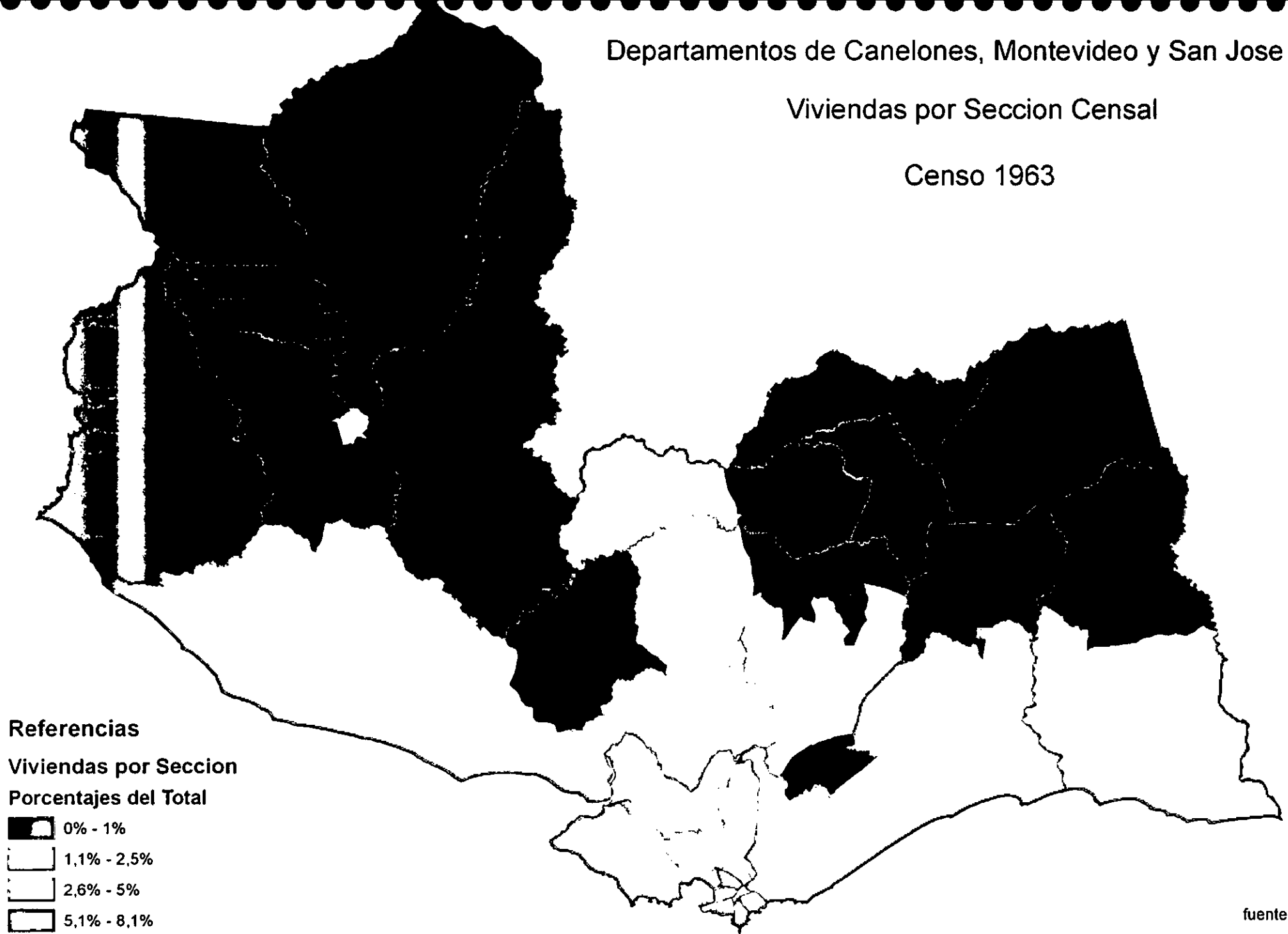
fuate: ine

hpc

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Viviendas por Seccion Censal

Censo 1963



Referencias

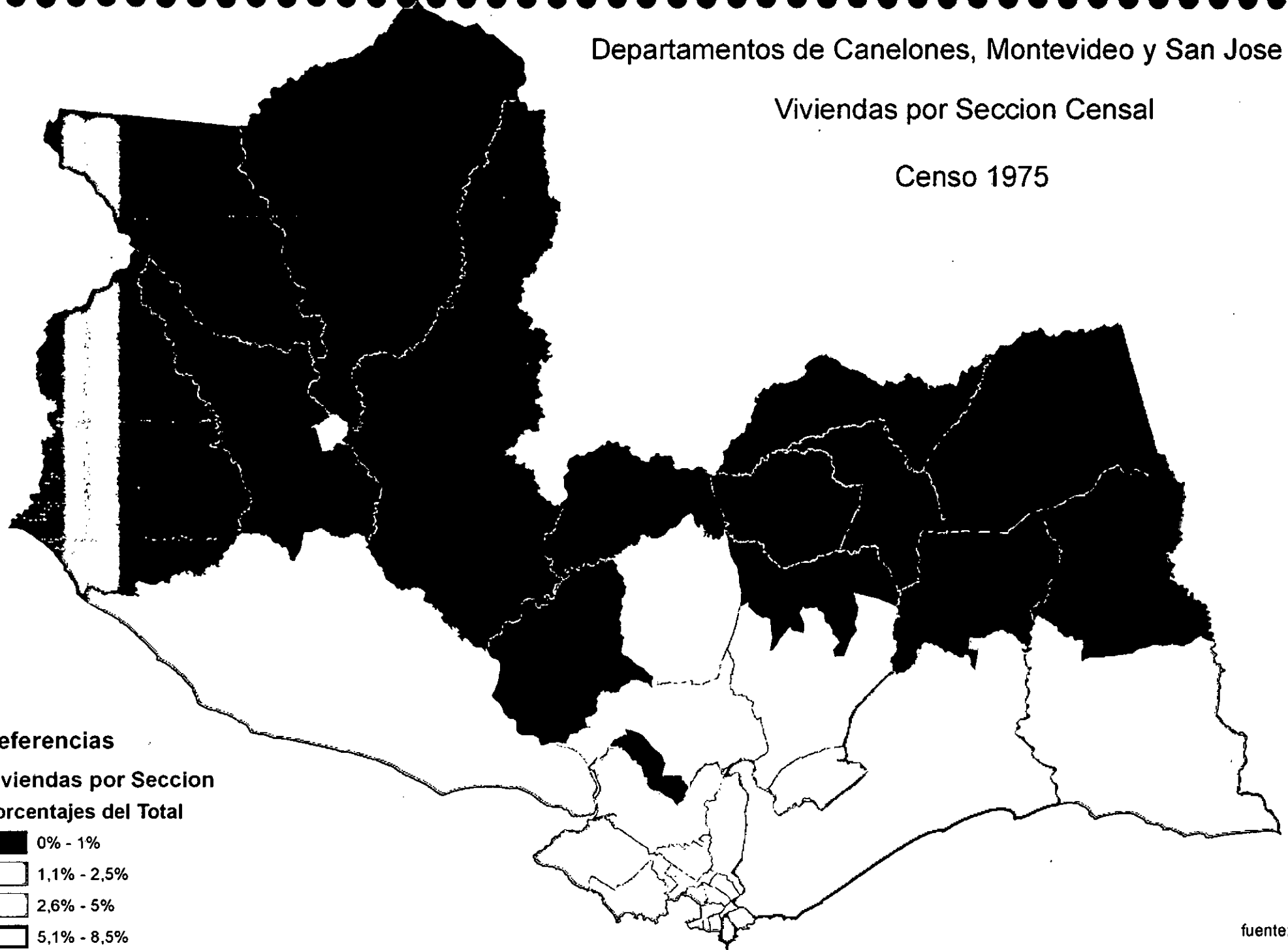
Viviendas por Seccion
Porcentajes del Total

- 0% - 1%
- 1,1% - 2,5%
- 2,6% - 5%
- 5,1% - 8,1%

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose





Viviendas por Seccion Censal

Censo 1975



Referencias

Viviendas por Seccion
Porcentajes del Total

-  0% - 1%
-  1,1% - 2,5%
-  2,6% - 5%
-  5,1% - 8,5%

fuelle: ine

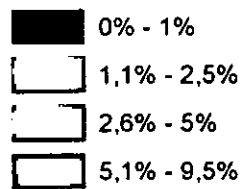
Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Viviendas por Seccion Censal

Censo 1985

Referencias

Viviendas por Seccion
Porcentajes del Total



fuate: ine

768

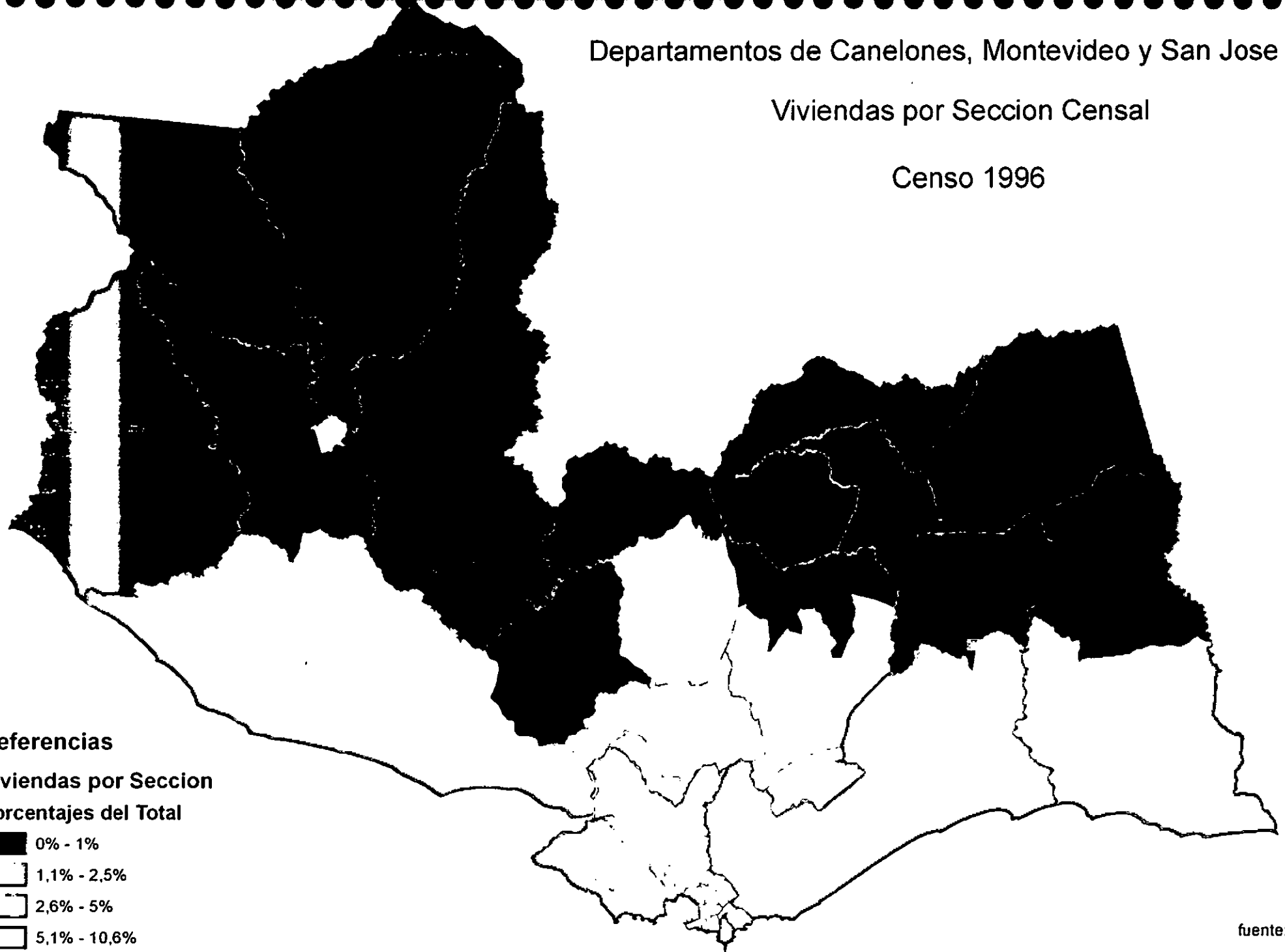
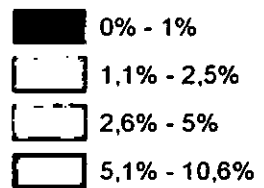
Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Viviendas por Seccion Censal

