



**LA ORGANIZACIÓN DE LAS URBES METROPOLITANAS: UNA MIRADA DESDE
LA LITERATURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

*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):

Leyva, Santiago; Gallego, Laura; Quintero, Santiago
Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas
Centro de Análisis Político
Universidad EAFIT, Medellín

Email:

sleyvabo@eafit.edu.co
lgalleg5@eafit.edu.co
squint16@eafit.edu.co

Twitter:

@LauraGallegoM
@sleyvabo
@santyqs

Resumen/abstract:

El propósito de este artículo es explicar la evolución en las miradas institucionales del gobierno metropolitano en las últimas décadas. La metropolización es un fenómeno contemporáneo que va de la mano con el crecimiento de las ciudades y con el desbordamiento de sus límites políticos originales. Esto ocasiona que el gobierno de las áreas conurbadas, aunque divididas políticamente, se convierta en un problema importante del gobierno a partir del siglo XX. Se presentarán entonces tres miradas: las propuestas de consolidación, relacionadas con el viejo institucionalismo; la propuesta de la economía política ofrecida por la escuela del Public Choice; y las perspectivas sobre gobernanza metropolitana asociadas al movimiento del Nuevo Regionalismo. Esta revisión permitirá entender cómo ha ido cambiando el pensamiento desde la disciplina de la Administración Pública entorno al problema metropolitano. Igualmente, permitirá iluminar algunos asuntos teóricos de la Administración Pública en general, que se han desarrollado al interior de la mirada metropolitana. A la luz de esta revisión, al final, se avanza sobre algunos conceptos y propuestas para pensar los arreglos institucionales metropolitanos hoy. El propósito es servir de orientación general sobre la exploración de los temas metropolitanos en América Latina, dado la importancia que viene cobrando en la región.

Palabras clave:

Gobernanza metropolitana, economía política, administración pública, políticas públicas, planeación urbana.

Nota biográfica:

Santiago Leyva

Doctor en Administración Pública de la Universidad de Lancaster, Inglaterra. Magíster en Cambio Organizacional (sector público) de la Universidad de Lancaster, Inglaterra. Administrador de Negocios de la Universidad EAFIT. Profesor del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT e investigador el Centro de Análisis Político. Es miembro de la junta directiva de la Asociación Colombiana de Ciencia Política (ACCPOL) y profesor de la Maestría de Gobierno y Políticas Públicas, también es integrante del grupo de investigación Sociedad, Política e Historias. Sus temas de interés incluyen los estudios políticos urbanos, tema en el que realizó su tesis doctoral, los procesos de (trans)-formación del Estado y las relaciones intergubernamentales en el orden nacional (descentralización), también ha trabajado en los temas de desarrollo disciplinar de la Ciencia Política en Colombia y América Latina.

Laura Gallego: Politóloga y Magíster en Administración y Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Se ha desempeñado en las áreas de consultoría e investigación del Centro de Estudios Urbanos – urbam EAFIT, en el Centro de Análisis Político EAFIT, donde actualmente es la directora, en la Empresa de la Seguridad Urbana ESU, la Alcaldía de Medellín, el BID, el PNUD y otras organizaciones públicas y privadas en los temas de Gobierno, Políticas Públicas, ordenamiento territorial, administración pública y seguridad. Ha liderado proyectos de planificación territorial, el Plan Metropolitano para la Seguridad Ciudadana del Valle de Aburrá, el Plan Integral para el Desarrollo de Urabá de la Gobernación de Antioquia de Sergio Fajardo Valderrama (2012-2015).

Santiago Quintero: candidato a magíster en Economía aplicada de la Universidad EAFIT y politólogo de la misma universidad. Investigador del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT y docente de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma Latinoamericana en las áreas de historia, democracia e investigación. Sus principales temas de interés son la historia económica y social, la teoría política contemporánea, el gobierno y la administración pública. Sus trabajos se han centrado en la sociología del Estado, las políticas públicas y la gestión metropolitana de la seguridad.

El desarrollo histórico de las teorías sobre gobernanza metropolitana.

Esta ponencia tiene el propósito de realizar un acercamiento a la evolución de la teoría del gobierno metropolitano, recorrido que permita evidenciar cómo el estudio empírico ha ayudado a formular y refinar las categorías y modelos con los que hoy podemos estudiar los problemas de la gobernanza metropolitana en entornos institucionales complejos. La siguiente revisión de la historia de la evolución conceptual de la teoría metropolitana no servirá solo para aclarar el concepto, sino también para entender la naturaleza del problema a gobernar, los distintos modelos de gestión implementados durante décadas en áreas metropolitanas y cómo el abordaje de los problemas metropolitanos ha venido transformándose vía metagobernanza y la gestión de redes complejas de estado, mercado y sociedad.

Primera ola de gobiernos metropolitanos: la unificación funcionalista de las metrópolis.

