



Por qué los municipios metropolitanos no colaboran

Documento para la II Reunión General de la Red Gobernanza Metropolitana.

12 y 13 de noviembre de 2018, Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco.

Autor(es): Castillo Salas, Manlio Felipe

Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE

Email: manlio.castillo@cide.edu

Twitter: [@MFelipeCastillo](https://twitter.com/MFelipeCastillo)

Resumen/abstract:

Aunque se han incrementado los incentivos para que los municipios urbanos colaboren con sus vecinos en la gobernanza de las ciudades, no ha habido un aumento significativo en la colaboración entre los municipios mexicanos. La literatura centrada en analizar el tema desde la teoría de la elección racional enfatiza que la colaboración se produce si se superan los costos de transacción entre las partes. Sin embargo, este documento argumenta que las estructuras del gobierno local son instituciones de toma de decisiones, es decir, patrones de acción conocidos y vinculados a reglas que todos dan por sentado. Las decisiones producidas por estas organizaciones no siempre son el resultado de un proceso de optimización racional, sino que a menudo se generan en un proceso automático e irreflexivo, basado en las rutinas e ideologías organizacionales. Por tanto, la decisión de colaborar implica un cambio organizacional en la estructura de cada gobierno local metropolitano.

Palabras clave:

Gobernanza urbana, colaboración metropolitana, acción colectiva institucional

Nota biográfica: Manlio Felipe Castillo Salas es Profesor Asociado de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y candidato del Sistema Nacional de Investigadores. Es Doctor en Políticas Públicas por el CIDE, Maestro en Gobierno y Desarrollo Regional, y Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Sus principales líneas de investigación son las políticas públicas, la gobernanza urbana y el desarrollo regional. Particularmente, está interesado en el estudio de los regímenes urbanos, la prestación de servicios públicos y la economía urbana.

Introducción

Los debates sobre la mejor manera de gobernar las grandes zonas urbanas, formadas por una multitud de entidades más pequeñas política y administrativamente independientes, insisten en señalar que los mecanismos colaborativos de gobierno (es decir, de coordinación y cooperación)¹ entre las partes generan mejores resultados que el actuar por separado. Suele sostenerse que los mecanismos colaborativos de gobierno son esenciales, dados los rasgos de fragmentación y pluralidad de las grandes zonas urbanas. Es posible gobernar una urbe políticamente fragmentada a través de regir sus partes separadamente, pero se acentúa que los resultados son mejores cuando se tienden lazos de colaboración; varios autores han documentado las ventajas de la cooperación y la coordinación a este respecto (p. e., Feiock, Tao, y Johnson, 2004; Morgan y Mareschal, 1999; Sharp, 2004).

La compleja realidad de las grandes ciudades y la evidencia de los beneficios del actuar conjunto y coordinado podría llevar a pensar que el establecimiento de mecanismos colaborativos de gobierno en las áreas conurbadas o metropolitanas es una consecuencia automática de la profundización en los vínculos funcionales de las partes que las conforman. Sin embargo, no es así, y la resistencia al surgimiento de mecanismos colaborativos de gobierno en las grandes urbes suele ser visto como un problema que debe resolverse. En México, por ejemplo, se ha sugerido que la falta de coordinación en las zonas metropolitanas es un inconveniente que limita el crecimiento y desarrollo de las mismas y que, por tanto, es necesario incentivarla o incluso hacerla obligatoria con disposiciones legales (Iracheta, 2010).

Sin embargo, los incentivos no son condición suficiente para el surgimiento de mecanismos de colaboración. A partir de las reformas de 1999 al régimen municipal, en México no existen restricciones fuertes para que los municipios urbanos colaboren.² De hecho, se esperaba que, a partir de dichas reformas, hubiera un mayor acercamiento entre las municipalidades urbanas, así como un creciente número de asociaciones intermunicipales para la prestación de servicios públicos. Contrario a esta expectativa, más de una década después, Arellano y Cabrero (2011) reportan una realidad que aún es vigente en México: la inexistencia de mecanismos de coordinación y asociación metropolitana y municipal, en general; así como la aversión a la colaboración entre municipios conurbanos y metropolitanos, a favor de una autarquía municipal inexplicable, en tanto que vuelve aún más compleja y problemática la gestión del crecimiento de las ciudades mexicanas.

México no es el único caso, también en otras ciudades se ha encontrado que, aunque existan condiciones, la colaboración no siempre se produce (ver, por ejemplo, LeRoux y Carr, 2007). El objetivo del presente ensayo es plantear una reflexión acerca de los mecanismos colaborativos de gobierno que se construyen para regir las grandes zonas urbanas o metropolitanas, a partir de las discusiones

¹ En este artículo se dejan de lado las discusiones sobre las diferencias entre los conceptos de coordinación y cooperación. Ambos se consideran dentro del concepto de colaboración, al que interesa referirse de forma general.

² Entre las modificaciones realizadas al artículo 115 constitucional en 1999, se encuentra la adición de un párrafo en el que se señala que “[l]os Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan” (art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

recientes en materia de toma de decisiones y el funcionamiento de las organizaciones. Para plantear esta reflexión, el punto de partida es una breve revisión del enfoque de la Acción Colectiva Institucional, uno de los marcos teóricos más utilizados actualmente para el análisis de la colaboración metropolitana.

