

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA TIPOLOGÍA DE MODELOS DE GESTIÓN METROPOLITANA

Dra. Rita Grandinetti

Académica e Investigadora, Universidad Nacional de Rosario

Correo electrónico: rita.grandinetti@fcpolit.unr.edu.ar

Resumen

Este trabajo presenta la construcción de una tipología de modelos de gestión metropolitana. Esta tipología se construye considerando las variables políticas, institucionales y organizacionales y su vinculación con la particular dinámica político – territorial donde se desenvuelven. Su finalidad es identificar tipos alternativos de modelos de gestión metropolitana según los contextos de dinámica político- territorial. La tipología es, a la vez una herramienta para el estudio comparado y para el análisis y la identificación de formas de gestión metropolitanas adaptadas a contextos específicos.

En un primer momento se trabaja la dimensión política – territorial de lo metropolitano como un tema crítico en la medida que el fenómeno de la conurbación y/o metropolización de los territorios se ha acelerado en los últimos veinte años y tiende a constituirse en un tema de agenda insoslayable en el corto y mediano plazo (Hamilton, 2004). En un segundo momento se presentan las diversas líneas teóricas y sus aportes a la hora de construir modelos de gestión metropolitana, entre ellos los postulados de la gobernanza multinivel y los trabajos señeros sobre el fenómeno metropolitano.

Luego se presenta la construcción de tipología de gestión metropolitana en torno a tres variables: autoridad, institucionalidad, organización y los modelos de gestión resultantes. Finalmente, la tipología es trabajada en torno a los ejes que se consideran estructurantes de los modelos de gestión metropolitana: la dinámica top down o bottom up de dinámica político- territorial y la mayor o menor formalidad que asumen.

Palabras Clave: *Gobernanza metropolitana, áreas metropolitanas, cooperación intermunicipal, Argentina.*

Abstract

Towards the Construction of a Typology of Metropolitan Management Models

This paper presents the construction of a typology of metropolitan management models. This typology is constructed considering the political, institutional and organizational variables and their relationship with the particular political - territorial dynamics where they develop. Its purpose is to identify alternative types of metropolitan management models according to the contexts of political-territorial

dynamics. Typology is both a tool for comparative study and for the analysis and identification of metropolitan management forms adapted to specific contexts.

At first, the political - territorial dimension of the metropolitan area is being considered as a critical issue in that the phenomenon of conurbation and / or metropolization of the territories has accelerated in the last twenty years and tends to become a theme of unavoidable agenda in the short and medium term (Hamilton, 2004). In a second moment, the different theoretical lines and their contributions are presented in the construction of models of metropolitan management, among them the postulates of the multilevel governance and the works on the metropolitan phenomenon.

The construction of metropolitan management typology is presented around three variables: authority, institutionality, organization and resulting management models. Finally, the typology is worked around the axes that are considered part of the structuring of metropolitan management models: the top down or bottom up dynamics of political-territorial dynamics and the greater or lesser formality they assume.

Keywords: *Metropolitan governance, metropolitan area, intermunicipal cooperation, Argentina.*

Introducción

Este trabajo presenta la construcción de una tipología de modelos de gestión metropolitana. Esta tipología se construye considerando las variables políticas, institucionales y organizacionales y su vinculación con la particular dinámica político – territorial donde se desenvuelven. Su finalidad es identificar tipos alternativos de modelos de gestión metropolitana según los contextos de dinámica político- territorial. La tipología es, a la vez una herramienta para el estudio comparado y para el análisis y la identificación de formas de gestión metropolitanas adaptadas a contextos específicos.

El desarrollo de la tipología es parte del Proyecto de Investigación “*Desarrollo de áreas metropolitanas, experiencias y perspectivas PID*” llevado adelante por un equipo de investigadores interdisciplinario de la Universidad Nacional de Rosario, con trayectoria en urbanismo, gestión de políticas públicas y cohesión social¹. Los investigadores seniors de este proyecto participaron, como miembros del Instituto de Gestión de Ciudades en el marco del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas DAMI. Esta experiencia, de alguna manera, dio lugar a la inquietud de investigación que vincula la práctica de gestión con la académica para construir conocimientos sobre un tema de interés creciente en el contexto internacional, latinoamericano y argentino en particular.

El Proyecto se propone construir modelos de gestión para la gobernanza metropolitana ajustados a la realidad urbanística territorial, socio histórica, y jurídico institucional argentina a partir de la evaluación comparada de los modelos de gestión metropolitana implementados en América Latina y Europa. La pregunta de investigación es qué modelos para la gestión de lo metropolitano pueden ser relevantes en la realidad argentina, contribuyendo a fortalecer el entramado interjurisdiccional para la gestión de políticas comunes.

¹Rita Grandinetti, Patricia Nari, Oscar Bragos, Emiliano Güizzo, Natalia Carnovale, María Paz Gutiérrez y Julieta Maino.

El fenómeno metropolitano no es nuevo en Argentina, la ciudad de Buenos Aires comenzó un proceso de metropolización a partir del fin de la primera década del siglo XX, y treinta años después, era ya un área metropolitana de consideración (Pírez, 2004). El proceso de metropolización en Argentina continuó afirmándose, con impulsos importantes durante el período de industrialización entre los años 40 y 60 y sobre finales de siglo XX y comienzos del XXI a raíz de los procesos de expansión y segregación socio espacial (Pírez, 2014).