Censo 1996

Referencias

Viviendas por Seccion
Porcentajes del Total



fuate: ine

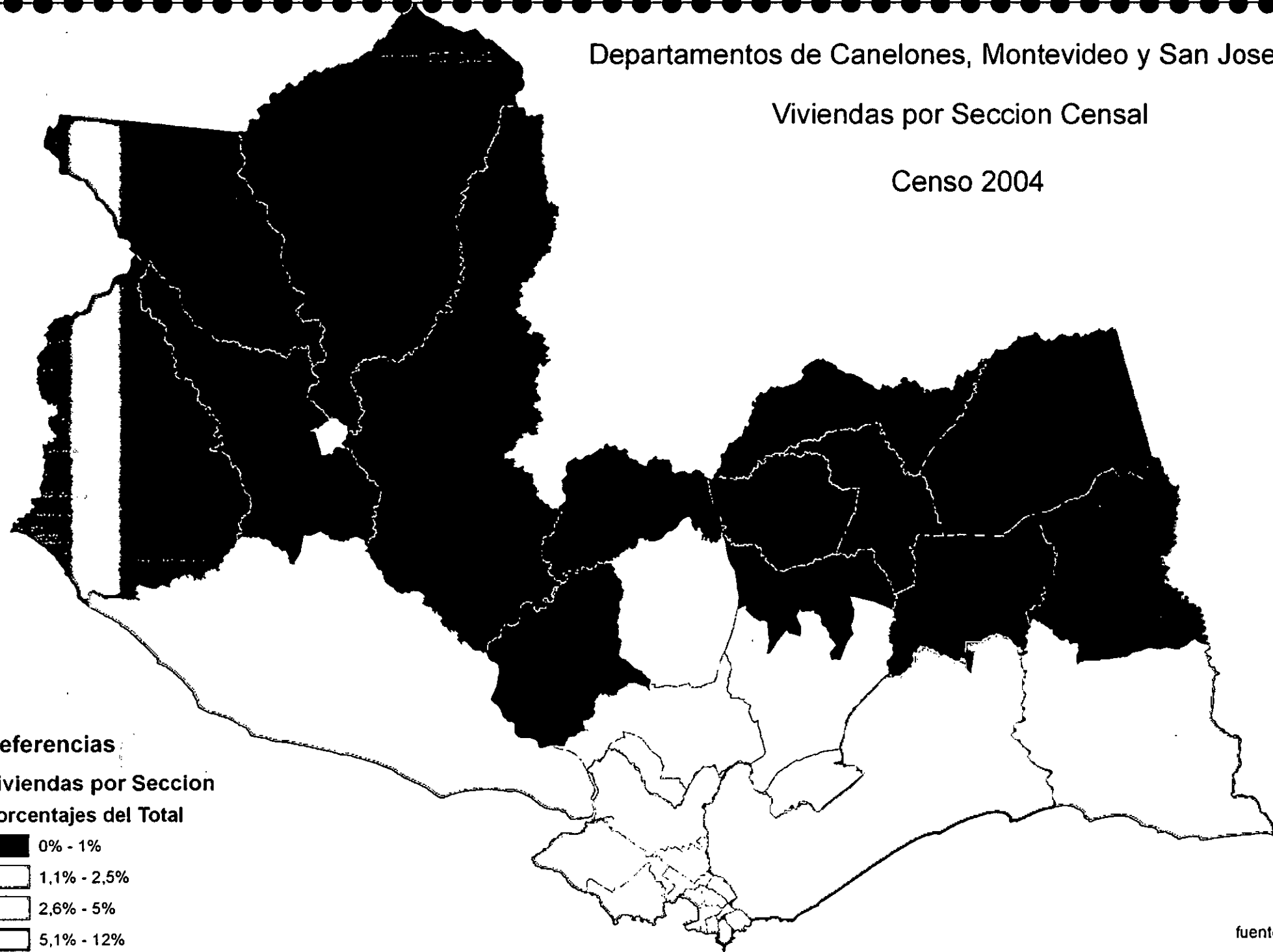
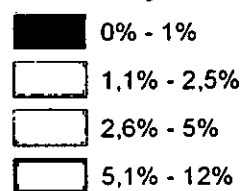
Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Viviendas por Seccion Censal

Censo 2004

Referencias

Viviendas por Seccion
Porcentajes del Total

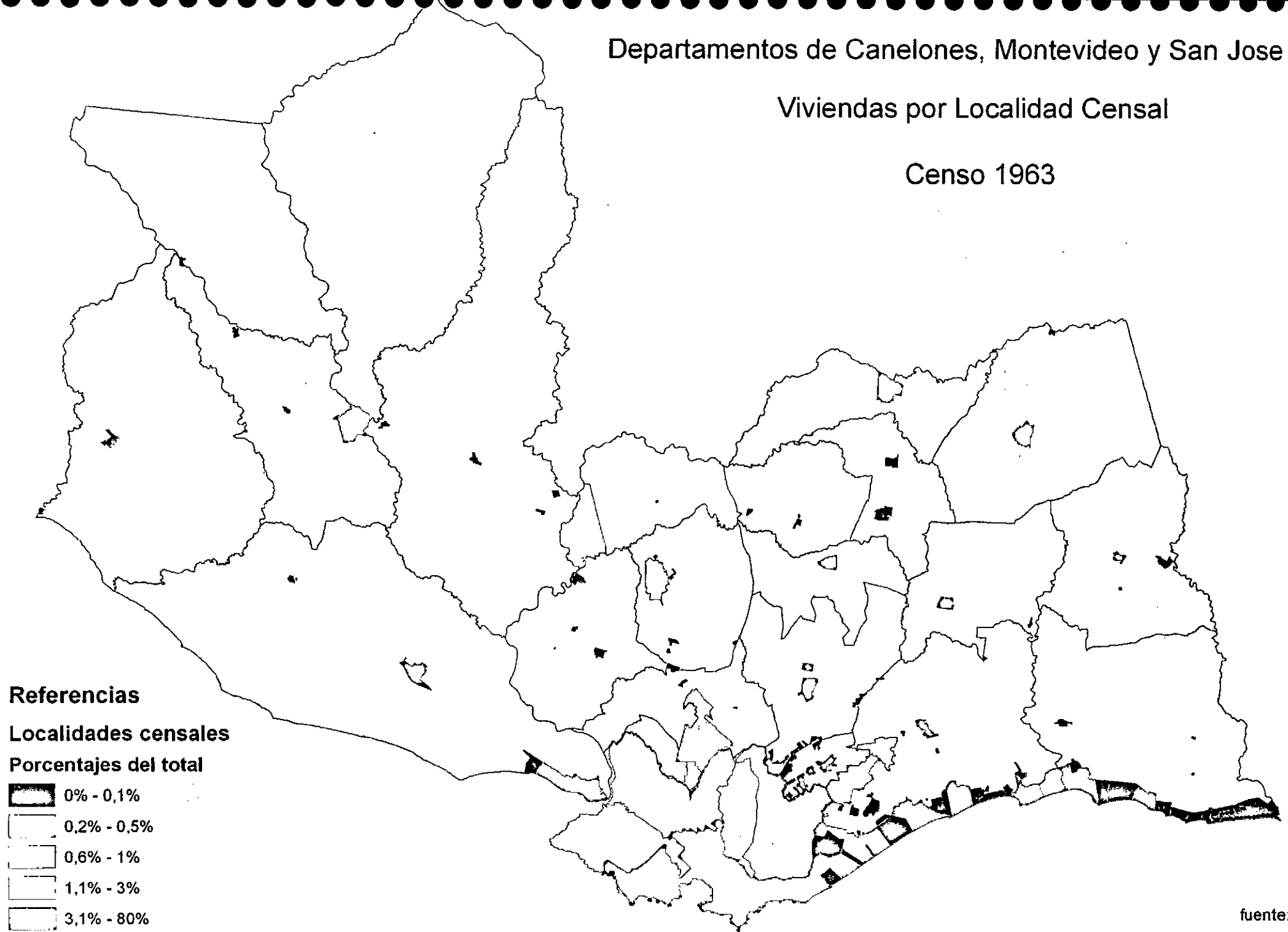


fuelle: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Viviendas por Localidad Censal

Censo 1963



Referencias

Localidades censales

Porcentajes del total

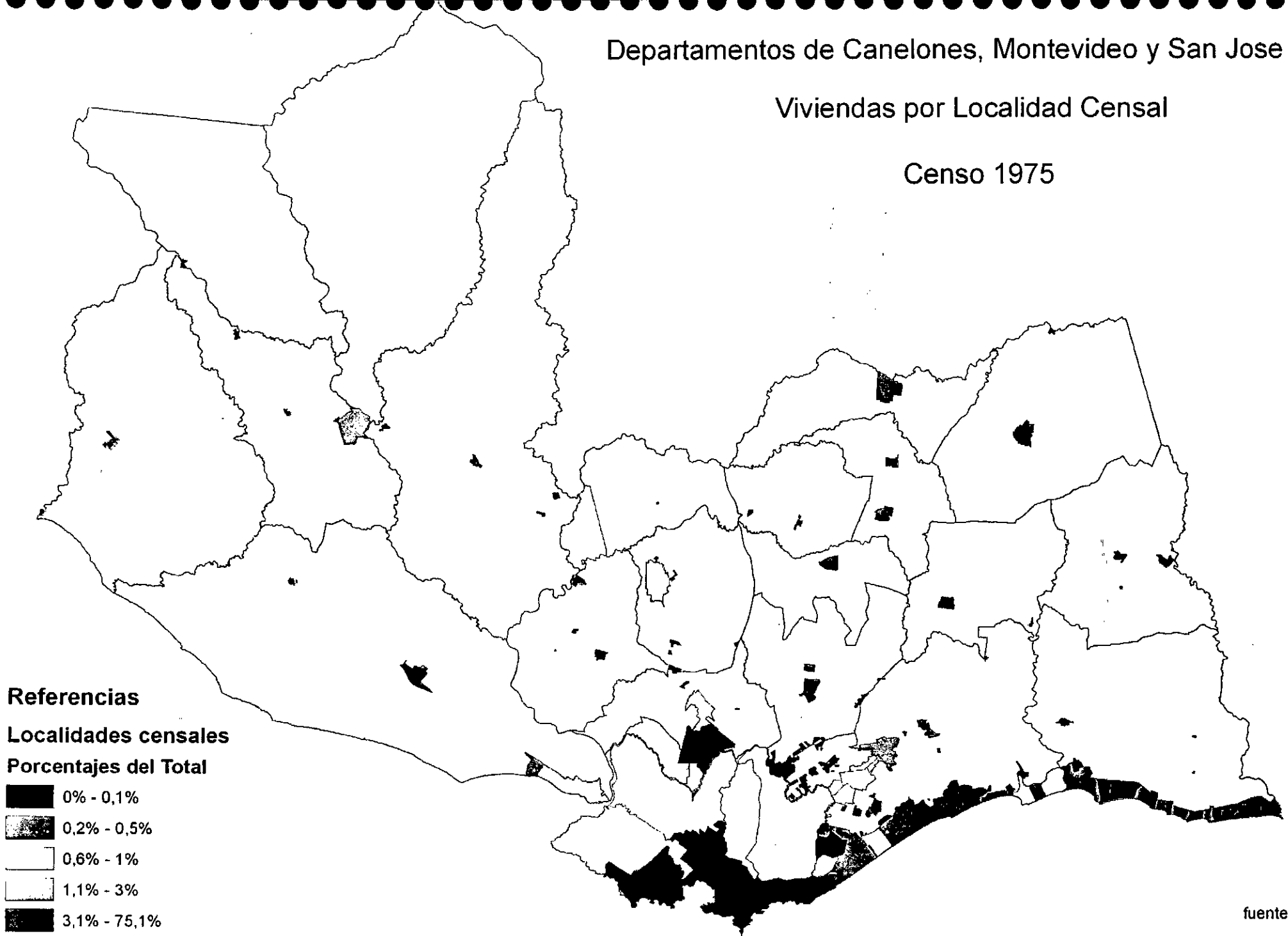
- 0% - 0,1%
- 0,2% - 0,5%
- 0,6% - 1%
- 1,1% - 3%
- 3,1% - 80%