La explicación de la Acción Colectiva Institucional a la colaboración metropolitana

La comprensión de los factores que intervienen y permiten la gobernanza de las grandes zonas urbanas y metropolitanas se ha convertido en un asunto esencial. A la complejidad propia de los gobiernos locales y sus relaciones con otros agentes de autoridad, se suma el nuevo protagonismo de actores económicos, sociales e internacionales que, desde diferentes arenas de política, impulsan agendas y visiones de ciudad que tienen eco en los gobiernos urbanos locales. A su vez, el papel de las ciudades como centros de poder económico y político trasciende el ámbito local, volviendo necesario expandir la visión de la política urbana hacia los múltiples niveles —incluso internacionales— hasta donde su influencia se extiende (Kübler y Pagano, 2012).

En el nuevo escenario de intereses e influencias más amplios y variados, una de las preocupaciones centrales de la gobernanza metropolitana se relaciona con la formación de estructuras formales o informales de colaboración, que permitan una mejor provisión de servicios públicos y, en general, gobiernos más eficaces en la atención de los problemas públicos en las grandes ciudades. Aunque el tema de la colaboración se refiere, en términos amplios, a la posibilidad de establecer vínculos con diferentes agentes, como empresarios, organizaciones civiles, organismos internacionales, obreras, etc., según objetivos variados,³ la colaboración entre gobiernos locales que forman parte de una misma zona urbana es de especial interés, debido al papel principal de aquéllos en la gobernanza de las ciudades.

Existe una amplia literatura que intenta explicar las razones que llevan a los gobiernos locales a realizar acuerdos de colaboración, más o menos permanentes, entre ellos con el fin de prestar servicios públicos o adoptar políticas metropolitanas. Andrew (2009) encuentra tres enfoques desde los cuales se ha estudiado la adopción de acuerdos interjurisdiccionales entre gobiernos locales metropolitanos. El primero es la elección racional, que busca explicar las motivaciones de los funcionarios locales para establecer acuerdos y contratos entre ellos. El segundo enfoque utiliza el análisis de redes para examinar cómo las relaciones que tejen los actores locales permiten acuerdos que llegan a la colaboración. Finalmente, la perspectiva de estudios de caso (que puede servir también para poner a prueba hipótesis de los otros dos enfoques) pretende conocer con profundidad cada arreglo colaborativo concreto entre gobiernos locales metropolitanos (Andrew, 2009). Entre estas tres perspectivas de análisis predomina la elección racional, no solamente por la solidez teórica que le dan sus fundamentos en la teoría económica y, específicamente, en la teoría de contratos,

³ Miller y Lee (2009) consideran que la gobernanza regional se configura por relaciones verticales, que involucran a los gobiernos estatales y sus municipalidades, así como por las relaciones horizontales de los gobiernos locales con sus organizaciones sociales y públicas regionales. Más allá de ello, no deja de advertirse la influencia del entorno mundial, la cual puede afectar la relación en que las ciudades se relacionan entre ellas (al interior de un país) y con el resto del mundo (Goldsmith, 2012).

sino también porque puede complementarse con los otros dos enfoques para plantear preguntas e hipótesis relevantes sobre el fenómeno en cuestión.

Dentro de la teoría de la elección racional, se ha desarrollado el marco teórico de la Acción Colectiva Institucional (ACI) para explicar la manera en que se llega a acuerdos de colaboración interlocales. La perspectiva de la ACI considera que las ciudades son una arena donde diversos actores institucionales interactúan constantemente (ciudades, funcionarios, agencias públicas, organizaciones civiles, empresarios, etc.), dando lugar a la generación de acuerdos y contratos entre ellos. El argumento central de la ACI es que los arreglos de colaboración interlocal se producen si los costos de transacción para lograr tales acuerdos son menores que los beneficios que se obtendrán de ellos (Feiock, 2007, 2009). De esta manera, las investigaciones basadas en el marco de la ACI se han dirigido a identificar los factores que reducen los costos de transacción y, consecuentemente, vuelven más probable la adopción de arreglos colaborativos entre gobiernos que forman parte de una misma zona metropolitana.

Desde la ACI se argumenta que las características de la comunidad, así como las instituciones locales, formales e informales, reducen los costos de transacción que permiten alcanzar acuerdos de colaboración (Feiock, 2007). En el mismo sentido, la literatura documenta que algunos de los factores que influyen en los costos de transacción que definen la creación de arreglos colaborativos entre gobiernos locales son la especificidad de los activos y la mensurabilidad de los servicios públicos que se ofrecerán conjuntamente (Andrew y Hawkins, 2012), así como la diversidad de la población, algunos factores económicos regionales e influencias externas (Gerber y Gibson, 2005). Para el caso de México, Meza (2016) señala que la alternancia política, los niveles de marginación entre municipios y la capacidad institucional de los gobiernos locales incrementan los costos de transacción para que los gobiernos locales colaboren en la prestación de servicios públicos.