La primera ola de estudios metropolitanos empieza a surgir con el crecimiento urbano a finales del siglo XIX, justo cuando se estaba viviendo en el mundo académico el predominio del viejo institucionalismo¹ (Peters, 2003), de las visiones burocráticas y de la administración científica que promulgaba la búsqueda de la eficiencia sin consideraciones adicionales de ningún tipo. Se debe recordar que en la medida que muchas de las grandes ciudades del mundo fueron superando las fronteras de las ciudades núcleo, empieza a surgir un discurso unificador,

¹ Se usa la expresión “viejo institucionalismo” por oposición al nuevo institucionalismo desarrollado a partir de los avances teóricos de D. North en los noventa, de donde se desprenden los enfoques del institucionalismo económico, institucionalismo cognitivo y el institucionalismo histórico, entre otros. Ver: North (1990), Mantzavinos (2011).

inspirado en el pensamiento burocrático, que generó en muchas de estas primeras grandes ciudades una tendencia hacia la unificación administrativa bajo una sola jerarquía institucional. Esta corriente intelectual del integracionismo fue impulsada especialmente por la Chicago School of Urban Studies que se encargó de ilustrar los peligros de la fragmentación y las ventajas de las economías de escala que resultaban de una provisión unificada de bienes y servicios en el territorio metropolitano (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008). Dentro de este momento histórico, resalta el caso exitoso de la unión de los cinco Boroughs de la ciudad de Nueva York en 1898, los cuales incluían a los condados de Manhattan y Brooklyn que fueron hasta ese año la primera y la tercera ciudad más grandes de los Estados Unidos.

Adicionalmente, esta idea de la unificación se consolidó bajo el auge del “keynesianismo espacial” (Brenner, 2003) y el surgimiento de los estados de bienestar del siglo XX, movimientos que defendían la necesidad de homogenizar la calidad en la prestación de los servicios en todo el territorio nacional para alcanzar la equidad social. Estos objetivos se buscaban alcanzar mediante programas burocráticos nacionales cuya racionalidad se basaba en alcanzar grandes economías de escala: “en Estados Unidos y Canadá, los partidarios de formas integradas de gobierno metropolitano presentaron como principal argumento para la reforma la necesidad de reducir las disparidades socio-económicas al interior de la metrópolis, en particular en materia de educación y de seguridad (Dreier, Mollenkopf y Swanstrom, 2004)” (Sellers & Hoffmann-Martinot, 2008, p. 276). La consolidación tomó fuerza fundamentalmente en los países más centralizados del norte europeo y en el Reino Unido, con la configuración de instituciones supramunicipales que fusionaban municipios a través de reformas nacionales (Sellers & Hoffmann-Martinot, 2008).

Algunos ejemplos de estas ideas que defendían la unificación de las ciudades son los trabajos de Anderson & Weidner (1950), Gulick (1957) y Friesema (1966) sobre el gobierno de las ciudades norteamericanas y los gobiernos metropolitanos. Estos defendían que la formación de una sola escala o unidad de gobierno permitía dejar atrás el caos y la fragmentación. Se argumentaba, sin mucha evidencia empírica (Ostrom, 1972), que la unificación permitiría dejar atrás los conflictos al integrar los distintos municipios bajo una sola jerarquía cuyo poder de comando y control le daría dirección y eficiencia a todo el conjunto metropolitano. En general, esta prescripción, también conocida como supramunicipalismo, “se concentró en la creación de gobiernos metropolitanos que sustituyeran los gobiernos municipales [...] en áreas gruesas de interés como el agua potable, el saneamiento, la contaminación del aire” (Sellers & Hoffmann-Martinot, 2008, pp. 276-277).

Se podría decir que esta idea de la consolidación y de la unificación bajo una única jerarquía que plantearon los primeros estudios sobre el gobierno metropolitano en los sesentas y setentas parte de la base de que la autoridad burocrática es el principio de coordinación que por excelencia puede resolver los problemas de fragmentación de la acción pública. Esta idea se soporta en la lectura weberiana de la autoridad, la cual se fundamenta en la suspensión de la decisión individual para someterse al juicio de la autoridad jerárquica, actuando bajo un principio de obediencia (Weber, 1968). Además, hace parte de los supuestos intelectuales derivados del viejo institucionalismo, cuyo método principal era la revisión de las “constituciones, las leyes y los procedimientos parlamentarios” (Blyth, 2002, p. 296), y cuya prescripción principal era la creación de grandes jerarquías para ordenar la toma de decisiones.

Esta tendencia top-down continuó en los años cincuenta y sesenta con la llegada de los enfoques comportamentales y del funcionalismo-estructural que dominaron la Ciencia Política durante este periodo (especialmente el área de la política comparada). En ese momento también se tendió a asumir que las jerarquías eran necesarias para resolver los problemas metropolitanos, bajo la forma de un gobierno metropolitano unificado. En concreto, el funcionalismo-estructural proponía que el simple crecimiento de las ciudades requería de la consolidación de los gobiernos, lo que llevaría a todas las grandes ciudades a contar con gobiernos metropolitanos especializados, jerarquizados y unificados (Lefèvre, 1999).