Sin embargo, en estos procesos de metropolización de las ciudades no se ha construido una institucionalidad que permitiera gestionarla, como señala el DAMI: “la problemática de la gestión integrada de las áreas metropolitanas se asienta en la falta de una institucionalidad propia, como también en las ausencias de una visión y planificación integradas [...] El mayor inconveniente se identifica así con la dificultad para proyectar e implementar mecanismos de coordinación que permitan conducir los procesos de desarrollo económico, social y territorial [...] Este será el gran desafío y la meta por alcanzar” (DAMI, 2011). Si bien se han ido dando algunas experiencias de gestión metropolitana con bajo grado de institucionalización desde los 60 y los 70, como el caso del área Metropolitana de Buenos Aires y el Ente Metropolitano de Rosario.

Estos procesos, a su vez, han sido acompañados por producción académica relevante, entre la cual es necesario señalar significativos trabajos sobre políticas y gobiernos locales de áreas metropolitanas. Entre ellos los trabajos de Pedro Pírez desde la Universidad de Buenos Aires, los del Instituto del Conurbano de Buenos Aires de la Universidad de General Sarmiento con Gustavo Badía, Adriana Rofman, Daniela Soldano, los estudios sobre asociativismo Municipal de la Universidad de Quilmes, de Daniel Cravacuore, Alejandro Villar y otros. Asimismo, los estudios de Tecco y Lopez (2001, 2004, 2011) en la Universidad Nacional de Córdoba y los trabajos pioneros sobre redes de políticas locales (Díaz de Landa, 1997, 2001, 2004).

En los últimos diez años, la temática ha tomado un particular impulso en el campo institucional y de gestión; al respecto merecen señalarse en el orden nacional el Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), financiado por el BID. El DAMI desde 2011 promueve el desarrollo de áreas metropolitanas en el país y la puesta en marcha de modalidades innovadoras de gestión que tiene como propósito contribuir a mejorar el funcionamiento de los servicios en las áreas metropolitanas del interior (AMI) cuyo desempeño eficiente requiera de la concurrencia de dos o más jurisdicciones territoriales (nacional, provincial y/o municipal).

Por otra parte, merece señalarse la sanción de la primera ley de Áreas Metropolitanas durante el año 2016, la Ley 13532 de la Provincia de Santa Fe. Dicha Ley tiene por objeto establecer un régimen general para la constitución de Entes de Coordinación de Áreas Metropolitanas dentro del territorio de la Provincia y el reconocimiento de los existentes. A tales fines define en su art. 2 las Áreas Metropolitanas como las unidades geográficas constituidas por una ciudad cabecera y las ciudades y comunas circundantes, vinculadas por interacciones de orden físico, económico, social, ambiental y cultural. Y en su art. 3 avanza sobre las características de los Entes de Coordinación Metropolitana. El Ente de Coordinación Metropolitana es una persona de derecho público de carácter no estatal, constituido por los gobiernos locales integrantes de un Área Metropolitana que manifiesten su

voluntad de -organizarse para la planificación de políticas públicas comunes, la gestión de proyectos compartidos y la implementación de acciones conjuntas.

Aun así, en el país, la situación de las áreas metropolitanas puede caracterizarse como de debilidad institucional para la gobernanza territorial (Lefevre, 2014; Pírez 2014). Esta debilidad se manifiesta en una muy incipiente institucionalidad, basada en experiencias asociativas y modelos de gestión de los temas de impacto metropolitano de tipo disociado. Sumado a débiles capacidades de los municipios para hacerse cargo de estos problemas, cuya propia definición los excede.

A la par, en Norte América, América Latina y Europa se han desarrollado experiencias de gestión metropolitana con interesantes trayectorias que ameritan ser estudiadas. Estas experiencias presentan características diferenciadas en su institucionalidad, su diseño organizacional, sus productos y sus procedimientos (Hamilton, 2014; Lefevre, 2014; Pírez, 2014; Oviedo, 2012).

Por lo tanto, la investigación se propone revisar la experiencia de estas áreas metropolitanas y construir modelos de gestión para la gobernanza metropolitana. El proyecto tiene una intencionalidad aplicada, ya que se orienta a contribuir en el fortalecimiento de las iniciativas de gestión articulada en las Áreas Metropolitanas Argentinas y a diseñar modalidades innovadoras de gestión para las políticas públicas que requieren la concurrencia de diversas jurisdicciones territoriales. Este punto señala la relevancia del estudio, se trata de un tema que es de gran actualidad en la agenda de los gobiernos locales de múltiples ciudades del país y la región y de un tema escasamente abordado académicamente, por lo que se espera contribuir al debate que se está llevando adelante en ámbitos académicos y de gestión sobre la temática.

En los puntos siguientes se presenta la construcción teórica de la tipología de modelos de gestión. En un primer momento se trabaja la dimensión política – territorial de lo metropolitano como un tema crítico en la medida que el fenómeno de la conurbación y/o metropolización de los territorios se ha acelerado en los últimos veinte años y tiende a constituirse en un tema de agenda insoslayable en el corto y mediano plazo (Hamilton, 2004). En un segundo momento se presentan las diversas líneas teóricas y sus aportes a la hora de construir modelos de gestión metropolitana, entre ellos los postulados de la gobernanza multinivel y los trabajos señeros sobre el fenómeno metropolitano. Luego se presenta la construcción de tipología de gestión metropolitana en torno a tres variables: autoridad, institucionalidad y organización, y los modelos de gestión resultantes. Finalmente, la tipología es trabajada en torno a los ejes que se consideran estructurantes de los modelos de gestión metropolitana: la dinámica top down o bottom up de dinámica político- territorial y la mayor o menor formalidad que asumen.

La Dimensión Política – Territorial de lo Metropolitano

Siguiendo una definición clásica de Pedro Pírez se entiende lo metropolitano como la intersección entre la dimensión urbano - territorial, crecimiento y expansión de la ciudad, y la dimensión político territorial, entendida como la organización jurisdiccional del Estado (Pírez P. 2004).