Desde las teorías institucionales y de redes, también se ha encontrado que las coaliciones interjurisdiccionales permiten a los gobiernos locales ser más exitosos en la búsqueda de subsidios federales, lo cual es también un incentivo para la búsqueda de esfuerzos cooperativos (Bickers y Stein, 2004). Por su parte, Carr, LeRoux y Shrestha (2009) muestran evidencia de que las redes profesionales de gerentes públicos disminuyen los costos de transacción para la colaboración interlocal, al facilitar la comunicación entre los funcionarios de diversos gobiernos, quienes suelen compartir códigos, visiones e intereses. Brown y Potoski (2003) llegan a una conclusión similar; encuentran que la pertenencia de los funcionarios locales a asociaciones profesionales de *managers* contribuye a establecer prácticas colaborativas entre gobiernos con el fin de acordar mecanismos conjuntos para la provisión de servicios públicos. De acuerdo con los autores, los gobiernos eligen estos mecanismos para gestionar los costos de transacción asociados con la prestación de los servicios públicos.⁴

⁴ Aunque este trabajo solamente se refiere a la colaboración entre gobiernos locales de una misma zona metropolitana, el problema de la fragmentación en las zonas urbanas no se refiere únicamente a las divisiones jurisdiccionales locales basadas en el territorio, sino también a la fragmentación de la gestión y las políticas urbanas. La ACI también se utiliza para analizar diferentes tipos de arreglos colaborativos (p. e., con agentes privados) utilizados para enfrentar el problema de este otro tipo de fragmentación y para proveer servicios públicos en las grandes ciudades. Dado que, en estos casos, hay una amplia variedad de servicios que pueden ofrecerse y muchos agentes pueden participar en varias redes de política urbana a la vez, una de las recomendaciones es que los actores involucrados aprovechen sus conexiones en dichas

Fuera de los Estados Unidos, el marco teórico de la ACI no ha sido puesto a prueba sistemáticamente, aunque hay investigaciones que identifican algunos elementos que influyen en la formación de arreglos colaborativos interlocales. Por ejemplo, en México, la probabilidad de que los municipios (no necesariamente urbanos) se asocien está en función de su grado de marginación, la existencia de instancias de asesoría para que los gobiernos municipales alcancen ese objetivo, la localización geográfica y la legislación estatal existente sobre el tema (Rodríguez-Oreggia y Tuirán Gutiérrez, 2006). En el caso específico de los municipios metropolitanos, Ramírez (2012) observa que los gobiernos urbanos mexicanos han respondido a los retos de la colaboración interlocal a través de la creación de organismos específicos para la gestión de servicios metropolitanos (p. e., el agua potable) de diversa naturaleza y alcance, ayudados por una legislación que permite estos arreglos. Finalmente, en Argentina, Cravacuore y Clemente (2006) hallan que el asociacionismo municipal suele ser más exitoso cuando se encuentra acompañado de apoyo político de autoridades superiores y otros agentes, planes de fortalecimiento regional, planes de acción de mediano plazo y estrategias mercadológicas.

En parte influenciadas por las experiencias norteamericanas de colaboración interurbana, las recomendaciones para mejorar la gestión metropolitana e intermunicipal van en el mismo sentido que los argumentos y hallazgos descritos hasta aquí. En España, por ejemplo, se propone mejorar la gestión del territorio a través de la formación de redes de cooperación entre ciudades y la creación de instituciones metropolitanas de planeación (Hildenbrand Scheid, 2006). Algo similar ocurre en México (Cfr. Iracheta, 2010).

Limitaciones y supuestos del marco de la ACI

A pesar de lo anterior, y de la utilidad del marco teórico de la ACI para explicar algunos casos de colaboración metropolitana, la evidencia proporcionada por investigaciones que ponen a prueba las hipótesis de la ACI es ambigua (Andrew, 2009), y muestra los límites de este marco de análisis para explicar por qué cuando existen bajos costos de transacción para la colaboración, ésta no se produce. Por ejemplo, LeRoux y Carr (2007) encuentran en Michigan, EEUU, condiciones favorables para la colaboración interurbana (en términos de economías de escala, costos iniciales y especificidad de activos) que harían que los gobiernos locales colaboraran para la prestación de servicios públicos básicos y, sin embargo, no lo hacen, aun cuando se trata de una prioridad compartida. Una historia similar se planteaba al principio de este documento sobre México, donde los municipios no han respondido de la forma esperada a los cambios en la legislación, los cuales favorecieron el establecimiento de mecanismos de colaboración intermunicipal.

El enfoque de la ACI acepta que la alta heterogeneidad de las jurisdicciones urbanas (en tamaño, población, recursos económicos, etc.) puede volver incluso infranqueable el arribo a arreglos colaborativos intraurbanos, en tanto que cada componente de la zona metropolitana tendrá prioridades diferentes que pueden no alinearse entre sí, o con los objetivos de la ciudad (Feiock, 2013). No obstante, bajo este marco de análisis, las diferencias entre las partes que componen la zona urbana

tendrían que considerarse como parte de los costos de transacción que impiden la colaboración, lo que nos sitúa en el mismo problema del párrafo anterior.