fuelle: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Viviendas por Localidad Censal

Censo 1975



Referencias

Localidades censales

Porcentajes del Total

- 0% - 0,1%
- 0,2% - 0,5%
- 0,6% - 1%
- 1,1% - 3%
- 3,1% - 75,1%

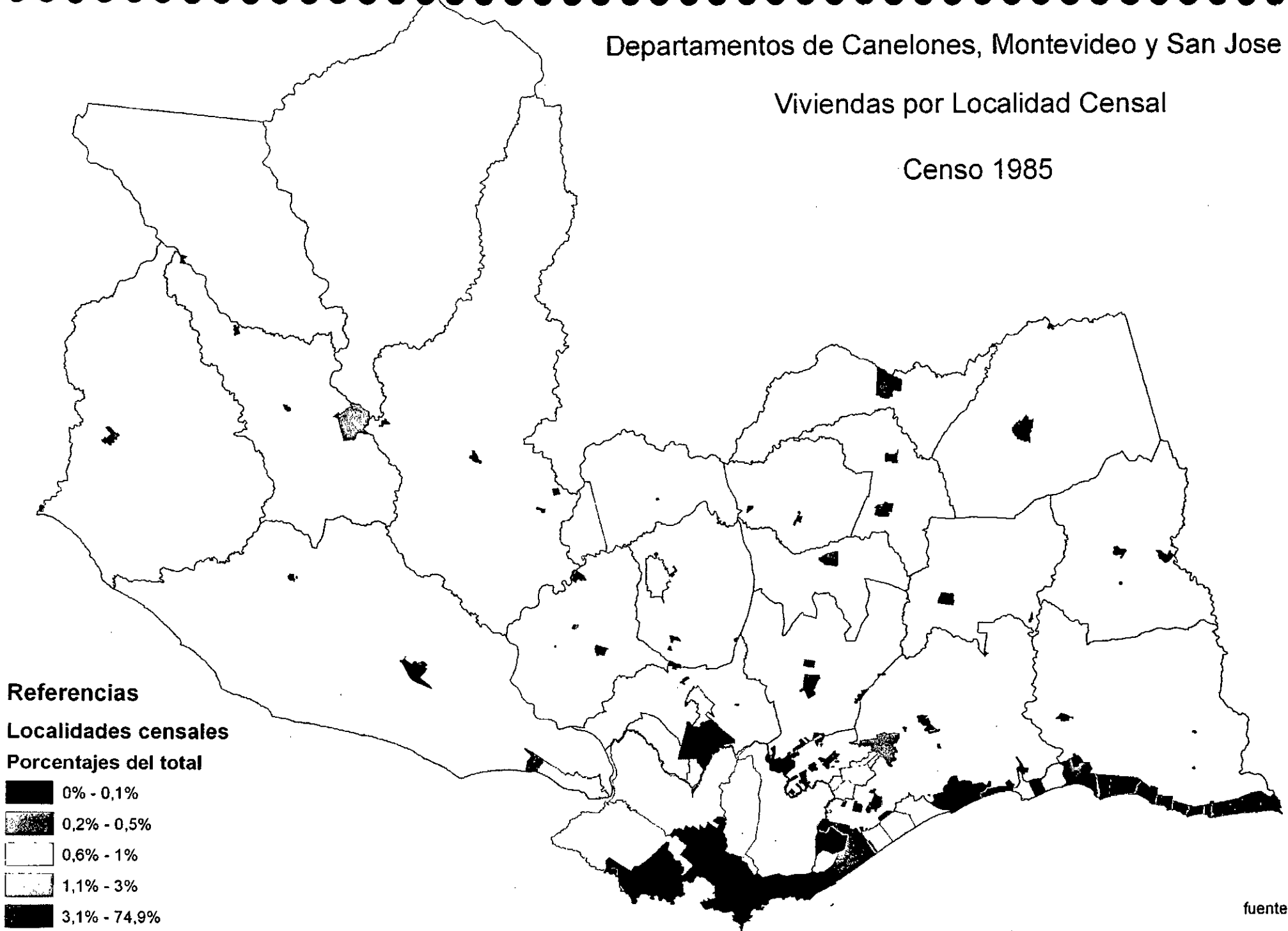
70h

fuate: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Viviendas por Localidad Censal






Censo 1985



Referencias

Localidades censales

Porcentajes del total

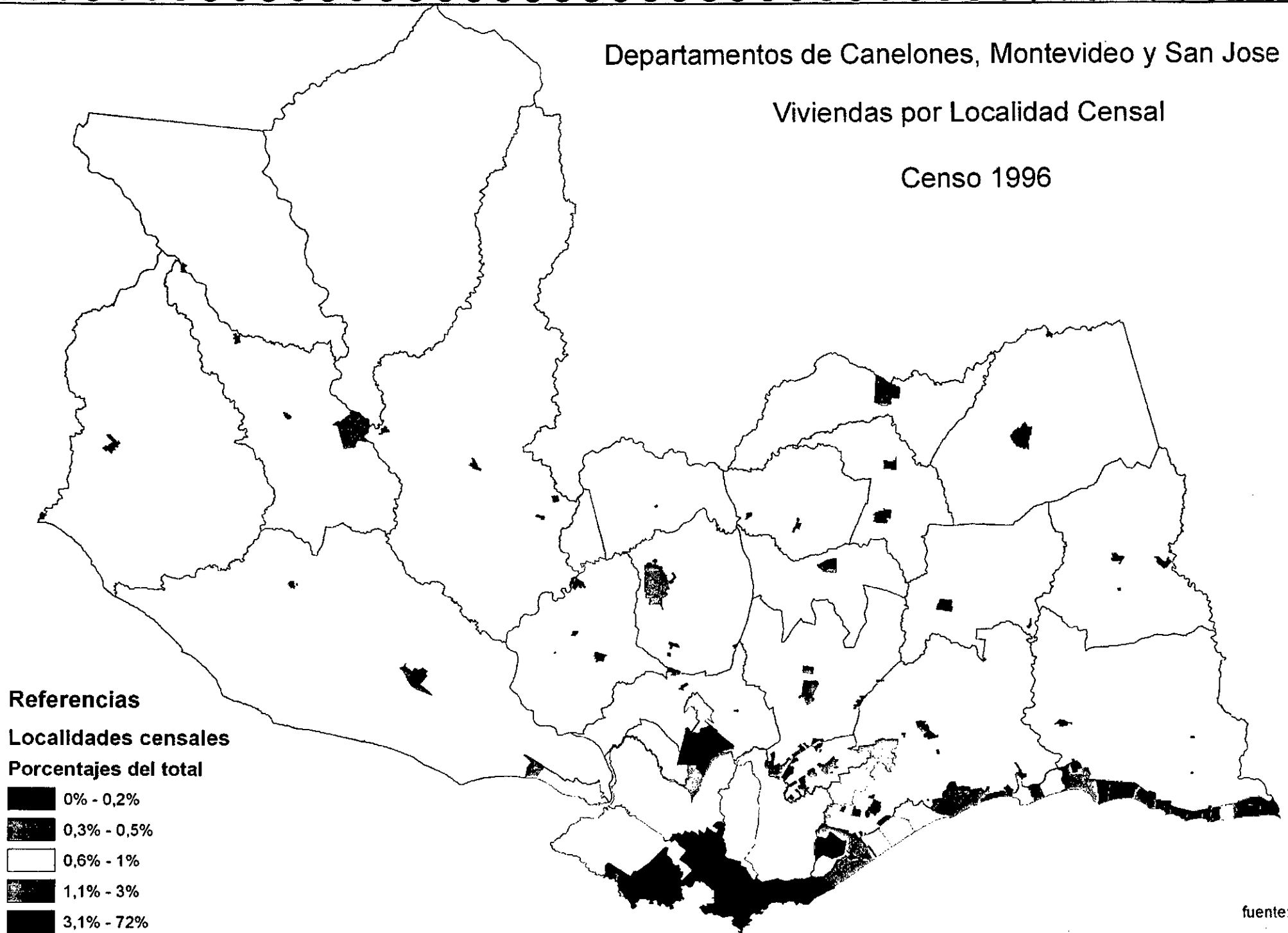
-  0% - 0,1%
-  0,2% - 0,5%
-  0,6% - 1%
-  1,1% - 3%
-  3,1% - 74,9%

fuelle: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Viviendas por Localidad Censal