En este artículo se trabajará en torno al segundo eje, el de la dimensión política – territorial como organización jurisdiccional de lo metropolitano. Las preguntas por responder son entonces ¿Quién gobierna la ciudad metropolitana? Y ¿cómo la gobierna? Este es un tema crítico, ya que pone en tensión territorio y jurisdicción; el territorio real, la ciudad real interpela los límites jurisdiccionales construidos históricamente.

Como todo proceso socio histórico, la ciudad, en lo metropolitano, se enfrenta a sus reglas del juego institucionalizadas y moviliza nuevos arreglos de actores que permitan nuevas institucionalidades más acordes con sus características y formas actuales. Este “desborde” de la ciudad pone en cuestión los mecanismos y dispositivos diseñados en momentos donde territorio e instituciones tenían convergencia. Las distintas jurisdicciones formales, los poderes informales en juego, los formatos presupuestarios y las lógicas de acumulación de poder político convivientes en el espacio de lo metropolitano, aparecen como los principales responsables de un mapa regional caracterizado por la fragmentación de las intervenciones públicas.

En cuanto a la dimensión territorial, a la construcción de la ciudad metropolitana, en Argentina, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, 2010) existen 102 aglomerados urbanos de más de treinta mil habitantes. El INDEC define como aglomerado o localidad compuesta a las localidades censales que atraviesan los límites de provincias, departamentos o partidos, o áreas de gobierno local formando áreas urbanas que pueden abarcar total o parcialmente a dos o más de estas últimas. Estos aglomerados urbanos se dividen en dos grandes grupos según la continuidad o no continuidad física entre sus componentes: a) Los que comprenden dos o más áreas que inicialmente fueron localidades separadas pero que, al expandirse una o más de ellas sobre las otras, de acuerdo con la definición de localidad adoptada llegaron a formar una localidad simple única. b) Aquellos aglomerados y localidades compuestas, consecuencia de la expansión espacial de éstas, por lo común periféricos, ya un tanto separados de la trama urbana, y sin solución de continuidad con el resto de la localidad simple (o componente del aglomerado). Esta situación particular puede presentarse también en localidades que no se constituyen en aglomerados.

Es en estas áreas metropolitanas donde se condensa la estructura institucional y la dinámica de transformaciones de los roles y funciones de los gobiernos locales, poniendo en juego diferentes modalidades de articulación interjurisdiccional. Esta dinámica de poder territorial exige a los municipios capacidades para negociar y gestionar satisfactoriamente en un marco multinivel, con múltiples y diversas relaciones de articulación. La dinámica, siguiendo a Cao (2007, pp. 34-35), es la de un “federalismo cooperativo o coordinado”, en el cual los tres niveles de Estado trabajan de manera conjunta. Del mismo modo, el modelo supone “un modelo decisor con una pluralidad de actores y procesos en el cual, de manera abierta o encubierta, pueden presentarse múltiples situaciones de veto. Como contrapartida, la articulación de actores de base nacional, regional y local otorga al proceso de acción estatal un nivel de participación que lo fortalece en términos de legitimidad política y social”.

En cuanto a las estructuras jurisdiccionales, las instituciones de gobierno en Argentina son regladas por el principio “federal” establecido en la Constitución Nacional (CN) desde 1853, sostenido por la reforma de 1994, que reconoce la autonomía de los municipios. La constitución establece la existencia de tres niveles de gobierno: El federal, los gobiernos provinciales y los municipales, con

potestades exclusivas, complementarias y concurrentes. De esta manera, sobre un mismo territorio se despliegan, coexisten y superponen varios órganos jurídico-administrativos, representados por la Administración Nacional; la Administración Provincial y los Municipios.

En lo que respecta a los Municipios, la CN también asegura su autonomía al establecer en su artículo 123 que “cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. De este modo, se define un esquema con tres niveles de gobierno: el gobierno federal, las provincias y los municipios. Donde, las provincias retienen para sí atributos propios de un poder soberano y no se encuentran completamente subordinadas al poder central, en una búsqueda de equilibrio y contrapesos virtuosos de poder.

El “régimen municipal” argentino, por su parte, está formado por 2117 gobiernos locales entre las diversas provincias. Cada provincia tiene, a su vez, un régimen municipal propio, que define la estructura territorial, funcional y de estructuras organizativas. Sin embargo, es posible reconocer en todas ellas “la existencia de tres elementos comunes e interdependientes: el social, el territorial y el institucional” (Hernández 1984, Ossorio 1998). En cuanto a sus funciones, es identificable un núcleo común de acciones reservadas al nivel, vinculadas fundamentalmente a los servicios urbanos básicos tales como los servicios de recolección de residuos y el alumbrado público (Centrángolo & Jiménez, 2004).

Este mapa establece un conjunto de superposiciones jurisdiccionales que cobran particular relevancia al estudiar lo metropolitano, ya que se trata de la trama político institucional donde los gobiernos locales se desenvuelven y deben llevar adelante sus políticas.

Se trata de una estructura territorial – institucional de lo metropolitano fragmentada y superpuesta, marcada por los límites jurisdiccionales y la división de competencias. Esta estructura define los márgenes y competencias de actuación de las jurisdicciones estatales, la disponibilidad económica, distribución presupuestaria y de coparticipación. A su vez, es la base de la lógica de acumulación política y las redes de pertenencia y vinculación de los actores sociales, políticos e institucionales: organizaciones locales, de 2do grado o provinciales y de 3er grado o nacionales.