Sin embargo, lejos de producir resultados únicos, las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada contexto terminaron creando formas de gobierno muy diferentes, incluyendo aquellas en las que la consolidación nunca fue posible y la fragmentación metropolitana siguió siendo la regla. Así, en varios países en los que se crearon gobiernos metropolitanos para evitar la fragmentación política, bajo modelos heredados de dictaduras o provenientes desde el orden nacional, se desconoció la realidad territorial y social de las ciudades, por lo cual el modelo de consolidación fue muy problemático. Entre los casos más representativos donde los gobiernos metropolitanos subestimaron la población conurbada se encuentran, por ejemplo, “Ciudad de México con el 50% de la población por fuera del área metropolitana, São Paulo con el 71% de la población, Seúl con el 45% de la población y Johannesburgo con el 38%” (Sellers & Hoffmann-Martinot, 2008, p. 273).

También se debe reconocer que esta supuesta modernización a través de la creación de gobiernos supramunicipales fue instrumentalizada bajo enfoques autoritarios por muchos gobiernos dictatoriales y antidemocráticos de los años setenta para consolidar su dominio, eliminando unidades locales de gobierno. En particular, este fue el caso en muchos lugares de América Latina, donde también se dio una tendencia hacia la conformación de distritos metropolitanos como estructuras supramunicipales formales impuestas a través de las dictaduras militares que ocurrieron entre los años setenta y ochenta (Klink, 2005). Un ejemplo es el caso del régimen militar brasileño que, en 1973, creó nueve regiones metropolitanas (Sellers y Hoffmann, 2008, p. 260). Incluso la consolidación del distrito especial de Bogotá durante la dictadura de Rojas Pinilla es un caso de esta tendencia.

La idea de que el único camino era la unificación no dio cuenta ni supo responder a la realidad mucho más heterogénea y compleja de las regiones metropolitanas. Al mismo tiempo, este enfoque no dejaba ver la posibilidad de que a muchos de los actores no les interesara estar dentro de un área metropolitana que los despojara de sus funciones locales. Esta idea de la unificación irreversible dejaba a los actores políticos como “ciegos-pasivos que eran socializados por las instituciones hasta el punto de que su agencia era abolida” (Blyth, 2002, p. 308). Producto de ello, cuando en los años setenta surgieron los grandes movimientos de protesta local, en los que se cuentan desde los disturbios raciales de los Estados Unidos, hasta el malestar urbano en Europa, todas esas ideas de agentes “sobresocializados” por instituciones funcionalistas fueron puestas en duda.

De hecho, esta tendencia jerárquica a la consolidación perdió vigencia a principios de los años ochenta bajo una fuerte crítica que resaltaba “la débil legitimidad democrática, los conflictos entre intereses incompatibles, y el bajo grado de institucionalización” (Giersig, 2008, p. 82) de muchas áreas metropolitanas. El intento de imponer los ideales técnicos-funcionalistas de un gobierno metropolitano fuerte desde el centro político, omitiendo la participación de las demás partes involucradas, comenta Lefèvre (1999), provocó el rápido fracaso de los primeros intentos de articulación metropolitana de estas décadas. En conjunto con lo anterior, la crisis petrolera y fiscal de finales de los setenta, unida al gran éxito alcanzado por los críticos del modelo estatista-burocrático de bienestar keynesiano, fueron los factores que finalmente condujeron al cambio de la economía política del Estado en la mayoría de los países de occidente y del mundo.

El giro hacia el policentrismo: el movimiento del Public Choice.

La naciente crítica a las ideas de la burocracia weberiana y de la consolidación metropolitana tomó fuerza con la llegada de la escuela del Public Choice (teoría de elección pública) al campo

de estudios del gobierno metropolitano². Entre los estudios de gobierno, esta teoría “giró completamente al revés el análisis para la elaboración de las políticas” (Blyth, 2002, p. 299). En general, esta nueva aproximación criticó la idea de que el problema urbano consistía en “la existencia de un gran número de jurisdicciones públicas independientes dentro de una zona metropolitana única” (Ostrom, 1972, p. 475), sugiriendo que las propuestas de consolidación (integración) supramunicipal carecían de soporte empírico suficiente, pues no identificaban un grupo de problemas comunes que pudieran ameritar las reformas administrativas de las regiones metropolitanas.