La ACI parece fundarse sobre tres supuestos básicos. El primero es que los gobiernos locales metropolitanos siempre tienen la voluntad latente de colaborar con sus contrapartes para la prestación de servicios públicos, la elaboración y ejecución de políticas urbanas, etc., sea en actividades puntuales o sistemáticas, por un largo tiempo. No obstante, esta voluntad no se lleva a la acción hasta que ocurren dos hechos: 1) la alineación de prioridades e intereses entre los gobiernos locales involucrados sobre el punto de la agenda pública local que será atendido mediante el arreglo colaborativo, y 2) costos de transacción menores que los beneficios de la colaboración. La alineación de prioridades es el segundo supuesto. Aunque es secundario a los otros dos, habilita la colaboración, es decir, induce a los gobiernos locales a entrar en los procesos efectivos de gestión y negociación que implica establecer el arreglo colaborativo y a verificar, en la realidad, si los costos de transacción son menores que los beneficios.

El tercer supuesto es que los gobiernos locales poseen capacidades administrativas y de gestión suficientes para iniciar y operar el arreglo colaborativo, por el tiempo que sea necesario. Es decir, se asume que cada gobierno tiene los recursos, el personal, las relaciones y el expertise necesario para llevar a cabo la colaboración, en igualdad de circunstancias que sus contrapartes, de manera que el arreglo se produce en condiciones equitativas en esta materia.

En resumen, la ACI sostiene que, dada la voluntad de colaborar de los gobiernos locales metropolitanos, y sus capacidades de gestión para hacerlo, los arreglos colaborativos se generan cuando las prioridades de los gobiernos involucrados coinciden (en una o varias áreas de política o de servicios urbanos) en el tiempo, y cuando los costos de transacción asociados con la colaboración son más bajos que los beneficios de la misma. La alineación de prioridades indica el momento en que la voluntad de colaborar se traduce en un ejercicio efectivo de acercamiento y negociación que, finalmente, llevará a definir y sopesar los costos de transacción contra los beneficios de la colaboración.

Los supuestos que sostienen este mecanismo formulado desde la teoría de la elección racional son cuestionables. En las secciones siguientes se presentan elementos teóricos que pretenden ayudar a la comprensión de la colaboración entre los gobiernos de las grandes zonas urbanas, desde una perspectiva organizacional distinta.

Elementos para hipótesis alternativas sobre la colaboración metropolitana

Las organizaciones como instituciones de toma de decisiones

Común e idealmente las organizaciones son consideradas “máquinas racionales”, cuya función principal es tomar decisiones para definir sus objetivos, utilizar sus recursos, elegir sus procedimientos y lograr sus metas. Sobra decir que esta tiende a ser la visión de la teoría de la elección racional. Implícitamente se asume que, en la realización de las actividades organizacionales, decidir equivale a elegir. Sin embargo, no es así.

De acuerdo con Brunsson (2007, p. 1), la toma de decisiones es una institución, es decir, un patrón de acción conocido y sujeto a reglas que se dan por sentadas. Por tanto, lo que se denomina decisión es una acción producida por dichas reglas. Consideradas de esta forma, las decisiones son predecibles, sistemáticas y reconocibles por quienes forman parte de la organización.

En segundo lugar, las decisiones no son siempre el resultado de un proceso racional optimizador. Brunsson (1985) señala que suele haber ideologías organizacionales que funcionan como atajos a la racionalidad, es decir que, ante una situación familiar, las organizaciones sustituyen el lento proceso de reflexión racional por la acción acostumbrada en casos similares, sin detenerse a deliberar si podría haber una mejor alternativa. Como es de suponerse, las ideologías no son infalibles, pero facilitan la acción.

En tercer término, para que la organización funcione, la decisión y la acción no pueden estar separadas, así que su disociación plantea inconvenientes. Cuando una decisión se toma siguiendo un modelo puramente racional, proporciona menos medios para la acción. Por el contrario, cuando una decisión tiene el propósito de provocar la acción, debe tomar a ésta en cuenta a través de incidir en las expectativas, las motivaciones y el compromiso de las personas que la operan (Brunsson, 1985).

Decisión sin acción es discurso, cuya expresión puede caber dentro de las reglas institucionales de la toma de decisiones, pero que no necesariamente está encaminado a generar una acción posterior. Acción, sin una decisión discursiva o racional previa, constituye en realidad una decisión legítima, mientras no contradiga el contenido de las normas institucionales de la toma de decisiones. En este segundo caso, probablemente la acción se explique ex post como una decisión (o discurso) que racionaliza “hacia atrás” (de acuerdo con las normas mencionadas) la acción llevada a cabo.

El punto anterior se centra en la acción como elemento principal. Sin embargo, también adelanta —como cuarta característica— que hay usos discursivos de la decisión que son ambiguos, hipócritas, a veces. Según Brunsson (2007), esta manera de utilizar las decisiones tiene como propósito generar legitimidad a las acciones y a quienes las toman, así como atribuir o quitar responsabilidad por la acción y sus resultados. Deberíamos asumir, como se sugirió antes, que esta forma de proceder también está tácita o explícitamente aceptada en las reglas institucionales de la toma de decisiones. Al respecto, también March (1994) sostiene que las decisiones tienen una dimensión social y simbólica, y que están sujetas a interpretaciones posteriores.

En quinto lugar, varias de las características anteriores provocan que las organizaciones sean poco flexibles al cambio. Considerar que la toma de decisiones es una institución, dentro de la cual existen reglas e ideologías que evitan repensar procesos, y que hay un uso discursivo ambiguo de las decisiones para justificar ciertas acciones parece dejar poco espacio para reformas.