La coexistencia de niveles de gobierno, a su vez, tensiona las relaciones hacia el centro (provincial o Nacional) como espacios de resolución de problemas, por lo que la definición y estrategias de resolución de los mismos suelen estar escasamente articulados en torno a problemas de la región. Por el contrario, se refuerza los procesos de vinculación institucional basados en una lógica vertical o de silos siguiendo el entramado sectorial centralizado.

Esta estructura superpuesta y fragmentada actúa, a su vez como reforzadora de las disparidades de poder y las dependencias. Con escasas aptitudes organizacionales para la vinculación intermunicipal y en redes. Las experiencias asociativas aparecen más vinculadas a la resolución de problemas de las ciudades centrales, inconmensurablemente superiores en escala, recursos y redes a las ciudades que forman parte de la región, de los niveles provinciales o nacionales.

En definitiva, a las preguntas que nos formulamos ¿Quién gobierna la ciudad metropolitana? Y ¿cómo la gobierna? El escenario presentado anteriormente muestra la diversidad de actores y modalidades que intervienen en experiencias de resolución, ya que no tienen definida una respuesta institucionalizada. Se trata de un mosaico que sume múltiples formas de resolución de hecho, desde las prácticas, ad hoc. Ahora bien, esa resolución ad hoc refuerza lógicas de manejo vertical del poder, fragmentación de políticas, y manejos centralizados del poder por sobre los entramados basados en los problemas y las dinámicas territoriales.

Esta situación es el punto de partida para el análisis de modelos de gestión metropolitana que permitan avanzar en una articulación positiva entre los territorios metropolitanos y los diseños políticos institucionales para su gobierno.

La Construcción Teórica de lo Metropolitano

El diseño de modelos institucionales situados de gestión metropolitana (Grandinetti, 2015) hace referencia a la definición de parámetros y dispositivos organizacionales adecuados a las diversas funciones y su vinculación relacional en una situación histórica – territorial determinada (componente técnico) sumado a las reglas de juego entre actores (componente institucional). La construcción de estos modelos teóricos se planteó a partir de la exploración en las corrientes teóricas que aportan elementos significativos, particularmente la gobernanza, y de la revisión de los principales modelos metropolitanos vigentes.

La gobernanza, aporta elementos significativos para pensar las políticas y la gestión de lo metropolitano (Prats, 1998). Los gobiernos locales gobiernan su territorio, pero comparten con el Estado nacional, con los gobiernos provinciales y con sus pares el entramado de gobierno metropolitano, en un ambiente de crecientes intercambios interjurisdiccionales. A esto debe sumarse la emergencia de la operación simultánea de reglas y mecanismos propios de cada uno de los niveles de gobierno, con normativas no siempre convergentes, estrategias diferenciadas y tensiones en distintas redes de actores y campos de interacción (Martínez Nogueira, 2012). Los procesos de metropolización, entonces, interpelan a poner el acento en los gobiernos subestatales, sus capacidades, y las formas de gobernanza con estructuras más horizontales entre actores estatales diversos, privados y de la sociedad civil (Cao, 2007).

La gobernanza multinivel, si bien pensada originariamente para explicar los procesos supranacionales de la Unión Europea, aporta elementos significativos para pensar la gestión de territorios metropolitanos. Fundamentalmente la noción de que en entornos caracterizados por un complejo entramado de redes en el que la coordinación interinstitucional, intergubernamental y multinivel juegan papeles fundamentales, la gestión de las políticas es más un proceso interorganizacional que el resultado de jerarquías convencionales (Morata, 2004). Se trata de un cambio de perspectiva, desde los modelos más tradicionales, en los que gobernar se consideraba como algo básicamente unidireccional, de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo multidireccional, de relación entre gobiernos y sociedad, basado en la gobernanza sociopolítica o interactiva.

Esta noción de gobernanza multinivel se centra en las relaciones entre jurisdicciones estatales y actores sociales y empresariales, no en el mapa constitucional (Peters, 2002 & Schweinheim, 2012). Se define por la acción pública: gobernanza multinivel es el proceso por el que varios actores públicos y privados, definidos por su mutua dependencia, intercambian recursos, coordinan acciones y definen modos de manejarse y metas a alcanzar en común. Ahora bien, esto no significa que se desconozca el marco de poder institucional y legal, sino que, se buscan relacionamientos y modalidades de acción pública, a veces no previstas en los marcos normativos. “Estos arreglos se constituyen en ámbitos para la convergencia de perspectivas, disciplinas e intereses en torno a una problemática particular, la que suele ser abordada con una multiplicidad de instrumentos y con aportes interinstitucionales. Son medios para la complementación de esfuerzos y la colaboración, alcanzando la coordinación por medio de la programación compartida y de interacciones a nivel de campo”. (Martínez Nogueira, 2002, p. 8).

Los procesos de metropolización de ciudades obligan a focalizar en las capacidades estatales para promover redes de interacción y actuación coordinada (Ospina et al. 2002) por la debilidad institucional de los gobiernos jurisdiccionales tradicionales para hacerse cargo de problemas territoriales que exceden sus límites y competencias. Por lo tanto, los procesos de metropolización, al señalar estos límites del diseño institucional del Estado, obligan a reflexionar sobre la necesidad de nuevas formas de gobierno de los territorios. Entre estas formas, aquellas que Cravacuore llama “intermunicipalidad, entendida como la articulación de un conjunto de gobiernos locales interconectados e interdependientes con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas bajo un principio de coordinación horizontal sin la existencia de un principio de jerarquía” (Cravacuore, 2016). Ahora bien, esto no significa que se desconozca el marco de poder institucional y legal, sino que se buscan relacionamientos y modalidades de acción pública, a veces no previstas en los marcos normativos.