Censo 1996



Referencias

Localidades censales

Porcentajes del total

- 0% - 0,2%
- 0,3% - 0,5%
- 0,6% - 1%
- 1,1% - 3%
- 3,1% - 72%

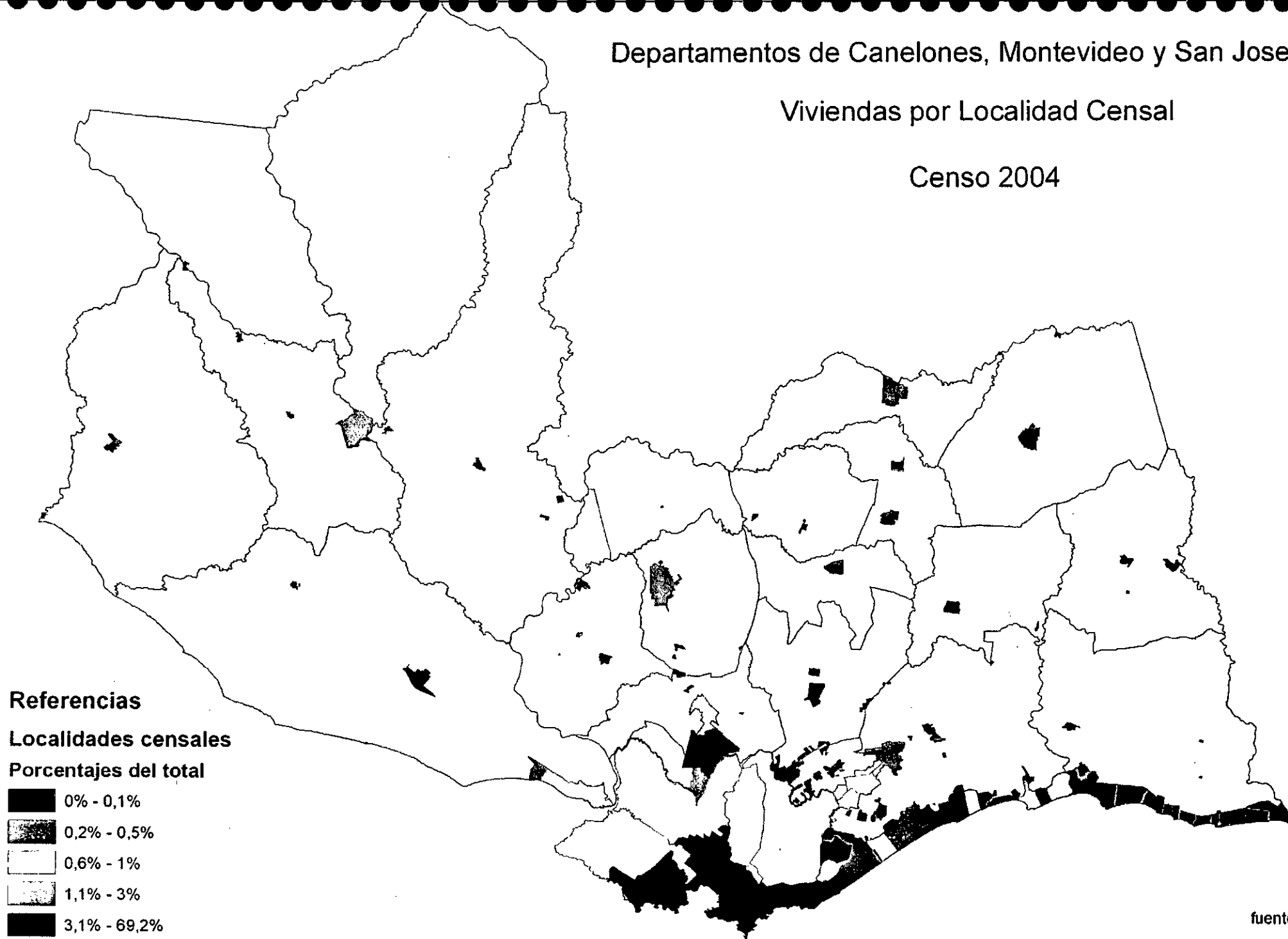
fuate: ine

694

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Viviendas por Localidad Censal

Censo 2004



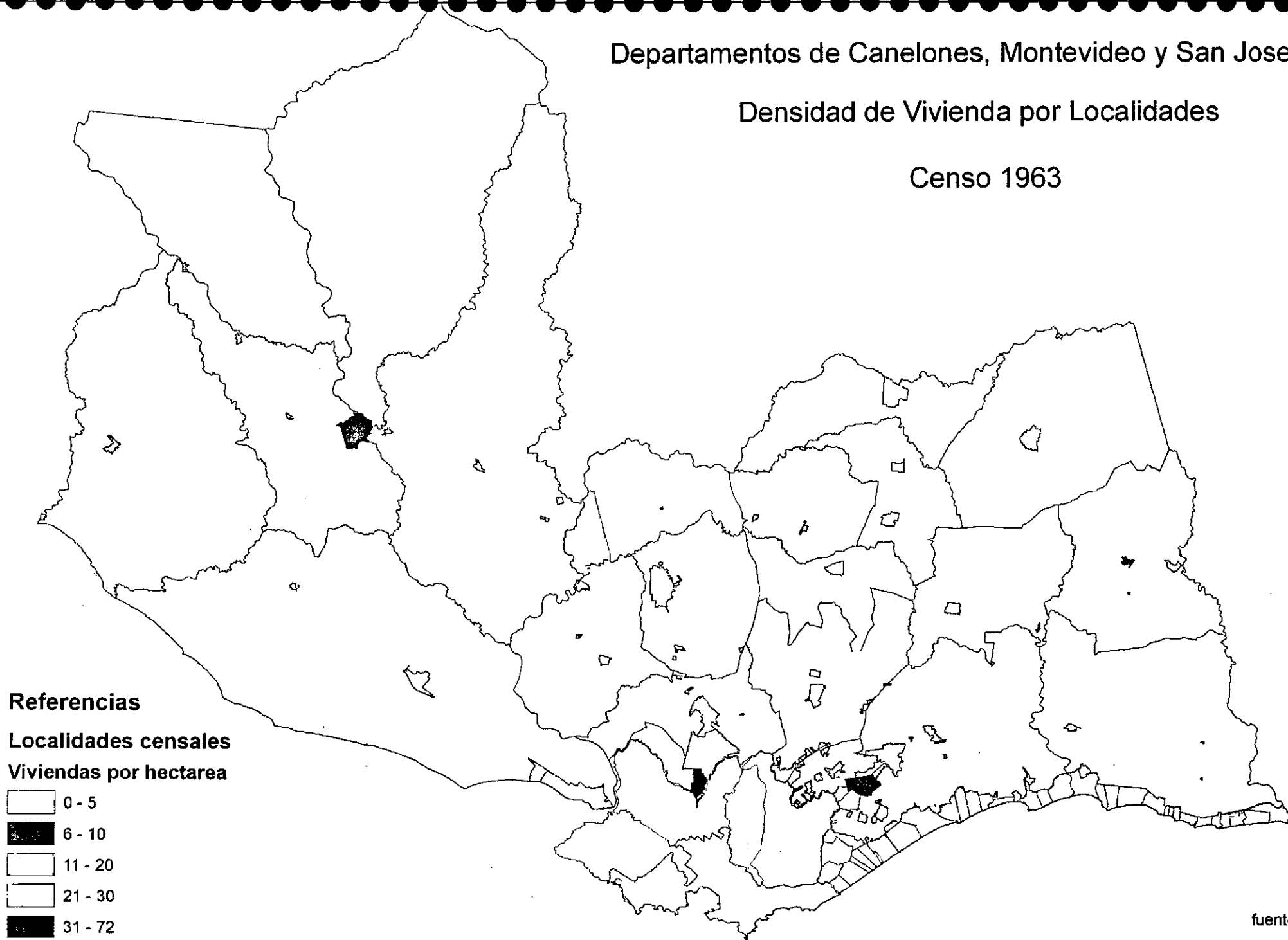
hoh

fuelle: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Densidad de Vivienda por Localidades

Censo 1963



Referencias

Localidades censales

Viviendas por hectarea

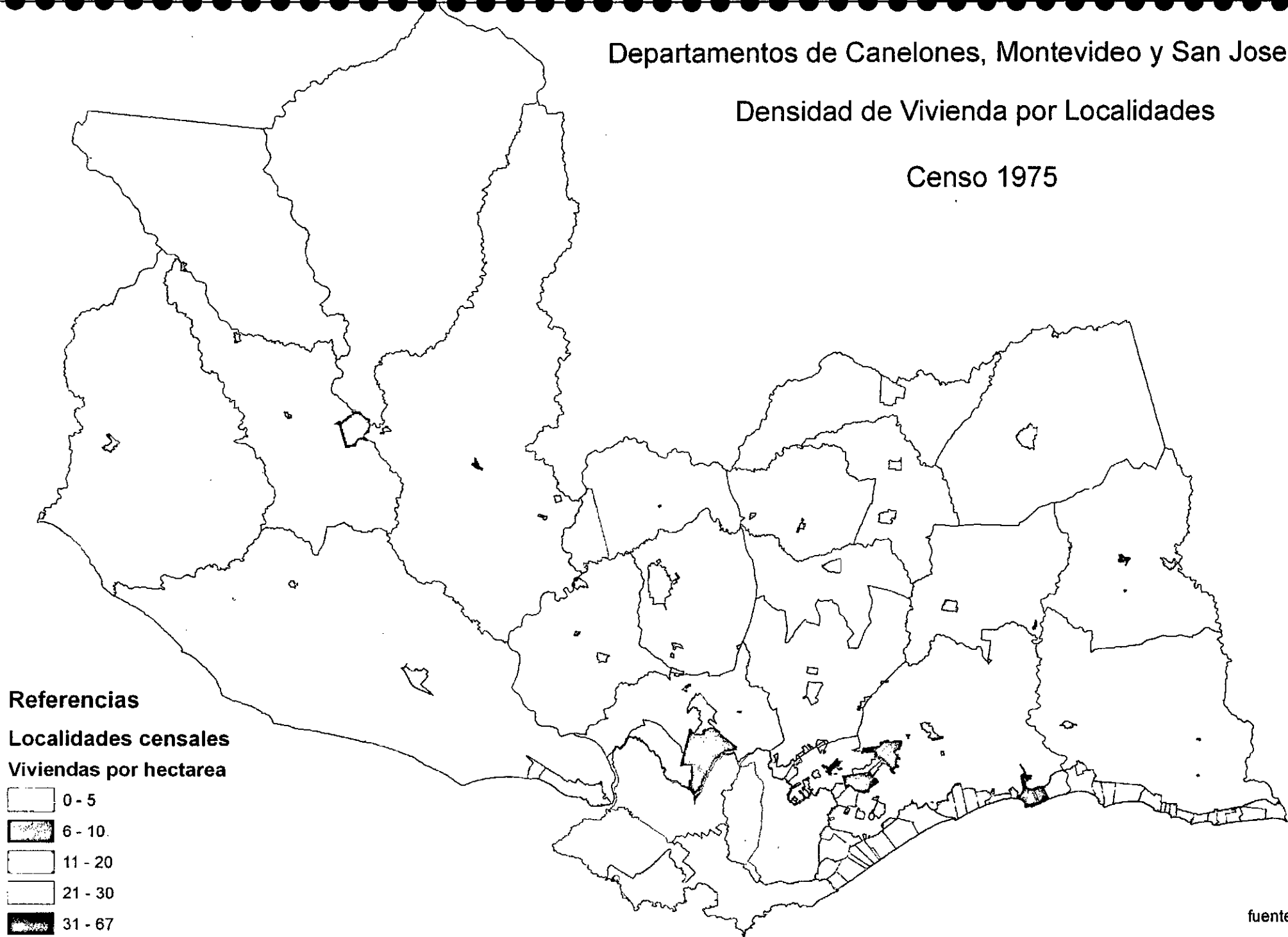
- 0 - 5
- 6 - 10
- 11 - 20
- 21 - 30
- 31 - 72

fuelle: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Densidad de Vivienda por Localidades