La pregunta aquí es ¿por qué las organizaciones habrían de cambiar si están construidas para permanecer? En primera instancia, hay que notar que, cuando decimos que una organización debe cambiar, frecuentemente la juzgamos con criterios ajenos a los que orientan sus reglas institucionales. Este tipo de juicios no tiene sentido, porque están desconectados de la organización: ninguna pretensión de cambio puede prosperar si no viene del interior de la estructura. Como señala Brunsson (1985), el cambio también es una forma de acción organizacional. Lo paradójico es que, aun siendo así, no deja de ser cierto que las organizaciones están hechas para perdurar. La pregunta, pues, que antecede a “¿cómo cambian las organizaciones?” es “¿cuándo lo hacen?”.

Desde esta perspectiva, se podría decir que las organizaciones cambian cuando se modifican las normas institucionales, cuando se cuestionan las ideologías organizacionales, cuando la acción no resuelve, o cuando los discursos no se sostienen, pero tales eventos sólo pueden hacerse evidentes por fallas organizacionales. Éstas pueden ser reales, es decir, un hecho consumado, o bien pueden revestir la forma de

una amenaza que, al igual que la falla real, no se pueda procesar con las normas y los procedimientos vigentes. Es ante una falla como éstas cuando la organización revisa sus instituciones, ideologías, acciones, decisiones, etc., pero no antes, cuando todos sus elementos le permiten sobrevivir sin demasiados problemas.

Si los cambios vienen siempre desde dentro y se producen por causa de las fallas, éstas también son internas. Como argumenta Perrow (1999), los sistemas inevitablemente producen accidentes, a los que denomina “normales”. Para Perrow, un accidente normal es una falla sistémica generada por el funcionamiento de la propia organización. También podría haber accidentes por fuera de la organización, pero, en tanto la amenacen o la dañen se convierten en una falla interna, que se comporta como si se tratara de un accidente generado por la organización.

Cuando una contingencia ocurre, se pone en marcha el proceso de cambio y adaptación organizacional. La estructura reconstruye parte de sí misma, tomando en cuenta tanto las reglas institucionales previas, así como la contingencia ocurrida, con el fin de evitar o prevenir que eventos similares afecten a la organización en el futuro.

Evidentemente, una contingencia se resuelve hasta que se presenta. Por esta razón y por el modo de actuar de una organización “normal” (con base en reglas estables, ideologías, atajos, etc.) es tan difícil poner atención a lo trivial, o tratar de prevenir todos los eventos que podrían suscitarse, o renunciar a simplificar, como sugieren Weick y Suitcliffe (2007).⁵

Es inevitable que las contingencias ocurran. De hecho, en la forma en que se ha planteado aquí, diríamos que si el cambio organizacional fuera un objetivo en sí mismo, el acontecimiento de contingencias sería necesario para que tal cambio se diera. Si el cambio no fuera una meta (como podría ser, por ejemplo, para organizaciones capturadas por determinados grupos, a quienes importa que las cosas sigan igual), el acaecimiento de contingencias sería un problema indeseable, pero igualmente obligaría a reformas organizacionales.

Las instituciones de decisión en las zonas metropolitanas: cuestionando el supuesto de la voluntad latente de colaborar

A partir de las consideraciones teóricas anteriores, el objetivo de esta sección es discutir acerca de los mecanismos de decisión o de gobierno que suelen funcionar en las zonas urbanas fragmentadas o metropolitanas, es decir, en aquellas urbes formadas por fracciones de territorio política y administrativamente separadas, aunque integradas por la continuidad física o por la funcionalidad económica y social.

Estas grandes ciudades tienen dos características centrales. La primera es que, a pesar de la separación artificial que representan los límites político-administrativos, hay tal integración urbana que la ciudad funciona como una unidad. Se ha supuesto que, en términos de gobierno, eso significa que lo que suceda en determinada porción de la ciudad incumbe a todas las demás, por las consecuencias (positivas o negativas) que puede acarrear para cada jurisdicción en particular.

La segunda característica es que, siendo estas ciudades los conglomerados humanos más complejos, coexisten allí una gran variedad de actores públicos, privados y sociales, defendiendo diversos intereses e ideas acerca de los problemas públicos urbanos, tratando de intervenir en la definición y la solución de tales problemas, de influir en las decisiones acerca de ellos, y de participar en las acciones tendientes a su

⁵ Sin embargo, su libro resulta un recordatorio útil para no menospreciar las pequeñas contingencias que, acumuladas, pueden convertirse en grandes problemas

resolución. Ante este escenario, en muchas ciudades se forman mecanismos de gobierno, los cuales tienen la función de decidir sobre la ciudad y las políticas que se llevan a cabo en ella, integrando a la pluralidad de actores existentes, y tratando de atrapar la complejidad que implica gobernar estos amplios espacios.