Gestionar lo metropolitano requiere por todo lo expuesto, capacidades políticas y de gestión. Capacidades políticas para ejercer la potestad de definir objetivos y estrategias, ganar y acrecentar legitimidad, construir alianzas y coaliciones que den apoyo y sostenibilidad a los proyectos y aptitud para definir políticas públicas de calidad y alcanzar los resultados e impactos que éstas se proponen. Capacidades de gestión que se fundamentan en la disponibilidad de dispositivos y recursos organizacionales, técnicos y administrativos que permitan una implementación eficaz, eficiente, evaluable y alineada con objetivos de política, con adecuación a circunstancias específicas y atención a las heterogeneidades sociales y territoriales de las actividades, población o ámbitos territoriales de la acción (Martínez Nogueira, 2012).

Los modelos de gestión de lo metropolitano se vienen desarrollando a nivel internacional desde los años 60, cuando el crecimiento de las ciudades por fuera de sus límites y el desarrollo de territorios donde confluían diversas ciudades comienza a percibirse como un problema.

Las Naciones Unidas en su documento sobre gobiernos metropolitanos de 1995 plantean una tipología de los gobiernos metropolitanos según su nivel de descentralización. En este sentido desarrolla un gradiente de 4 niveles: 1. los sistemas centralizados, 2. los sistemas descentralizados con niveles de gobierno, 3. los sistemas descentralizados coordinados y 4. los sistemas descentralizados, fragmentados y sin coordinación (UN, 1995). Esta tipología refiere a las formas

institucionales de gobierno de lo metropolitano y no avanza en los mecanismos de gestión, en el caso de estudio que ocupa este trabajo el interés se centra en los dos últimos tipos mencionados por las características de estructura institucional preexistente. A partir de esta tipología de la UN, Rodríguez y Oviedo identifican dos grandes tipos: *el gobierno supramunicipal*, que se corresponde a una instancia de gobierno que se da entre el gobierno local y el regional y/o nacional (Londres, Toronto, Lima) y el gobierno intermunicipal, de legitimidad indirecta, ya que deviene de la voluntad de sus municipios parte (Rosario, Mancomunidades bolivianas). (Rodríguez & Oviedo, 2001).

Lefevre (2005), en una clasificación muy extendida, plantea dos modelos principales, si bien no excluyentes: el modelo metropolitano por institucionalización y el modelo basado en la cooperación, a partir de identificar los principales hitos históricos. Una primera generación, que se da entre los años 60 y 70, marcada por las experiencias de Boston, Montreal, Barcelona, etc, caracterizada por el componente normativo – institucionalizado de gobiernos metropolitanos, de tipo Top Dow y una segunda generación, que se desarrolla a partir de los años 90, que se constituye desde la cooperación, con formas más flexibles, en una dinámica bottom up (Lefevre, 2005).

Hamilton (2014), por su parte, aporta al señalar que hoy con el crecimiento y complejización metropolitano la definición de los modelos de gestión se enfrentan a dos fuerzas opuestas: la presión hacia la centralización para garantizar eficiencia y por otra parte a la descentralización para garantizar la permanencia del sistema policéntrico basado en pequeños e independientes gobiernos locales y distritos especiales metropolitanos. Basado en Savitch y Vogel, propone una tipología basada en un continuum, con un extremo donde se encuentra el gobierno metropolitano, en el centro el ajuste mutuo entre municipios y en el otro extremo la no cooperación y el conflicto. Es necesario señalar que esta clasificación presenta una debilidad, ya que combina dos variables: una estructural, la forma de gobierno y otra de gobernanza, el tipo de cooperación. No las diferencia y esto limita su alcance (Hamilton 2014).

En síntesis, es posible reconocer como componentes de un modelo de gestión metropolitano la definición de la autoridad territorial (la pregunta quién gobierna), la institucionalidad, el sistema de reglas, formales e informales, que le dan sustento, y la organización para llevarlo adelante (cómo gobierna) (Rodríguez & Oviedo 2001; Pérez, 2015; Grandinetti, 2014). Estos componentes del modelo responden a la combinación de dos ejes: Un primer eje, Territorialidad, que refiere al tipo de construcción política territorial Bottom Up – Top Dow, según el mecanismo sea resultante de acuerdos entre actores jurisdiccionales en un extremo, o de una construcción institucional suprarregional en el otro extremo. Y un segundo eje, formalidad, según el cual los modelos se caracterizan por su mayor o menor nivel de institucionalidad formalizada, entendida la baja formalización como el mero acuerdo entre partes y la formalización mayor como el reconocimiento constitucional (o en las normas de mayor nivel de los estados) de los mecanismos metropolitanos. El cruce de ambos se toma como base para la construcción de los diversos modelos metropolitanos que se caracterizan en el punto siguiente.

La Tipología de Gestión Metropolitana

A partir del recorrido precedente se propone una modelización de los tipos de gestión metropolitana, en el sentido weberiano del término, tipos ideales que recuperan ciertos rasgos esenciales de determinados fenómenos y permiten avanzar en su comprensión. Según lo planteado en el punto anterior, se considera que un modelo de gestión metropolitana contempla tres variables básicas: la autoridad: mecanismos y dispositivos para la toma de decisiones en un marco relacional; las normas y regulaciones del modelo, es decir la institucionalidad; y su organización, el soporte organizacional para activar las políticas territoriales, según se presenta en el Cuadro N° 1. Las diversas formas y combinaciones de estas tres variables permiten identificar modelos alternativos de gestión metropolitana.

Cuadro 1.