Censo 1975



Referencias

Localidades censales

Viviendas por hectarea

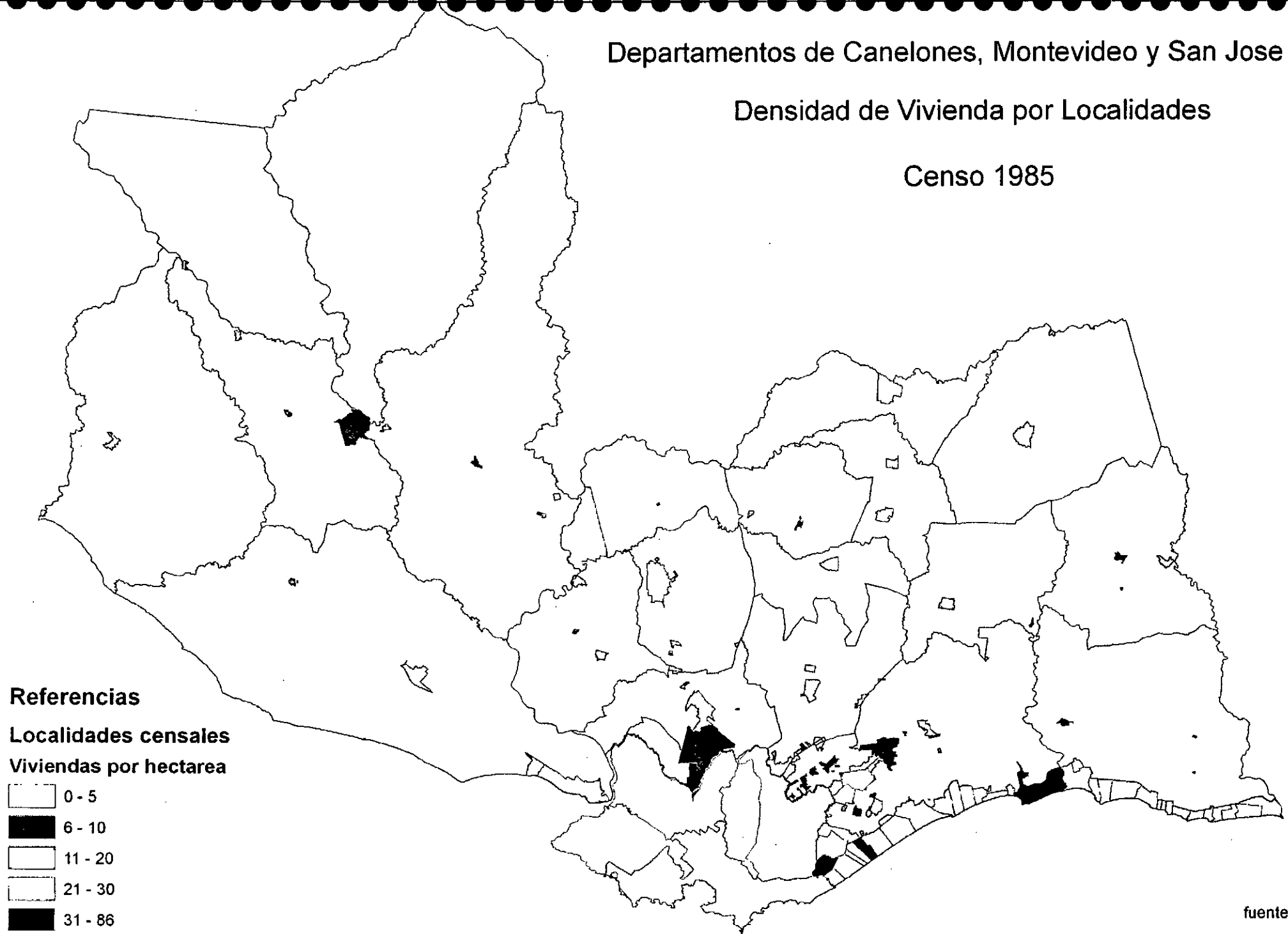
-  0 - 5
-  6 - 10
-  11 - 20
-  21 - 30
-  31 - 67

fuelle: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

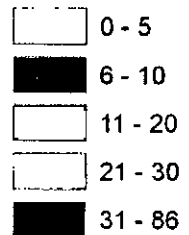
Densidad de Vivienda por Localidades

Censo 1985



Referencias

Localidades censales
Viviendas por hectarea

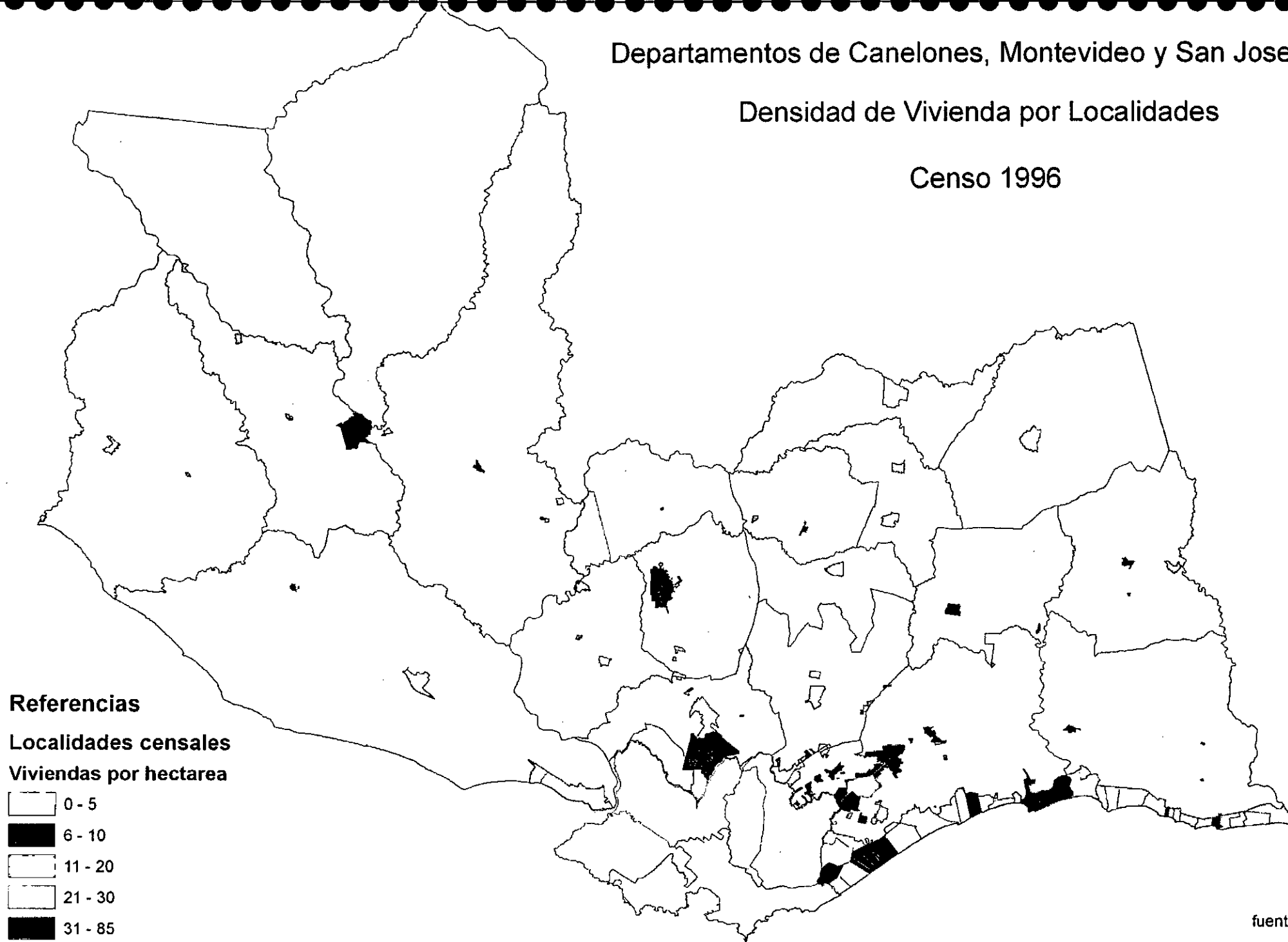


fuelle: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Densidad de Vivienda por Localidades

Censo 1996



Referencias

Localidades censales
Viviendas por hectarea

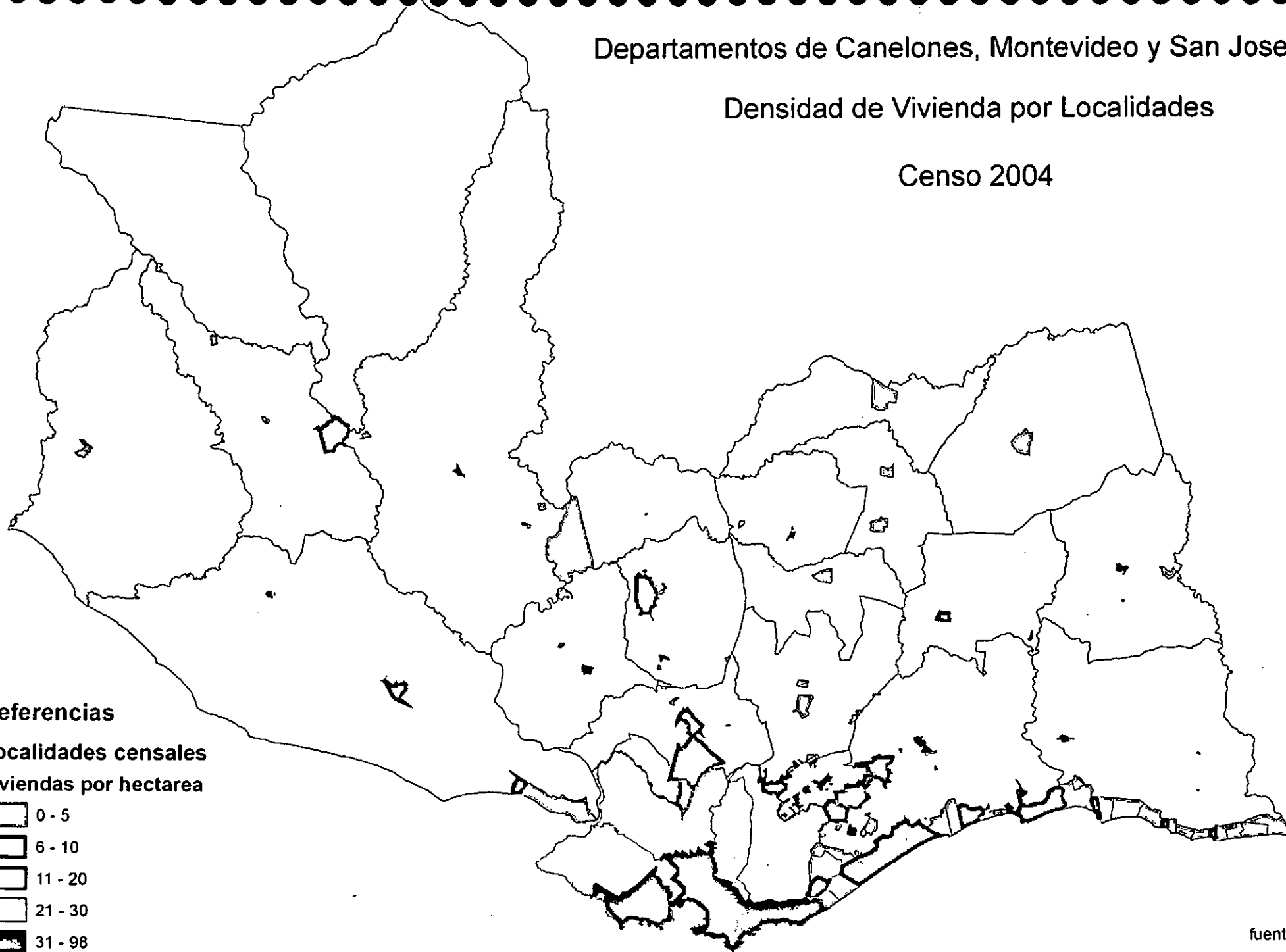
- 0 - 5
- 6 - 10
- 11 - 20
- 21 - 30
- 31 - 85

fuelle: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Densidad de Vivienda por Localidades