Como alternativa a la visión integracionista, la teoría del Public Choice desarrolla otra manera de entender los problemas metropolitanos. En efecto, en 1961, Ostrom, Tiebout & Warren escribieron en el *American Political Science Review*, la principal revista americana de Ciencia Política, un famoso artículo llamado *La organización del gobierno en las áreas metropolitanas: una investigación teórica (The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry)*. En este artículo, los autores argumentaron, en contravía de la visión unificadora y apoyados en extenso trabajo empírico, que la fragmentación no siempre era “patológica”, pues podía también reflejar la existencia de lógicas policéntricas de gobierno que proveían de forma eficiente bienes y servicios. En este sentido, los autores sugerían dejar de ver la fragmentación administrativa y territorial como caótica, señalando que la unificación jerárquica no necesariamente era la solución:

Las diferentes jurisdicciones políticas de un área metropolitana pueden funcionar de manera coherente con patrones consistentes y predecibles de comportamiento interactivo, en la medida en que dentro de las relaciones de competencia se tengan en cuenta entre sí, o que entren en varias iniciativas contractuales y cooperativas, o que recurran a mecanismos de tipo central (centralizados) para resolver conflictos. En la medida en que esto es así, se puede decir que funcionan como un "sistema".

El estudio del gobierno en áreas metropolitanas concebido como un sistema político policéntrico debe preceder a cualquier juicio sobre su naturaleza patológica. Tanto la estructura como el comportamiento del sistema necesitan un análisis antes de que se pueda hacer una estimación razonable de su desempeño en el tratamiento de los diversos problemas públicos que surgen en una comunidad metropolitana (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961, p. 831)³.

La llegada de este enfoque al gobierno metropolitano ocurrió gracias a las investigaciones empíricas que desde finales de los cincuentas e inicios de los sesenta habían adelantado Elinor y Vincent Ostrom -quienes luego encabezarían la escuela de economía política de Bloomington- sobre recursos naturales. Las nuevas teorías adelantadas por estos autores ayudaron a promover una nueva interpretación que sugería que las grandes urbes metropolitanas se podían gobernar eficientemente mediante estructuras de decisión de carácter policéntrico, resaltando además que la fragmentación no significaba necesariamente el desgobierno, pues las estructuras policéntricas podían llegar a ser mucho más efectivas y eficientes. Aquí, el concepto de policentrismo hace referencia a múltiples centros de decisión, relativamente autónomos, alrededor de la provisión gubernamental de bienes y servicios. En contextos policéntricos, el éxito de la gestión depende del grado en que cada una de las estancias involucradas tome en cuenta a las demás en relaciones de cooperación, competencia o de conflicto. Aquí ya no se trata de simples relaciones entre niveles de gobierno, sino del control de externalidades en la administración de recursos públicos y comunes (common-pool resources), sobre intereses compartidos y con autonomías en tensión (Feiock, 2009).

² De hecho, poco se recuerda que en el desarrollo de la teoría del *Public Choice* -movimiento que llegaría a transformar toda la disciplina de la administración pública y las ciencias económicas que estudian al sector público- la discusión sobre el mejor modo de gobierno metropolitano jugó un papel muy importante.

³ La traducción es de los autores.

Estas tesis pueden ser mejor entendidas retomando el trabajo doctoral sobre el manejo de cuencas hídricas de E. Ostrom (1965). En este, la autora documenta la sobreexplotación de una cuenca de agua en una zona metropolitana de Los Ángeles. Entre los actores involucrados en el problema de gobernanza de la cuenca se encontraban diez compañías petroleras, veinte productores industriales, siete ciudades y sus respectivos departamentos de aguas, dos distritos de aguas, veintiuna compañías privadas de agua, un distrito metropolitano de aguas y otras dos agencias públicas. Después de reconstruir la historia de más de 50 años de sobreexplotación en un entorno altamente fragmentado, E. Ostrom analiza el camino que llevaron a cabo los distintos actores públicos y privados para “la creación de soluciones públicas a sus problemas de agua” (Ostrom, 1965, p. 17).

En su exposición se muestra que la situación sólo empieza a cambiar cuando estos mismos actores, autónomos e independientes que competían por el acceso al recurso, se organizan en una asociación, esto es, “en una forma de empresa cooperativa que podía desarrollar y utilizar la cuenca para su beneficio conjunto” (Ostrom, 1965, p. 30). En un principio, una de las alternativas estudiadas por algunos actores fue la de consolidar toda la cuenca bajo una sola autoridad, pero esto no fue políticamente viable. Por eso, señala la autora, los actores buscaron durante un período de 30 años nuevas alternativas con las cuales lograron frenar el problema a través de soluciones cooperativas y reglas de juego comunes. Estas incluyeron, entre otras, un acuerdo conjunto basado en la asignación de derechos de uso, el financiamiento de la construcción de infraestructura mediante la creación de un distrito de reabastecimiento que podía cobrar un impuesto de uso, la generación de reglas comunes mediante litigios estratégicos para limitar el uso de algunos actores y la ampliación del área de cooperación a otras cuencas vinculadas en las mismas fuentes de producción de agua. Todo esto terminó creando un conjunto de acuerdos, instrumentos y reglas conjuntas que ayudaron a mejorar el nivel de la cuenca (Ostrom, 1965). Es decir, estos actores se vieron enfrentados a la decisión de cooperar o no, en un marco en el cual la cooperación traía ganancias en el largo plazo, pero, en el corto, representaba costos a las partes y un riesgo moderado de tener beneficios netos menores condicionados a la no cooperación de los demás actores.