Modelos de Gestión Metropolitana, variables e indicadores

Variables	Indicadores
I. Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none">• Formalidad• Jurisdiccionalidad
A. Autoridad	<ul style="list-style-type: none">• Concentración• Representatividad Jurisdiccional• Génesis
O. Organización	<ul style="list-style-type: none">• Tipo De Organización• Fuentes De Recursos• Productos Organizacionales

Fuente: Elaboración propia

La variable institucionalidad (I) está constituida por los indicadores formalidad, y jurisdiccionalidad. Formalidad refiere al tipo de marco normativo- institucional que rige el modelo de gestión metropolitana: informal, acuerdo formalizado entre partes, instituto de derecho público o privado, organismo/ agencia o dependencia del estado. Jurisdiccionalidad, por su parte, hace referencia a si el marco normativo institucional surge por acuerdo entre partes o como norma suprarregional.

Para la variable autoridad (A) se consideran los indicadores concentración, representatividad jurisdiccional y génesis de la autoridad de gestión territorial metropolitana. El indicador concentración hace referencia a la existencia de una autoridad única que concentra la toma de decisiones en todos los campos, la presencia de formas de división y contrapeso de poderes o la existencia de mecanismos de toma horizontal de decisiones. El indicador representatividad jurisdiccional refiere a si se trata de una autoridad suprarregional, una autoridad electa entre pares o una autoridad colegiada con la participación de la totalidad de los actores territoriales. Por último, el indicador génesis identifica la fuente de legitimidad de la autoridad: por sufragio ciudadano en el territorio, por mecanismo institucionalizado, por acuerdo entre pares.

Por último, la variable organización (O), considera los indicadores de tipo de organización, fuentes de recursos y productos organizacionales. En cuanto a los tipos de organización se entiende las características de su división de tareas y coordinación de trabajo, considerando que puede asumir diversas formas, desde organizaciones simples hasta estructuras técnico- profesionales formalizadas. En cuanto a las fuentes de recursos se considera si se trata de aportes definidos por: acuerdos de partes, norma propia, norma superior o si se dispone de presupuesto asignado. En cuanto a los productos el indicador permite identificar desde productos simples y coyunturales hasta productos definidos por norma superior.

A partir de estas definiciones preliminarmente es posible identificar cuatro modelos claramente diversos en su institucionalidad, su autoridad y sus organizaciones según puede observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.
Tipología de Modelos de Gestión Metropolitana

M1. Acuerdo de Cooperación	I. Convenio de Coop. Entre partes
	A. Colegiada- horizontal
	O. Organización simple.
M2. Gestión Institucionalizada	I. Nueva Institucionalidad por voluntad de las partes. Ente Público no estatal
	A. Ejecutivo colegiado y horizontal
	O. Organización Técnica - Ejecutiva
M3. Autoridad Descentralizada	I. Ente Público Estatal
	A. Organo Ejecutivo Colegiado Creado por Ley
	O. Organización Ejecutiva- Tecnica- Administrativa Presupuesto por Ley.
M4. Gobierno Regional	I. Nuevo orden político- institucional Regional
	A. Elección popular de autoridades.
	O. Organismo de Gobierno. Normas, Estructura, Presupuesto y personal.

Fuente: Elaboración propia

M1: Acuerdo de Cooperación: El marco legal está dado por un contrato, formalizado o no, de colaboración entre partes; la autoridad es de tipo colegiado, de carácter horizontal y presenta muy incipientes formas organizativas permanentes. Generalmente adopta formas organizativas simples o adhocráticas, a partir del acuerdo entre partes. Los recursos económico-financieros, el personal y la disponibilidad de equipamiento responde a la capacidad de las partes de movilizar recursos.

Algunas fortalezas de este modelo tienen que ver con su misma sencillez de conformación y su flexibilidad, pero esta misma sencillez y flexibilidad lo hacen débil a la hora de la sustentabilidad y proyectualidad de las iniciativas y la participación equitativa entre las partes.

M2 Gestión Institucionalizada: Este modelo se caracteriza por un marco legal que establece una nueva institucionalidad surgida de la voluntad de las partes; que constituyen un nuevo ente público no estatal. Sus autoridades se constituyen en un órgano ejecutivo, generalmente colegiado, creado por estatuto, que, a su vez, dispone los mecanismos de representación de cada una de las partes que lo integran. Su organización está determinada por la voluntad de las partes.

Avanza hacia formas organizacionales que el tipo de acuerdo de cooperación más diferenciadas y técnicas, definiendo áreas ejecutivas, de proyectos y administrativas. Puede recibir presupuesto y ser financiada con aportes de las partes que la constituyen y/o desde organismos de financiamiento y de la cooperación internacional. Desarrolla plantillas de personal correspondiente a sus formas organizacionales.

M3 Autoridad Descentralizada: Entidades Autárquicas, Ente Público Provincial creado por Ley. La ley enmarca sus competencias y el modo en que éstas se vinculan con las competencias preexistentes de las autoridades jurisdiccionales. La autoridad la ejerce generalmente un órgano colegiado que está previsto en la misma Ley y una autoridad de tipo ejecutivo que lleva adelante los proyectos y tareas. Su organización adopta un amplio despliegue, reconoce áreas ejecutivas, técnicas y de soporte administrativo, con capacidad para la negociación, la planificación, la generación de proyectos e iniciativas de diferente tenor. En diversos casos se hace cargo de funciones de ejecución de proyectos, control y tramitaciones específicas correspondientes a los temas metropolitanos. Dispone de recursos del presupuesto provincial que están definidos por la misma ley de origen.

M4 Gobierno Regional: En este caso el Modelo Metropolitano corresponde a una nueva instancia de gobierno territorial, se constituye en un nuevo orden y jerarquía institucional. Se modifica el mapa jurisdiccional incorporando una nueva jurisdicción, con sus propias competencias, que reconoce como territorio el ámbito metropolitano.