Desde la perspectiva de la ACI, se asume que los incentivos y los costos de transacción, bajo diferentes formas, son cruciales para generar una decisión a favor de la colaboración, dando por hecho que hay una visión clara de la realidad, un análisis de las ventajas y desventajas de colaborar o no y, finalmente, una decisión o elección al respecto.⁶ Sin embargo, como se argumentó en la sección anterior, decidir no es elegir. Si la toma de decisiones es una institución, entonces los gobiernos locales no eligen colaborar: la colaboración, si se da, es el producto de su sistema de reglas institucionales, por tanto, la voluntad latente de colaborar no existe como algo que los gobiernos locales puedan utilizar de manera absolutamente libre. Son las instituciones locales (internas) de toma de decisiones las que llevan a la opción de construir un arreglo colaborativo, y no los incentivos externos. En tal sentido, el discurso racional tejido alrededor de los incentivos solamente tiene el propósito de justificar determinadas decisiones, así como de asignar o evadir responsabilidades dentro de las organizaciones (i. e., los gobiernos locales metropolitanos). No es que los incentivos no existan como tales en sus múltiples variedades, sino que es el sistema institucional el que crea los suyos propios, previsiblemente.

Considerado de esta manera, tiene poco sentido pretender establecer una política de colaboración metropolitana, o tratar de obligar la colaboración de actores y sus jurisdicciones por medio de ordenamientos legales. El intento de estructurar un arreglo de gobierno colaborativo difícilmente será exitoso si no proviene de las reglas institucionales conocidas por quienes se rigen por ellas.

Esto podría llevar a suponer que únicamente los gobiernos locales cuyas instituciones de toma de decisiones son propensas a la colaboración serán capaces de construir mecanismos colaborativos de gobierno entre sí.⁷ Sin embargo, no es así. Este “determinismo institucional” debe descartarse, porque las instituciones de toma de decisiones cambian en el tiempo, según las modificaciones del contexto. Conjeturar sobre las razones de estos cambios nos permitirá elaborar algunas ideas sobre las razones que llevan a un conjunto de municipalidades y actores diversos reunirse y actuar conjuntamente en un mecanismo de gobierno urbano colaborativo.

En la discusión sobre toma de decisiones se sostiene que son las fallas o contingencias de las organizaciones una de las causas que pueden provocar el cambio organizacional, de tal manera que es posible que sean esas mismas fallas las que lleven a la modificación de las reglas institucionales de gobierno de una ciudad hacia un esquema colaborativo. Este argumento se puede ilustrar mejor con un ejemplo.

Imaginemos un conjunto de unidades urbanas político-administrativas independientes: municipios, por ejemplo. Cada municipio posee —además de su propio gobierno y sus agentes públicos, privados y civiles— un sistema institucionalizado de normas, es decir, una institución particular de toma de decisiones públicas, que responde a sus intereses y su contexto, y que sólo funciona en su jurisdicción.

⁶ Se pueden proponer explicaciones para la colaboración a partir de otras vertientes teóricas. Por ejemplo, desde las redes de gobernanza se diría que las estructuras colaborativas de gobierno se construyen por el interés y el oportunismo de los actores (Feiock, 2004), las coaliciones promotoras argumentarían a favor de las creencias compartidas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999), y los regímenes urbanos resaltarían la debilidad de cada agente cuando actúa por separado para alcanzar sus objetivos (Stone, 1989). La mayoría de ellas asume una visión de las organizaciones y de los incentivos parecida a la de la elección racional.

⁷ Para lo cual sería necesario, además, que los municipios urbanos en cuestión tuvieran instituciones de toma de decisiones igualmente inclinadas hacia la colaboración.

Con el paso del tiempo, los municipios en cuestión se van integrando funcionalmente hasta formar una gran zona metropolitana. No obstante, el hecho de constituir una sola área urbana no es causa suficiente para generar que cada institución municipal de toma de decisiones se rompa para dar paso a la formación de una institución metropolitana del mismo tipo, incluso aunque estén presentes las características de fragmentación y pluralidad, mencionadas antes. Cada gobierno municipal seguirá decidiendo por su cuenta y según sus propias reglas e ideologías organizacionales hasta que se presente un evento que sea considerado una falla interna, es decir, que siendo una contingencia que tenga que ser procesada por el municipio, ésta no pueda resolverse mediante las instituciones locales y vigentes de toma de decisiones.

Para que a partir de un hecho así se construya un mecanismo colaborativo de gobierno sería necesario, además, que la citada contingencia sólo pudiera atenderse a través de la colaboración con los municipios vecinos, y no simplemente con una modificación de las reglas internas de decisión de cada municipalidad. Esto sugiere que para que la colaboración surgiera tendría que haber fallas que sistemática y persistentemente mostraran la incapacidad de las jurisdicciones para hacer frente, por sí mismas, a los problemas que se les presentan.⁸ Asumiendo todo esto, dos proposiciones generales para explicar que los gobiernos metropolitanos construyan arreglos colaborativos son:

- 1. Algunas instituciones locales de toma de decisiones son más propensas a la colaboración que otras.*
- 2. La probabilidad de cambiar la institución local de toma de decisiones hacia una más propensa a la colaboración se incrementa si se presentan fallos o contingencias en temas prioritarios para los gobiernos locales, que no pueden ser resueltos aisladamente por las instituciones vigentes de toma de decisiones.*

¿Cómo se alinean las prioridades?