Censo 2004



Referencias

Localidades censales

Viviendas por hectarea

-  0 - 5
-  6 - 10
-  11 - 20
-  21 - 30
-  31 - 98

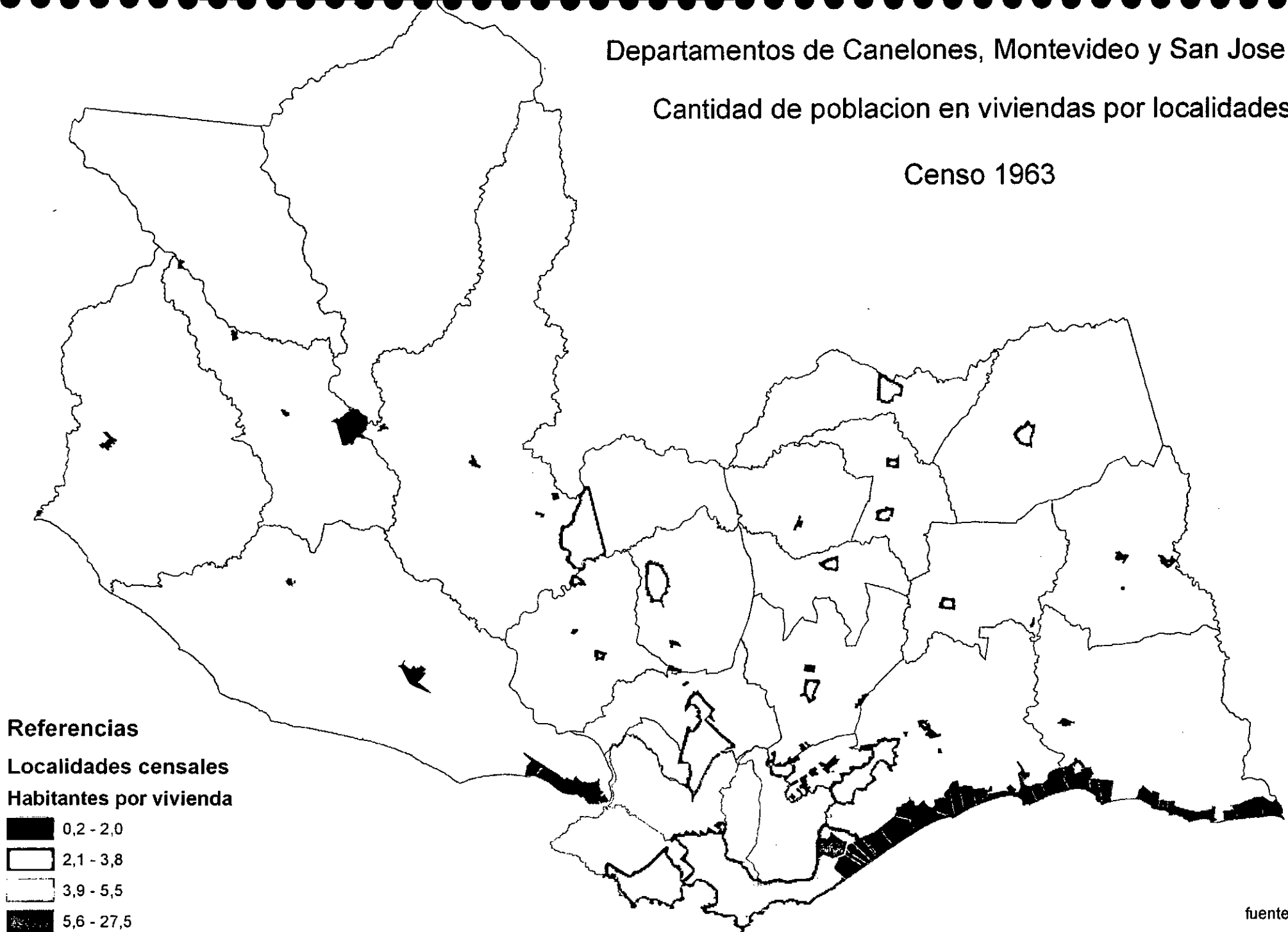
fuelle: ine

bah

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Cantidad de poblacion en viviendas por localidades

Censo 1963



Referencias

Localidades censales
Habitantes por vivienda

- 0,2 - 2,0
- 2,1 - 3,8
- 3,9 - 5,5
- 5,6 - 27,5

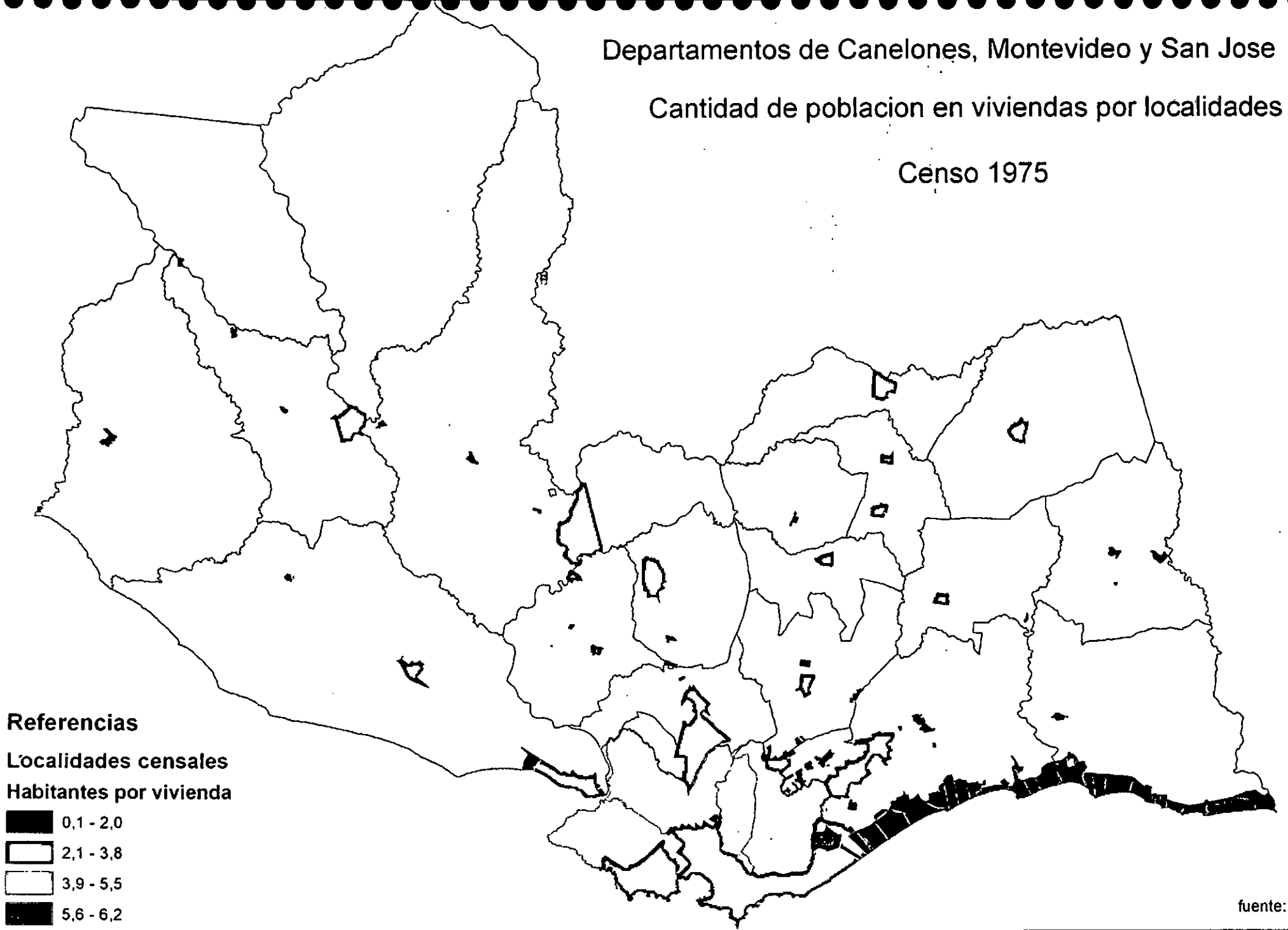
OH

fuelle: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

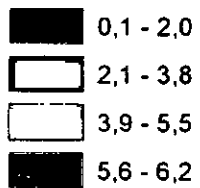
Cantidad de poblacion en viviendas por localidades

Censo 1975



Referencias

Localidades censales
Habitantes por vivienda

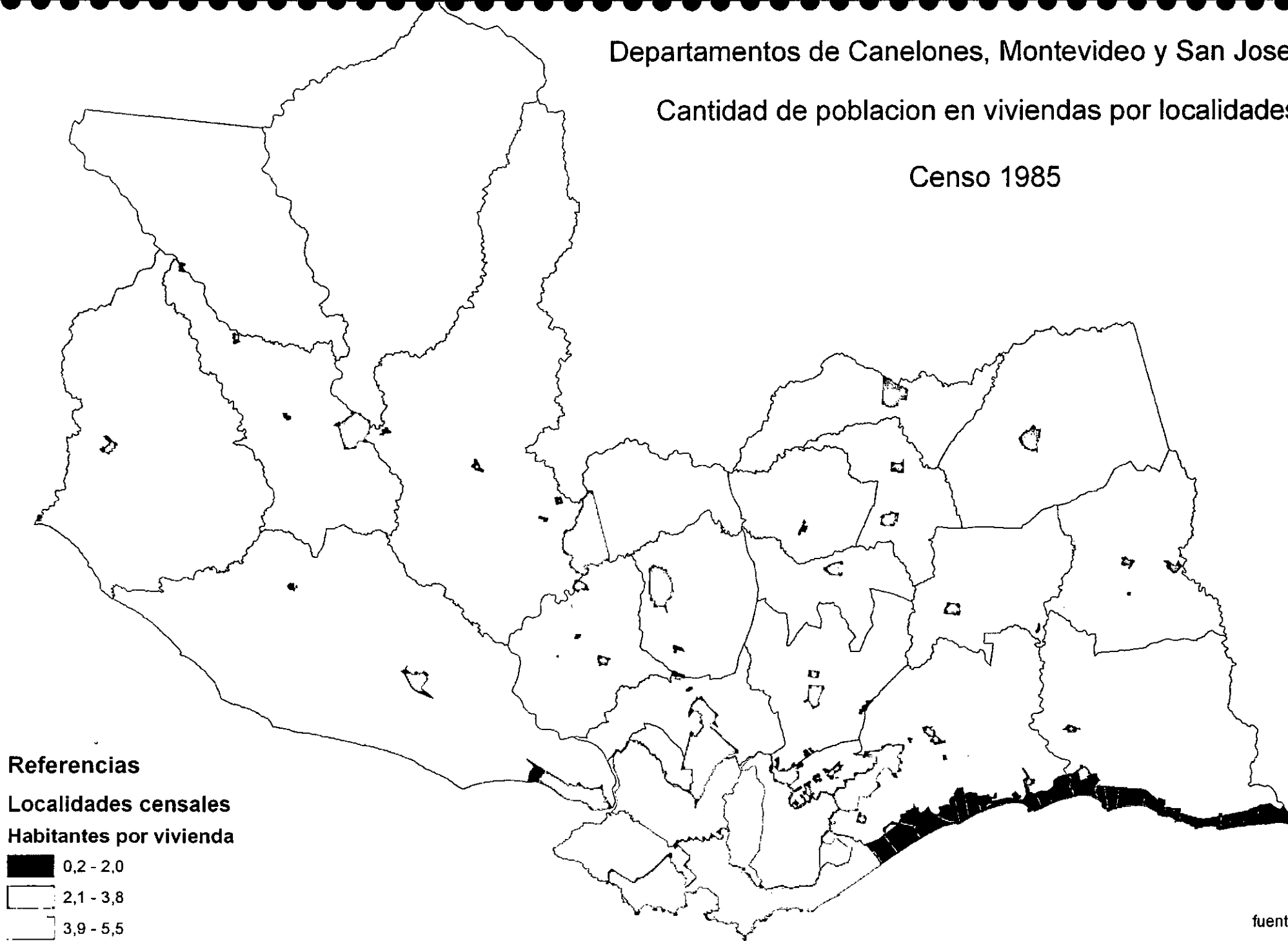


fuelle: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Cantidad de poblacion en viviendas por localidades