En consecuencia, este enfoque del Public Choice comienza a elaborar algunas ideas seminales que revolucionarían la economía política, la ciencia política e incluso la administración pública, buscando entender las características propias de los recursos que Hardin (1968), en su famoso ensayo, llamaría “comunes” (commons, posteriormente common-pool resources). Es a partir de aquí que los estudios sobre la administración cooperativa de recursos naturales -que son entendidos como recursos comunes- comienzan a extrapolarse a los estudios metropolitanos. El enfoque de la elección pública les otorga a las organizaciones (en este caso, los gobiernos municipales) características similares a las de los individuos, es decir, racionalidad limitada y procesos de aprendizaje graduales en los cuales usualmente los actores tienden a convertirse en cooperadores condicionales y en los que se enfrentan a decisiones conocidas en la literatura como dilemas sociales o dilemas de acción colectiva. En este marco, la gestión metropolitana se sustrae de la dependencia de jerarquías formales y se propone otro tipo de arreglos cooperativos donde el eje central es el gobierno y la provisión de recursos comunes distribuidos en un territorio con múltiples jurisdicciones y partes interesadas (Ostrom, 1990).

En adición a lo anterior, y siguiendo la misma línea argumentativa, el Public Choice desplegó un conjunto de críticas a las teorías sobre burocracias que influyeron profundamente en la Administración Pública como disciplina. De la idea positiva de las burocracias como solución privilegiada para todos los problemas, se pasó a ver a los “burócratas como maximizadores de los presupuestos y monopolistas de la información que extorsionaban a los gobiernos de turno, engañaban al público y actuaban de manera interesada en todas las ocasiones” (Blyth, 2002, p. 299). Dentro de estas críticas se destaca la idea de que no siempre las burocracias unificadas son la forma más eficiente para prestar un servicio. Sobre esto, tanto V. Ostrom, Tiebout & Warren (1961), como E. Ostrom (1972), indican que el asunto central en las áreas metropolitanas tiene que ver con el mejoramiento de los rendimientos (eficiencia y economías de escala) en la

producción de los bienes y servicios del gobierno. Asumiendo la complejidad de un sistema de jurisdicciones que se sobreponen y traslapan, esta perspectiva de la economía política propone que en ocasiones un gobierno centralizado puede ser más efectivo para la asignación de los bienes, y en otras, lo pueden ser unidades más pequeñas. Esto se corresponde con las proporciones de las jurisdicciones, la población que recibe los beneficios y la forma en que se distribuyen los costos entre esa población. La unificación del gobierno a nivel metropolitano no es tenida en cuenta como un fin, sino como un factor que puede facilitar o dificultar la provisión de algún bien o servicio.

Dado lo anterior, la propuesta de gobernanza policéntrica, para la cual la fragmentación política y territorial no era necesariamente un problema, se consolidó no sólo como un marco de análisis para la acción de los gobiernos sino también como toda una forma de entender y conducir la administración pública⁴. A este respecto, se sugirieron tesis alternativas a las de la tendencia supramunicipal para dirigir reformas metropolitanas, que dieran respuesta efectiva al propósito de las áreas metropolitanas de proveer bienes y servicios y administrar recursos comunes.

Las alternativas propuestas se centran en el hecho de que una provisión más eficiente de servicios y una distribución de costos más equitativa entre los beneficiarios depende del tipo de bien o servicio del que se hable. El aglutinamiento y la reducción de las agencias públicas no necesariamente es una respuesta apropiada. De hecho, para E. Ostrom (1972), la consolidación disminuye la participación social y la responsabilidad de los funcionarios, es decir que desde su perspectiva tiene aspectos negativos. Por el contrario, como ella misma señaló, en la conferencia del Premio Nobel de Economía: “las áreas metropolitanas atendidas por una combinación de grandes y pequeños proveedores podría lograr economías de escala en la producción de algunos servicios policiales y evitar deseconomías de escala en la producción de otras” (Ostrom, 2009, p. 408). Esto llevó a Ostrom y Parks (1999) a señalar que la policentricidad conduce a la eficiencia, pues “los productores más eficientes proporcionan más producción para determinados insumos en áreas metropolitanas de alta multiplicidad que los productores eficientes en las áreas metropolitanas con menos productores” (Ostrom & Parks, 1999, p. 287). Así lo explicó en la mencionada conferencia:

Las áreas metropolitanas con un gran número de productores autónomos de servicios directos autónomos alcanzaron más altos niveles de eficiencia técnica (Ostrom y Parks, 1999, p. 290). También se mejoró la eficiencia técnica en regiones metropolitanas con un pequeño número de productores de servicios indirectos como la comunicación por radio y laboratorios de análisis criminal. En este sentido, pudimos rechazar la teoría subyacente a las propuestas de la reforma metropolitana (consolidación). Hemos demostrado que la complejidad no es lo mismo que el caos en cuanto a la gobernanza metropolitana (Ostrom, 2009, pp. 411-412).