Siguiendo con el razonamiento anterior, tampoco se puede sostener que hay una elección absolutamente objetiva de los problemas y las prioridades públicos por parte de los gobiernos locales. Debido a que las instituciones de toma de decisiones están conformadas por normas, ideologías, discursos y sistemas automáticos de respuesta (atajos de racionalidad), estas instituciones forman también un lente a través del cual los actores que comparten los códigos organizacionales identifican determinadas situaciones como “problemas públicos que merecen atención y deben resolverse”. Son estas mismas instituciones las que definen qué tan importante es un problema en relación con otro, es decir, su grado de prioridad. En síntesis, los problemas públicos se crean a través de las instituciones locales (y, en principio, de manera independiente respecto a otros gobiernos locales) y son siempre internos, de otra manera no serían “problemas”.

Como en el enfoque de la ACI, la alineación de las prioridades de municipios urbanos potencialmente colaboradores ocurre cuando sus agendas de gobierno local

⁸ La explicación ofrecida acerca de la formación de estructuras de gobierno metropolitano no significa que el arreglo resultante sea plural en lo referente a la inclusión de la diversidad de actores de la ciudad, aunque abarque a todas las municipalidades que la componen. Algunos arreglos de gobierno pueden estar muy sesgados y tomar decisiones anteponiendo los intereses particulares de los actores que participan en los mecanismos, sobre los intereses sociales (Oakerson, 2004).

coinciden total o parcialmente, en uno o varios temas de interés, lo cual tendría la consecuencia inmediata de inducir a los gobiernos locales a buscar una opción de arreglo colaborativo. Es a partir de este punto que el enfoque de la ACI se muestra sumamente útil para explicar los procesos de negociación que seguirán.

No obstante, la perspectiva de la ACI no profundiza en las razones que llevan a la alineación de prioridades entre los gobiernos locales involucrados, en primer lugar. Desde la visión que hemos seguido hasta aquí, la ocurrencia de una conjunción entre las prioridades interlocales se antoja incluso poco probable. Las situaciones generales que pueden preverse son las siguientes:

- 3. Si las instituciones locales independientes de toma de decisiones evolucionan de manera similar, es más probable que sean parecidas.*
- 4. Si las dinámicas sociales, económicas y de crecimiento urbano llevan a los municipios metropolitanos a contextos similares, es más probable que se formen instituciones locales de toma de decisiones parecidas.*
- 5. Si las instituciones locales independientes de toma de decisiones son parecidas entre sí, es más probable que tengan prioridades semejantes.*
- 6. Si las prioridades entre gobiernos locales son semejantes, inducen la formación de arreglos colaborativos interurbanos, siempre que las instituciones locales de toma de decisiones sean propensas a la colaboración, en los términos de las proposiciones 1 o 2.*

Cuestionando el supuesto de las capacidades de gestión

Por capacidades administrativas y de gestión se entiende la disponibilidad de los recursos (humanos, financieros y materiales) necesarios y suficientes por parte del gobierno local para cumplir con sus funciones y mandatos satisfactoriamente. Estas capacidades se asocian con la gestión real (i. e., la acción) que permite, primero, que el arreglo colaborativo interlocal se forme y, después, que continúe funcionando eficazmente.

De acuerdo con el argumento desarrollado hasta aquí, la decisión y la acción organizacionales no están separadas. Esto, llevado al asunto que nos ocupa, quiere decir que las instituciones locales de toma de decisiones crean sus propios instrumentos de gestión (más o menos técnicos, políticos, formales o informales); de otra manera, esas instituciones no funcionarían o no podrían sostenerse en el tiempo, en tanto que no tendrían medios para la acción y solamente se convertirían en un discurso vacío. Por eso es razonable el tercer supuesto de la ACI.

Sin embargo, los gobiernos locales (sobre todo en países como México) suelen tener capacidades administrativas diferenciadas, en términos de su profesionalización y su disponibilidad de recursos. Tales diferencias son parte de los factores que impiden o facilitan la colaboración, no solamente incrementando o disminuyendo los costos de transacción, sino también porque son un reflejo de las instituciones locales de toma de decisiones.

La combinación de las capacidades administrativas con la percepción de los problemas locales puede dar lugar a distintos tipos de arreglos colaborativos, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 1. Tipos de arreglos colaborativos metropolitanos

		Capacidades administrativas y de gestión	
		Altas	Bajas
¿La situación se percibe como un problema local que el gobierno ya no puede resolver de manera independiente?		Problemas generales de crecimiento económico	Arreglos colaborativos amplios y durables (Monterrey)
			Arreglos colaborativos amplios, pero no perdurables (San Luis Potosí, 2003-2009)
	Si	Problemas en servicios públicos o en arenas de políticas específicas	Regímenes específicos de política urbana (Movilidad urbana en Guadalajara)
	No	No hay colaboración.	No hay colaboración.

Fuente: elaboración propia.