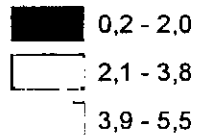
Censo 1985



Referencias

Localidades censales

Habitantes por vivienda

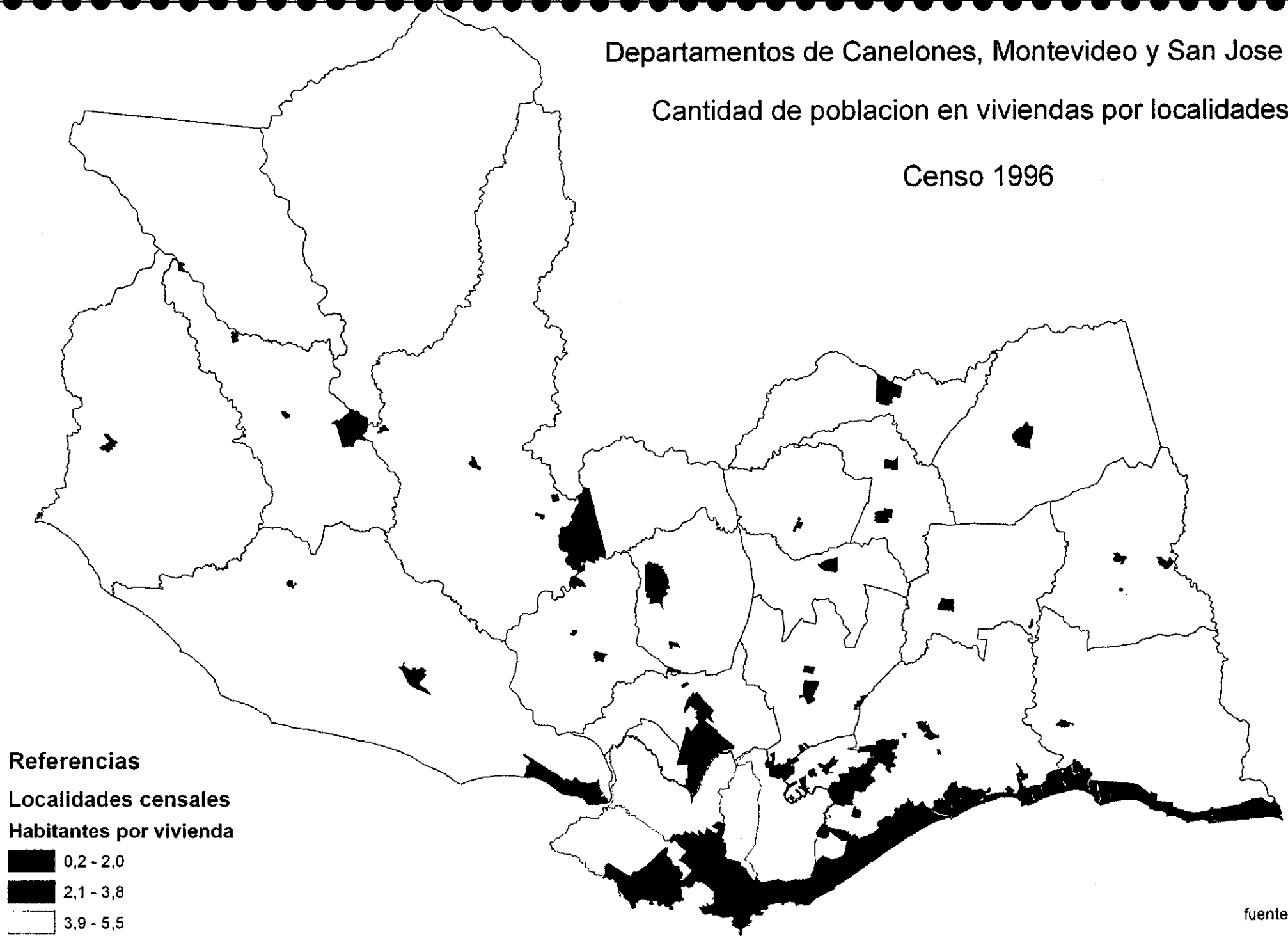


fuate: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Cantidad de poblacion en viviendas por localidades

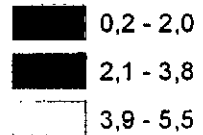
Censo 1996



Referencias

Localidades censales

Habitantes por vivienda

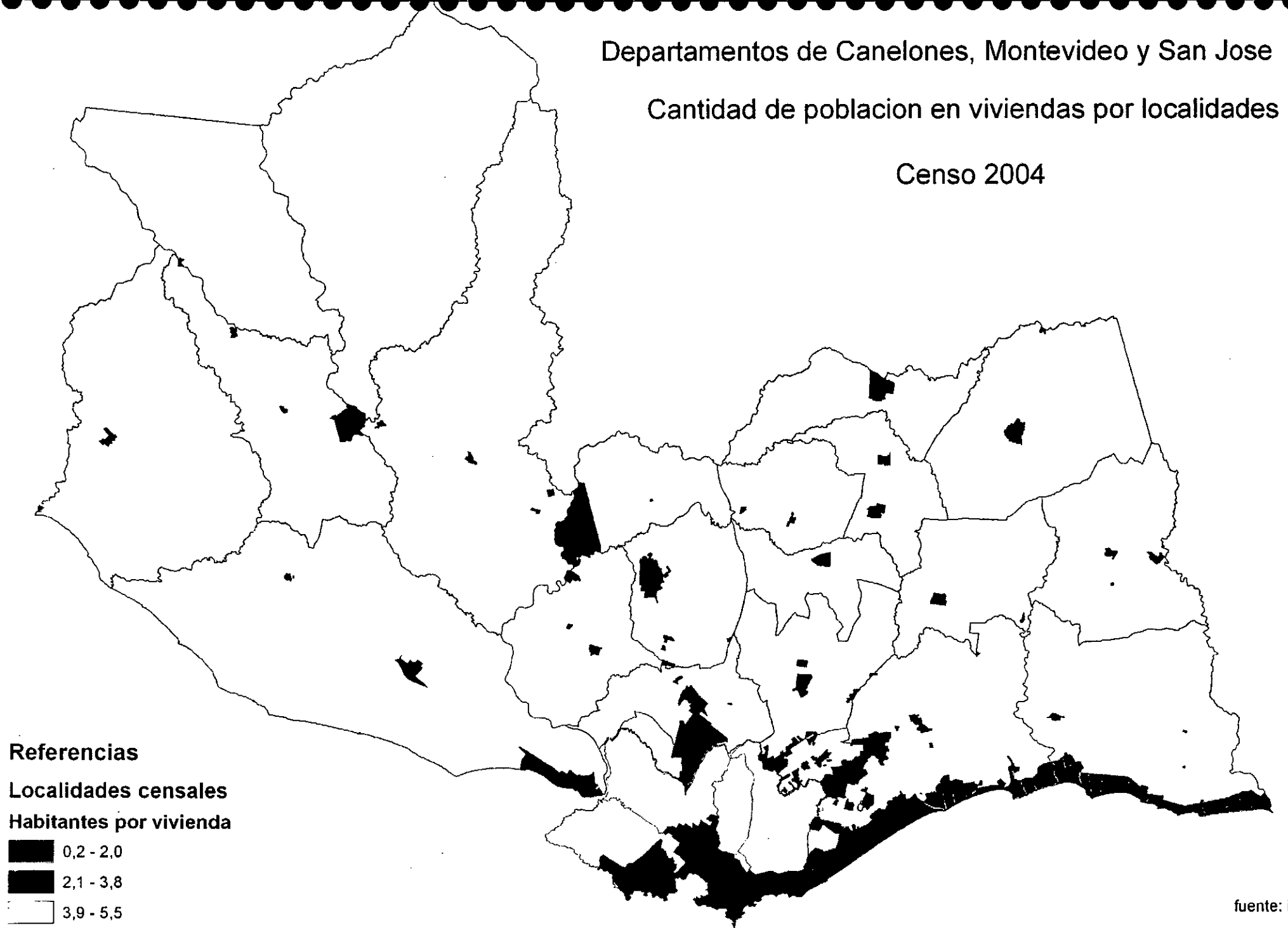


fuelle: ine

Departamentos de Canelones, Montevideo y San Jose

Cantidad de poblacion en viviendas por localidades

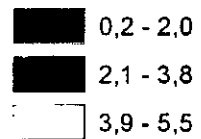
Censo 2004



Referencias

Localidades censales

Habitantes por vivienda



fuelle: ine

NOM_DEP	AREA_DEPK	POB_04	POB_96	POB_85	POB_75	POB_63
CANELONES	4.525	485.240	443.053	364.248	325.594	258.195
MONTEVIDEO	531	1.325.968	1.344.839	1.311.976	1.237.227	1.202.757
SAN JOSE	5.001	103.104	96.664	89.893	88.000	79.393
TOTAL REGION	10.057	1.914.312	1.884.556	1.766.117	1.650.821	1.540.345
TOTAL PAIS	175.891	3.241.003	3.163.763	2.955.241	2.788.429	2.595.510
Peso % región	6%	59%	60%	60%	59%	59%