Desde la perspectiva policéntrica, entonces, los retos a la organización de las áreas metropolitanas no vienen dados por la necesidad de superar la fragmentación política y administrativa. Por el contrario, se trata de aprovechar la complejidad del territorio metropolitanos para conseguir mejores rendimientos en la gestión sin que eso implique el detrimento de la autonomía de las unidades de gobierno. En lugar de optar por una organización unificada y estrictamente jerárquica como respuesta para el gobierno de la metrópolis, la evidencia empírica ha aportado para mostrar que esquemas asociativos horizontales flexibles pueden ser más eficientes, reportar mayores beneficios, distribuir los costos de forma más adecuada y mejorar las condiciones para la rendición de cuentas. Como apunta E. Ostrom (1971), comparando la propuesta de unificación metropolitana y el modelo policéntrico, la decisión sobre los mejores arreglos institucionales para atender los problemas públicos

⁴ De allí que se generalizara la idea de que fragmentar e incluso facilitar la competencia entre municipios como un mecanismo de disciplinamiento permitía generar mejoras globales en la calidad del gobierno, en función del modelo de provisión local de Tiebout (1956) según el cual los ciudadanos votan con los pies, trasladando sus industrias y domicilios a aquellos municipios con la mejor mezcla de políticas e impuestos.

metropolitanos depende de las condiciones particulares de cada caso; más precisamente, depende de las características del bien o servicio en cuestión.

No obstante, si bien un gobierno metropolitano impuesto desde arriba -supramunicipal- no ofrece un marco de actuación suficientemente explicativo ni eficiente para la complejidad de los asuntos metropolitanos, una asociación voluntaria sin el establecimiento de instancias superiores para la provisión de ciertos bienes o servicios en el nivel metropolitano también presenta muchas limitaciones a la hora de coordinar y articular actores y políticas en dicha escala. Al fracaso de los gobiernos metropolitanos unificados y jerárquicos se le puede comparar la excesiva flexibilidad y, en ocasiones, ineficacia de instancias poco vinculantes, que hace necesario contemplar otros enfoques y estrategias que permitan combinar la centralización de las funciones y la capacidad de gobierno con ciertos niveles de autonomía y participación de las autoridades locales.

Al respecto, a propósito de la forma cómo se establecen las relaciones administrativas que estructuran cualquier forma de gobierno metropolitano y su relación con las dinámicas que tienen lugar en el territorio físico específico, la economía política comienza a jugar un papel decisivo para resolver la tensión existente entre un gobierno metropolitano impuesto y el modelo policéntrico de la gobernanza metropolitana. Así, más que pensar o comprometerse exclusivamente con alguno de estos dos modelos, la gestión metropolitana va a depender de las particularidades políticas, sociales, económicas e históricas que se configuran en el entorno físico territorial. Dichas características permitirán, en determinados casos, la configuración de arreglos y prácticas más o menos institucionalizadas, al menos hasta cierto punto, para intervenir o emprender acciones administrativas, de coordinación y de planeación de los territorios metropolitanos. Para la economía política, más que el número de agencias y de jurisdicciones, el problema de la gestión metropolitana se considera a partir de la forma en que se constituyen arreglos institucionales para la provisión de los distintos tipos de bienes en las variadas escalas que definen el territorio (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961). Situar las funciones metropolitanas en clave de la economía política resulta clave para diferenciar los obstáculos que se pueden enfrentar, pues “los factores relacionados con la gobernanza y la economía política desempeñan un papel importante en las restricciones y potenciadores de una prestación de servicios eficaz (Boex et al., 2013; Jones et al., 2014)” (Jones, Cummings y Nixon, 2014: 1).

A partir de este enfoque, muchos estudios se han ocupado de proponer y analizar los factores que determinan los patrones de la organización metropolitana y han buscado modelar los principales problemas que enmarcan la acción de los gobiernos en entornos metropolitanos. Además de los avances de la economía política, la teoría de los costos de transacción, la teoría de incentivos, las finanzas públicas, la teoría de la acción colectiva (Feiock, 2013), entre otras, han aportado principios, hipótesis y evidencia para el desarrollo de este campo de estudios.

El Nuevo Regionalismo: hacia la gobernanza metropolitana

Finalmente, en los años noventa, surge un nuevo movimiento teórico para entender la gestión metropolitana, esta vez más cercano a lo que se podría llamar “gobernanza metropolitana”. Este movimiento surge en el marco de 20 años de reformas que desmantelaron los viejos gobiernos jerárquicos metropolitanos o que dejaron de consolidarlos. En este contexto, diferentes estudios han respaldado la necesidad de la cooperación más o menos formalizada (Stephens & Wikstrom, 2000; OCDE, 2001; Lefèvre, 2010).