Sus autoridades reconocen una cierta división de poderes y son elegidas por mandato ciudadano. En cuanto a su forma organizacional se trata de un organismo de gobierno con presupuesto, estructura y personal propio.

Una vez construida la tipología se chequeó la misma revisando documentalmente diversas experiencias de gestión metropolitana. En esta revisión los diversos casos de gestión metropolitana pudieron encuadrarse en alguno de los modelos identificados en la tipología:

- M1: Acuerdo de Cooperación: En Argentina es el tipo claramente prevaleciente, se adoptan diversas formas vinculadas a este modelo, su puede mencionar la Mesa Ejecutiva Metropolitana de Salta, y el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).
- M2 Gestión Institucionalizada: Casos de referencia lo constituyen algunas Mancomunidades Bolivianas y el ente de Coordinación Metropolitana de Rosario, ECOM, Argentina.
- M3 Autoridad Descentralizada: En América Latina es la forma que adopta, por ejemplo, el Área Metropolitana del Valle de Aburra (Medellín, Colombia) y la Autoridad Metropolitana del

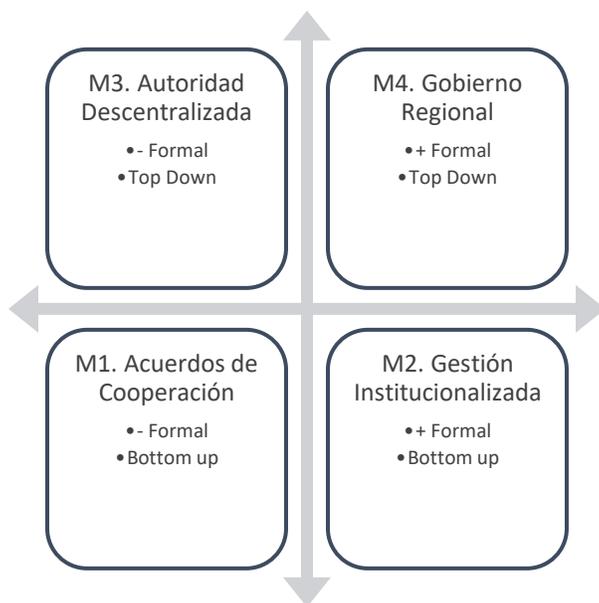
Transporte en Salta; en Europa, la Región Metropolitana de Barcelona también adopta características que corresponden a este modelo.

- M4 Gobierno Regional: En América Latina los casos de Lima Metropolitana y el Distrito Metropolitano de Caracas corresponden a este modelo prevalentemente.

La Dinámica Político-Territorial, la Formalización y el Modelo de Gestión Metropolitana

Los modelos de gestión metropolitana responden a determinados modos de territorialización de las definiciones políticas y a un nivel de formalización de su diseño (Lefevre, 2005; Hamilton, 2004). A fin de operacionalizar la tipología construida, como se definió anteriormente, es posible ubicarla en una matriz construida por el cruce de los ejes de territorialidad (bottom up – top down) y formalidad (formal – Informal)). De este modo se vinculan las características de institucionalidad, autoridad y organización de los tipos identificados con una particular combinación de territorialidad política y formalización.

Cuadro 3.
Modelo de Gestión Metropolitana según territorialidad y formalidad



Fuente: Elaboración propia

De esta manera la tipología diseñada se distribuye en entre estos ejes, de modo tal que preliminarmente pueden identificarse las siguientes relaciones:

- M1 Acuerdos de cooperación. Baja formalidad/ Territorialidad bottom up, cuadrante abajo izquierda.
- M2 Gestión Institucionalizada, entes públicos no estatales, creado por voluntad de los municipios partes. Alta formalidad/ Territorialidad bottom up, cuadrante abajo Derecha.
- M3 Autoridad Descentralizada: Organismo institucionalizado, creado por Ley o norma supramunicipal. baja formalidad/ Territorialidad Top Dow, cuadrante arriba izquierda.
- M4 Gobierno Regional: Autoridad jurisdiccional electa, con recursos propios y territorio definido, competencias delimitadas. Alta formalidad/ Territorialidad bottom up, cuadrante arriba derecha.

La hipótesis de trabajo es que los diversos modelos de gestión metropolitana son la resultante de una particular articulación entre la lógica política territorial (bottom up o top down) y el nivel de formalización alcanzado que se manifiesta en una determinada institucionalidad, autoridad y organización. Este esquema que vincula modelos de gestión metropolitana con características determinadas de territorialidad y formalidad se presenta entonces, como una herramienta para el análisis de situaciones y el diseño situado en diversas regiones metropolitanas.

Conclusión

Como se señaló en el comienzo de este trabajo, se han presentado los avances del Proyecto de Investigación “Desarrollo de Áreas Metropolitanas, experiencias y perspectivas” en orden a la construcción de una tipología que permita caracterizar modelos de gestión metropolitana y estudiarlos en relación con su contexto, a fin de identificar aquellos modelos más valiosos para cada situación particular. Esta tipología busca responder a dos preguntas básicas: ¿Quién gobierna lo metropolitano? Y ¿Cómo lo gobierna?

La búsqueda de respuestas se hace desde una perspectiva de diseño institucional situado, que responda a las necesidades de cada territorio específico fortaleciendo las capacidades públicas para la gestión de políticas y alejándose de la mera réplica de modelos “exitosos” o promovidos desde “usinas” que tiende a la uniformidad y la hechura en serie, cuando lo relevante en la complejidad es la diversidad que permite asumir la construcción de la propia historia. Por lo tanto, no se propone un único modelo de gestión metropolitana, sino que se construyen algunos parámetros de diseño que sirven como estructurantes del diseño efectivo de diversos modelos que puedan responder a las características político – territoriales, sumando las capacidades necesarias para la gestión de políticas efectivas.