Referencias bibliográficas

- Andrew, S. A. (2009), *"Recent Developments in the Study of Interjurisdictional Agreements: An Overview and Assessment"*, State and Local Government Review, no. 41, vol. 2, pp. 133–142.
- Andrew, S. A., y Hawkins, C. V. (2012). *"Regional Cooperation and Multilateral Agreements in the Provision of Public Safety"*, The American Review of Public Administration, no. 43, vol. 4, pp. 460–475.
- Bae, J., y Feiock, R. C. (2012), *"Managing Multiplexity: Coordinating Multiple Services at a Regional Level"*, State and Local Government Review, no. 44, vol. 2, pp. 162–168.
- Bickers, K. N., y Stein, R. M. (2004), *"Interlocal Cooperation and the Distribution of Federal Grant Awards"*, The Journal of Politics, no. 66, vol. 3, pp. 800–822.
- Brown, T. L., y Potoski, M. (2003). *"Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production"*, Journal of Public Administration Research and Theory, no. 13, vol. 4, pp. 441–468.
- Brunsson, N. (1985), *The Irrational Organization*, Chichester, John Wiley & Sons.
- Brunsson, N. (2007), *The Consequences of Decision-Making*, New York, Oxford University Press.
- Cabrero, E., y Arellano, D. (2011), *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE.
- Carr, J. B., LeRoux, K., y Shrestha, M. (2009), *"Institutional Ties, Transaction Costs, and External Service Production"*, Urban Affairs Review, no. 44, vol. 3, pp. 403–427.
- Cravacuore, D., y Clemente, A. (2006), "El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina", documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 al 10 noviembre.
- Feiock, R. C. (2004), *Regionalism and Institutional Collective Action in Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*, Washington D.C., Georgetown University Press.
- Feiock, R. C. (2007), *"Rational Choice and Regional Governance"*, Journal of Urban Affairs, no. 29, vol. 1, pp. 47–63.

- Feiock, R. C. (2009), *"Metropolitan Governance and Institutional Collective Action"*, *Urban Affairs Review*, no. 44, vol. 3, pp. 356–377.
- Feiock, R. C. (2013), *"The Institutional Collective Action Framework"*, *The Policy Studies Journal*, no. 41, vol. 3, pp. 397–425.
- Feiock, R. C., Tao, J., y Johnson, L. (2004), *"Institutional Collective Action: Social Capital and the Formation of Regional Partnerships"*, en *Regionalism and Institutional Collective Action in Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*, R. C. Feiock (Ed.), Washington D.C., Georgetown University Press.
- Gerber, E. R., y Gibson, C. C. (2005), "Cooperation Through Regionalism: A Political-Economy Framework for Understanding Intergovernmental Cooperation", documento presentado para el Center for Local, State, and Urban Policy, Michigan.
- Goldsmith, M. (2012), *"Cities in Intergovernmental Systems"*, En *The Oxford Handbook of Urban Politics*, P. John, K. Mossberger, y S. E. Clarke (Eds.), Oxford, UK, Oxford University Press.
- Hildenbrand Scheid, A. (2006), *"La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia"*, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, no. 230, pp. 79–139.
- Iracheta, A. (2010), *"El fenómeno metropolitano en México"*, *Economía y Sociedad*, no. 14, vol. 25, pp. 153–179.
- Kübler, D., y Pagano, M. A. (2012), *"Urban Politics as Multilevel Analysis"*, en *The Oxford Handbook of Urban Politics*, P. John, K. Mossberger, y S. E. Clarke (Eds.), Oxford, UK, Oxford University Press.
- LeRoux, K., y Carr, J. B. (2007), *"Explaining Local Government Cooperation on Public Works. Evidence From Michigan"*, *Public Works Management & Policy*, no. 12, vol. 1, pp. 344–358.
- March, J. (1994), *A Premier on Decision Making*, New York, Free Press.
- Meza, O. D. (2016), ¿Por qué las ciudades metropolitanas se resisten a cooperar? 15 hipótesis de trabajo, e implicaciones de política, para el caso mexicano (No. DTAP-300, CIDE). Ciudad de México.
- Miller, D. Y., y Lee, J. H. (2009), *"Making Sense of Metropolitan Regions: A Dimensional Approach to Regional Governance"*, *Publius: The Journal of Federalism*, no. 41, vol. 1, pp. 126–145.
- Morgan, D. R., y Mareschal, P. (1999), *"Central-City/Suburban Inequality and Metropolitan Political Fragmentation"*, *Urban Affairs Review*, no. 34, vol. 4, pp. 578–595.
- Oakerson, R. J. (2004), *"The Study of Metropolitan Governance"*, en *Regionalism and Institutional Collective Action in Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*, R. C. Feiock (Ed.), Washington D.C., Georgetown University Press.
- Perrow, C. (1999), *Normal Accidents*, Princeton, Princeton University Press.
- Ramírez, E. E. (2012), *"Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México"*, *Estudios Demográficos y Urbanos*, no. 27, vol. 2, pp. 491–520.
- Rodríguez-Oreggia, E., y Tuirán Gutiérrez, R. (2006), *"La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar"*, *Gestión y Política Pública*, no. 15, vol. 2, pp. 393–409.
- Sabatier, P. A., y Jenkins-Smith, H. C. (1999), *"The Advocacy Coalition Framework. An Assessment"*, en *Theories of the Policy Process*, P. A. Sabatier (Ed.), Boulder, CO, Westview Press.

- Sharp, E. (2004), "*Metropolitan Structure and the Sex Business*", en *Regionalism and Institutional Collective Action in Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*, R. C. Feiock (Ed.), Washington D.C., Georgetown University Press.
- Stone, C. N. (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, KS, University Press of Kansas.
- Weick, K., y Suitcliffe, K. (2007), *Managing the Unexpected*, San Francisco, Jossey-Bass.