“En estas condiciones entendemos que la solución más flexible y que permitiría una geometría variable de la cooperación entre municipios, bajo distintas formas, cuenta con un respaldo amplio, sobre todo considerando que múltiples trabajos de investigación empírica subrayaron las ventajas de esta cooperación más o menos formalizada.” (Sellers & Hoffmann-Martinot, 2008, p. 277)

Este movimiento le dio más fuerza a la prescripción sobre la importancia de la cooperación intermunicipal “que se realiza a partir de acuerdos intermunicipales para la prestación conjunta de servicios, estos casos se presentan específicamente en ausencia de instituciones metropolitanas específicas y generalmente operan entre ciudades grandes y “regiones circundantes” (Sellers & Hoffmann-Martinot, 2008, p. 282). Como señalan Sellers, et al (2008):

“En esas circunstancias, la fragmentación territorial subsiste, pero se ve compensada en cierta manera gracias a integraciones sectoriales específicas, generalmente a través de agencias creadas en el sector del agua y del saneamiento, de la electricidad, del transporte y la gestión de residuos. Se considera que generan economías de escala para la gestión de servicios intensivos en capital” (Sellers & Hoffmann-Martinot, 2008, p. 283).

Un ejemplo de ello es la comunidad de São Pablo, en Brasil: “a iniciativa del Estado de São Paulo, se ha creado el Forum metropolitano para la Seguridad Pública en cooperación con la ONG Instituto “São Paulo contra a Violência”. El Estado también ha creado un sistema de gobernanza para compartir el agua del río en la que participan diversos socios locales (Abers y Keck 2006).” (Sellers & Hoffmann-Martinot, 2008, p. 284). En este contexto, las instituciones no se parecen mucho a las burocracias, sino que son el producto de arreglos entre actores racionales que permiten alcanzar cierta estabilidad y llegar a mejores equilibrios que mediante la competencia abierta.

Mientras que la concepción legal se subsume a las categorías tradicionales del viejo institucionalismo (Peters, 2003), donde los marcos formales y legales tienen el protagonismo, la categoría de gobernanza pretende ampliar la explicación sobre la manera como se lleva a cabo la acción colectiva en el ámbito metropolitano. Con esta categoría se pretende mostrar que la actividad de los gobiernos y los demás actores involucrados en las decisiones metropolitanas desbordan frecuentemente este marco de análisis formal y legal. Las acciones informales de múltiples actores y el poder de los mercados privados producen dinámicas de gobierno que se institucionalizan en el tiempo y que terminan moldeando el comportamiento regular de los habitantes de la región. Este sistema institucional complejo exige ampliar la forma de pensar el fenómeno de la gobernanza metropolitana, agregando a la mirada del viejo institucionalismo, al menos tres elementos: a) los problemas a los que se enfrentan los gobiernos son de carácter complejo y dinámico, b) estos incluyen a una multiplicidad de actores en redes plurales (de los sectores público, privado y social) y, c) los procesos de gobierno van más allá del control institucional jerárquico, requiriendo nuevos instrumentos enfocados a coordinar y liderar las redes (Vásquez, 2010).

En consecuencia, resulta mucho mejor pensar en cómo la coexistencia en una metrópolis lleva a que vivamos en ella como “grupos de individuos unidos por reglas diseñadas para alcanzar un objetivo común (Coleman, 1990)”, esto es, alrededor de instituciones (Mantzavinos, 2011)⁵. En otras palabras: gerentes, conductores, industriales, constructores, urbanizadores, ciclistas, ciudadanos comunes, y todas las otras personas que habitan en el área metropolitana, viven sus vidas bajo las restricciones, reglas e interacciones gobernadas por las instituciones, aun cuando estas no son siempre formales. En esta medida, el carácter institucional de convivir en un área metropolitana implica patrones normativos que, al menos parcialmente, solucionan los problemas de conflicto, competencia y coordinación entre las múltiples partes involucradas en los procesos de decisión de los gobiernos del territorio metropolitano. Al respecto, se puede

⁵ Según la ya clásica definición de North (1990, p. 3), las instituciones son “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las restricciones humanamente diseñadas que dan forma a la interacción humana. En consecuencia, ellas estructuran los incentivos en los intercambios, tanto si son políticos, sociales o económicos”.

decir que sin instituciones sería imposible hablar de “gobernanza metropolitana”, pues no existirían patrones de comportamiento, ni los individuos podrían entender cómo habitar una ciudad de muchos millones de habitantes, cómo acceder a los bienes y servicios, ni ante quiénes exigir su provisión. En este sentido, las instituciones son “perpetuadas porque estas limitan y moldean las aspiraciones individuales, creando unas fundaciones (bases) que hacen posible la existencia entre muchas mentes individuales” (Hodgson, 2006, p. 7).