La tipología de modelos de gestión metropolitana propuesta se basa en tres componentes básicos que asumen diversas características: la autoridad territorial, la institucionalidad, y la organización, y sus combinaciones. Esto da lugar a cuatro modelos alternativos de gestión metropolitana: el acuerdo de cooperación, la gestión institucionalizada, la autoridad descentralizada y el gobierno regional. Cada uno de ellos se sustenta en la combinación de los ejes de territorialidad política (construcción entre pares o desde el nivel central) y nivel de formalización.

Esta tipología, como se señaló, tiene una intencionalidad aplicada y se orienta a diversos ámbitos. En el ámbito académico es una herramienta para el estudio comparado de gobiernos locales, ya que

define los indicadores y tipos de modelos, lo que permite la comparación entre casos que responden a diversas realidades. Asimismo, se orienta a contribuir en el fortalecimiento de las iniciativas de gestión metropolitana y a diseñar modalidades innovadoras de gestión para las políticas públicas que requieren la concurrencia de diversas jurisdicciones territoriales desde la perspectiva del diseño situado. De este modo se espera que contribuya a la tarea tanto de académicos como actores involucrados en la gestión metropolitana, como herramienta para identificar diferentes modalidades alternativas de gestión, y para avanzar en la comprensión de los componentes que operan en cada modelo de gestión implementada.

La dinámica de las ciudades es cada vez más compleja, y los procesos de conurbación y metropolización cada vez más acentuados, en este sentido el presente artículo plantea algunos ejes para leer estos procesos en clave propositiva, como exploración hacia formas cada vez más capaces de gestión metropolitana, ámbitos de gobierno territorial que puedan hacerse cargo de los nuevos desafíos explorando modelos de cooperación y colaboración significativos.

Referencias

Cao, H. (comp) (2007). *Introducción a la administración pública argentina: nación, provincias y municipios*. Buenos Aires: Byblos.

Cravacuore, D. (2016). La intermunicipalidad en Argentina. Contribuciones para su mejor conocimiento. *Revista Encrucijada Americana*, 8(1).

DAMI. Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas. Recuperado de <http://www.dami.uec.gov.ar/el-programa/>

Grandinetti, R. (2014). *Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica* (Tesis Doctoral).

Grandinetti, R. (2015). Administración, democracia y desarrollo. Una mirada desde lo local. Retos e innovaciones de la Administración Pública para el S. XXI. Ed. FCPyRRII UNR, AAEAP, INAP. Buenos Aires.

Hamilton, D. (2004). Exploring the Horizontal and Vertical Dimensions of the Governing of Metropolitan regions. *Urban Affairs Review*, 40, 147-182,

Hamilton, D. (2014). *Governing metropolitan areas*. New York: Routledge.

Instituto de Gestión de Ciudades (2011). Agenda Megaciudad. Recuperado de <http://megaciudad.igc.org.ar/n1.html>.

Instituto Nacional De Estadísticas y Censos Argentina. Recuperado de http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=1&id_tema_2=39&id_tema_3=123

Lefevre, C. (1998). Metropolitan government and governance in western countries: a critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 9–25.

Lefevre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En Rojas (Ed.), *Gobernar las Metrópolis*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Lefevre, C. (2014). *Las experiencias internacionales de cooperación metropolitana: ¿qué lecciones para la gobernanza metropolitana?* Conferencia Programa DAMI, Buenos Aires, Argentina.

Martínez Nogueira, R. (2002). Las administraciones paralelas y las capacidades institucionales: La gestión por proyectos y las Unidades Ejecutoras. *Revista Reforma y Democracia*, 24, 165-206.

Martínez Nogueira, R. (2012). La Institucionalidad y gobernanza: ¿nuevas perspectivas para la gestión pública? *Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*. Año XVIII, 30, 53-68.

Morata, F. (2004). *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

Ospina, S., Diaz, W., & O'Sullivan, J. (2002). Negotiating accountability: managerial lessons from Identity-Based Nonprofit Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(1), 5-31.

Ossorio, A. (1998). Marco constitucional, legal y organizativo del ámbito municipal. *El Municipio de Cara al Tercer Milenio*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Peters, G. (2002). De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, 24, 45-70.

Pírez, P. (2004). Ciudad metropolitana y gobernabilidad. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 20(3).

Pírez, P. (2006). Desarrollo local y ciudad metropolitana. En Rofman, A. & Villar, A. (Comp.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate* (pp.75-84). Buenos Aires: Espacio – UNQui – UNGS.

Pírez, P. (2008). Gobernabilidad metropolitana en la Argentina. En Badía, G. & Carmona, R. (Comp.) *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*. Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Pírez, P. (2008). Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas. En Yañez, G., Orellana, A., Figueroa, O. & Arenas, F. (Eds.). *Ciudad, Poder, Gobernanza, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales*. Santiago de Chile: PUCCh.

Pírez, P. (2014, mayo-agosto). El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política. *Economía, sociedad y territorio*, 14(45), 523-548.

Prats I Catalá, J. (1998). Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. Caracas: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 11, 31-58.

Rodríguez A., & Oviedo E. (2001). *Gestión Urbana y Gobierno de las Áreas Metropolitanas (No.34)*. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile: CEPAL.

Rofman, A. Comp. (2010). *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense*. Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Schweinheim, G. (2012). Desarrollo, instituciones y tipologías organizacionales para el desarrollo. *Aportes para el estado y la administración gubernamental*, 29, 47-64.