COD_SE	NOM_AREA	HAN	Nº	Nº_SE	POB_04	VIV_04	POB_96	VIV_96	HOG_9	POB_85	VIV_85	HOG_85	POB_75	VIV_75	HOG_75	POB_63	VIV_63
10104	Mdeo	12,31	1	0	22804	12806	25406	11139	10405	31299	11576	11817	36355	11313	12744	39365	13527
10506	Mdeo	13,54	1	0	22786	11741	25066	11354	10496	27793	11115	10572	28336	9947	10053	29922	9946
10715	Mdeo	30,70	1	0	55435	24827	55605	23530	22230	60078	22088	22560	62610	19843	21909	70498	21987
10819	Mdeo	40,07	1	0	44152	18770	48973	17985	17770	54332	18467	19233	58482	18338	19378	66933	20518
11199	Mdeo	112,00	1	0	179858	58904	163476	48451	48191	151908	43028	44181	140175	38878	39219	129313	35221
109	Mdeo	123,23	1	9	61633	19875	58538	17025	16845	48929	13901	14038	41011	11354	11322	38658	10696
110	Mdeo	27,61	1	10	165410	62059	174788	58873	56122	171945	55504	52139	150201	44400	43249	131800	37528
112	Mdeo	5,72	1	12	59894	24782	66299	24289	22744	70012	24389	23573	72860	23699	23169	80603	23705
113	Mdeo	43,01	1	13	100257	30361	87737	24888	25092	71904	19922	20433	59911	16557	16747	49127	14298
114	Mdeo	5,18	1	14	36403	14416	40187	13740	13067	42659	13591	13691	43725	13151	13251	46897	13374
116	Mdeo	90,72	1	16	54047	17118	49928	14701	14842	43433	12767	12629	39694	11485	11405	35904	10032
117	Mdeo	52,73	1	17	119187	38271	112128	32806	32626	103229	29122	29537	93365	25714	25574	77293	21474
118	Mdeo	6,22	1	18	94816	43953	94779	39290	35393	95968	36112	33308	89241	29420	27228	88037	26056
120	Mdeo	11,43	1	20	69776	26097	76758	25567	24551	78510	24629	23955	77776	23911	23682	75652	21575
121	Mdeo	22,14	1	21	91214	31407	93369	28276	27901	88170	26278	26207	79326	23387	22868	71734	19757
122	Mdeo	6,61	1	22	53013	20645	58797	19949	19208	61534	20006	19719	63642	19131	19113	65462	18541
123	Mdeo	2,00	1	23	25647	11839	25531	10361	9385	28818	10702	10171	28202	9323	9048	30583	9146
124	Mdeo	6,34	1	24	69494	30420	72670	28206	25700	72787	26381	24960	71443	23084	22363	71976	21626
125	Mdeo	0,78	1	25	142	0	370	8	8	634	1	1	618	1	1	0	0
301	Can.	260,67	3	1	27934	10183	26948	9013	8218	24633	7716	7606	24582	7385	7359	22010	6215
302	Can.	233,35	3	2	18346	6727	18569	6182	5648	17151	5564	5405	16922	5259	5199	15811	4862
303	Can.	290,10	3	3	8561	3405	8315	3056	2578	8406	2862	2646	8294	2784	2507	8619	2626
304	Can.	211,06	3	4	93803	31315	89460	26821	25556	77814	23084	22982	71352	21398	20721	56384	17582
305	Can.	34,02	3	5	23544	8119	22916	6999	6658	19429	5798	5745	18120	5331	5357	16119	4694
306	Can.	296,74	3	6	24497	8444	23772	7710	7048	21248	6891	6677	20306	6545	6161	17039	5410
307	Can.	596,45	3	7	202453	88939	167484	68794	50298	110800	51298	34850	84690	43801	26059	50649	27419
308	Can.	586,94	3	8	10390	15353	10294	12214	3517	8757	9624	3003	8085	9094	2945	8167	6434
309	Can.	375,20	3	9	5688	2427	6020	2308	2077	7512	2579	2507	8458	2647	2545	8725	2461
310	Can.	517,46	3	10	9499	3881	9955	3727	3415	10780	3658	3525	11454	3613	3491	11147	3123
311	Can.	247,18	3	11	8123	3085	8073	2890	2527	8445	2737	2586	8553	2659	2567	7745	2338
312	Can.	186,17	3	12	4045	1739	4042	1535	1367	4315	1542	1420	4699	1507	1414	4749	1448
313	Can.	167,89	3	13	6008	2333	5979	2130	1974	5882	1943	1869	6484	2044	1981	6421	1885

314 Can	275,18	3	14	6918	2862	6651	2544	2287	6915	2414	2316	7165	2312	2347	6962	2072
315 Can	194,40	3	15	3552	1468	3665	1330	1160	3989	1285	1247	4259	1285	1233	4365	1248
316 Can	61,32	3	16	31389	10480	30910	8936	8517	23837	7105	6891	22171	6321	6196	13283	4307
1601 SJ	13,39	16	1	36339	13062	34552	11320	10678	31732	9659	9853	28055	8492	8690	26135	7531
1602 SJ	1056,42	16	2	8980	3141	9203	2895	2535	10913	2850	2724	11863	3012	2840	13217	2801
1603 SJ	1060,90	16	3	1421	759	1513	552	452	1996	654	571	2334	750	722	2824	676
1604 SJ	557,37	16	4	1027	476	1100	409	348	1240	418	388	1694	529	514	1889	464
1605 SJ	787,32	16	5	5513	2508	5667	2198	1851	5440	1999	1845	6492	2192	1986	7346	2007
1606 SJ	1098,87	16	6	46478	17936	40951	13664	12130	32236	11201	9854	31924	10421	8814	21806	7488
1607 SJ	438,55	16	7	3346	1.415	3678	1283	1110	4463	1484	1344	5441	1685	1629	6176	1673

* HOGARES 2004 S/CENSAR

D. Revisión bibliográfica e interpretación del concepto de gobernabilidad en Ciencia Política¹

Comencemos por definir el concepto. Si gobernar es el proceso mediante el cual una comunidad política emprende de manera deliberada acciones para guiar, dirigir y controlar a la sociedad (Weber: Ed. 1981; Prats: 2003; Aguilar Villanueva: 2006 entre otros) la gobernabilidad es definida en varios autores como:

“[...] la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo” (Arbós y Giner 1996: 13) Para los autores existen cuatro problemas donde se mueven los procesos complejos de la gobernabilidad: a. el logro de regenerar su legitimidad a partir de acciones eficaces; b. procesar las presiones y demandas del entorno gubernamental y de la carga de responsabilidades del gobierno; c. adaptarse a la reestructuración corporativa de la sociedad civil; y d. absorber y adaptarse al grado y calidad de expansión del cambio tecnológico y las repercusiones demográficas, ecológicas y sociales consiguientes.

“[...] la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, anexando la capacidad de adoptar oportunamente decisiones ante desafíos que exigen respuesta gubernamental. Efectividad, eficiencia en las decisiones adoptadas; coherencia a través del tiempo para no tener resultados contradictorios y aceptación social. “[...] es problemática debido a la posibilidad efectiva de la alternancia de partidos distintos en el gobiernos y del hecho de que la reproducción del orden democrático en el tiempo exige la preservación de esa posibilidad” (Flisfisch: 1989) Flisfisch incorpora el concepto calidad definido como condiciones en que se desarrolla como estabilidad, adaptabilidad y coherencia². Es un proceso que se asienta sobre arenas inestables de recambios de élites gubernamentales que puede restar a estos atributos de la calidad.

“[...] refiere no sólo al ejercicio del gobierno sino a todas las condiciones necesarias para que esta ésta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social. La transición, la democratización y la consolidación democrática están basadas en juicios de valor, en ideologías; mientras que la gobernabilidad no lo está: ¿Qué debe hacer este año un gobierno democrático para seguir siéndolo el siguiente? (Tomassini 1993). La gobernabilidad consiste en la capacidad del gobierno y de la sociedad para atender equilibradamente con gradualismo y durante períodos razonables la triple demanda ciudadana por: crecimiento, equidad y democracia con transparencia y consensos y participación social.

“[...] el concepto de gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno”. (Nohlen

¹ Una revisión bibliográfica del concepto gobernanza en Zurbriggen, Cristina. Paper ALACIP 2010, Buenos Aires.

² El BID (BID 2006, capítulo VI) retoma estos atributos como indicadores de medición de calidad de políticas públicas.

1992), generando un proceso de *inputs* (integración ciudadana y transparencia en la toma de decisiones) y *outputs* (resultados de la acción política).

Propiedad, estado y atributos de [...] una comunidad política [...] como el conjunto formado por gobernantes y gobernados, [...] que va conformando bajo coordenadas históricas específicas un patrón político "normal" donde se articulan un conjunto de demandas usuales y esperadas, un conjunto de respuestas usuales y esperables, y una serie de principios de orientación y de mecanismos de resolución de esas demandas organizados en arenas políticas específicas" (Camou 1994:31) por lo que la gobernabilidad reúne el conjunto de respuestas, ideas, valores, normas y prácticas, que una comunidad política sustenta en pos de resolver tensiones del aparato de gobierno.

"[...] capacidad de un sistema sociopolítico de gobernarse a sí mismo [...] alineamiento efectivo entre las necesidades y capacidades de un sistema socio-político [...] a través de sus instituciones, es decir sus capacidades para autoreforzarse" (Prats 2003: 4 y 5) en el entendido de que es un continuo reforzamiento entre ambas variables donde la gobernabilidad dependerá de calidad de las reglas de juego y como se realizan los equilibrios entre estabilidad del sistema y flexibilidad para adecuarse a las condiciones cambiantes.³

" [...] es la cualidad del sistema político según la cual sus instituciones actúan eficientemente, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, porque les proporcionan seguridad, integración y prosperidad, permitiendo el libre ejercicio de la voluntad política democrática del Estado, así como la participación de los ciudadanos, todo lo cual asegura el orden y la continuidad del sistema". (Edelberto Torres Rivas 1994:8) Existe una relación: legitimidad-eficacia, porque los gobiernos deben orientar su accionar dentro de parámetros considerados legítimos por la ciudadanía, pues sólo de esta forma podrán lograr aceptación social. Un gobierno es legítimo en la medida en que sus respuestas se ajustan a normas establecidas y conocidas por todos. El autor considera seguridad, integración y prosperidad como criterio de eficacia por ser estos cometidos sociales del gobierno y efectividad por la forma como se apropia la sociedad del bienestar.

[...] por gobernabilidad entenderíamos la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con bastante coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad de obtener ese encuadramiento conllevaría a la ingobernabilidad [...] lo importante no es si se es gobernado, sino como se hace" (Juan Rial 1988)⁴ La gobernabilidad es una propiedad de los gobiernos y sus

³ También Camou (1994: 17 y 26) define la cualidad de calidad como una propiedad inherentes a una cosa que permiten apreciarla como tal. En gobernabilidad atañe a una constelación de valores que es preciso explicitar y en su caso revisar; y estabilidad (Camou 1994: 28) cita a Morlino (Morlino 1986: 601) "la previsible capacidad de durar en el tiempo", trayendo a flote la definición de Easton "persistencia en el cambio y a través del cambio" de los sistemas políticos.

⁴ Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay. Rev. Mejicana de Sociología n°2

actores en constante construcción y para el autor es la calidad que desarrollan conceptos de eficacia y legitimidad.

El éxito de la gobernabilidad para Alcántara (Alcántara 1994:12) depende de: “[...] la medida en que un gobierno pueda simultáneamente mantener la legitimidad y promover el desarrollo socio-económico” Esta hipótesis se fundamenta en la relación que tiene la legitimidad política con factores de eficacia de la política pública sobre la sociedad, “[...] en un proceso donde se encuentra en una fase alta la relación entre bienestar y capitalismo, donde la acción del Estado para regular y distribuir bienes públicos se transforma en un binomio antagónico” porque la gobernabilidad es factor de poder y las condiciones de desarrollo de la democracia se basan en la igualdad-equidad.

Offe (Offe 1978:1850) desde el marxismo ve como la gobernabilidad se sumerge en “[...] una situación de origen, caracterizada por la discrepancia entre el nivel de expectativa y la capacidad de rendimiento” de gobiernos funcionales al sistema de acumulación generando dinámicas que conducen a sistemas ingobernables.