Precisamente, la expresión “gobernanza metropolitana” (Sellers & Hoffmann, 2008) centra su preocupación en las estrategias y arreglos de cooperación a los que llegan los actores para enfrentar decisiones, dilemas sociales o dilemas de acción colectiva. La gobernanza metropolitana se consolida allí cuando, vía planeación, integración y coordinación de actores y acciones metropolitanas, el eje central es la solución de los problemas públicos y la provisión de recursos comunes distribuidos en un territorio con múltiples jurisdicciones y partes interesadas (Ostrom, 1990), buscando generar capacidad de gobierno sin renuncia a la participación de las distintas partes (Subirats & Brugué, 2005).

Metagobernanza y la gestión de redes complejas de estado, mercado y sociedad

Como se señalaba, lejos de producir resultados únicos, las circunstancias de cada contexto crean formas de gobierno muy diferentes. Más allá de las tendencias consolidadoras o la flexibilización de los mecanismos administrativos para establecer lineamientos a los municipios del área metropolitana, se identifica la necesidad de abordar los retos de lo metropolitano desde una lógica que permita mayores niveles de concertación y ajuste entre los distintos actores según el tipo bienes y servicios a proveer y administrar, así como en función de la configuración físico espacial de la región. No siempre las burocracias unificadas o su inexistencia permiten dar una respuesta apropiada a la forma más eficiente de prestar un servicio.

En consecuencia, el abordaje de los problemas metropolitanos ha venido transformándose en las últimas décadas como resultado del crecimiento urbano, haciéndose cada vez más matizado y pluralista de lo que era hace 20 años. Las nuevas estructuras de gobierno metropolitano son necesariamente más ligeras, orientadas a la planificación, coordinación e integración de políticas establecidas por las autoridades locales en el territorio, pero con resultados administrativos limitados, “Los gobiernos estatales tienden a no imponer más sus ideas; en su lugar, se preocupan mucho por consultar, escuchar, poner en perspectiva, armonizar y reconciliar. En lugar de proponer un modelo institucional único para todas las áreas urbanas, trabajan cuidadosamente en una solución "a medida"” (Sellers & Hoffmann-Martinot, 2008, p. 265).

Incluso, la gestión de los problemas metropolitanos guarda hoy una estrecha relación no sólo con el rol que desempeñan las autoridades locales y su interacción, también en función de la influencia que los líderes y organizaciones del sector privado ejercen en la provisión de bienes y servicios en la escala metropolitana. Sumado a la complejidad que resulta de un sistema de jurisdicciones que interactúa entre sí, el mercado se convierte en otro actor con capacidad para facilitar o dificultar la provisión de algún bien o servicio, así como un agente determinante para la realización de acuerdos que hagan posible la gestión metropolitana.

“El Gobierno Metropolitano de Tokio (TMG) se convirtió en uno de los muchos actores (prefecturas, oficinas ministeriales regionales, Japan Railway, compañías privadas) involucrados en la gobernanza regional. De manera similar, la recientemente creada Asamblea del Gran Londres parece ser un mecanismo relativamente superficial. No puede ejercer ninguna influencia real excepto en estricta colaboración con los condados, empresas de servicios públicos de propiedad privada (agencias con fines especiales), dos agencias de desarrollo regional y varios departamentos del gobierno central. Canadá, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, un líder en la integración de los

gobiernos metropolitanos, ahora se ha vuelto hacia un neo-regionalismo policéntrico.” (Sellers & Hoffmann-Martinot, 2008, p. 265).

Grosso modo, siguiendo la propuesta de Sellers & Hoffmann (2008), pueden resumirse las principales características de las actuales formas de gobernanza metropolitana en la siguiente tabla:

Cuadro 1. Principales características de la gobernanza metropolitana.

Trabajo “a medida”: decisiones a partir de presión y retos emergentes.
No imposición, sino concertación.
Fortalecimiento democrático: organismos de elección directa.
Funciones de planificación, coordinación e integración; funciones de gestión mínimas.
Estrecha vinculación con el sector privado.

Fuente: Sellers & Hoffmann (2008)

Así, las críticas al policentrismo ponen de manifiesto la necesidad de contar con un centro capaz de gestionar la complejidad; pero este centro ya no es precisamente el que proponían los consolidadores. En ese escenario aparecen otras aproximaciones al diseño y a la adaptación de nuevos retos metropolitanos en clave de arreglos de coordinación y acción colectiva. Dada la manera desigual como se distribuyen los problemas y las ganancias en el territorio metropolitano, se puedan llegar a intensificar los “dilemas de acción colectiva” (Feiock, 2013). El dilema consiste en que las agencias públicas y demás actores involucrados, bajo las circunstancias de costos e incentivos que ofrecen las dinámicas del territorio, pueden decidir entre cooperar o no cooperar. Un municipio que genera una externalidad a los otros, por ejemplo, puede decidir no cooperar a la hora de buscar alternativas si estas le reportan costos importantes. La fragmentación, ubicada en territorios específicos y con problemas específicos, impone una serie de retos a la administración pública en clave de acción colectiva que dificultan la tarea de atender las demandas sociales de alcance metropolitano. Entre ellas se encuentran las siguientes:

- *Dificultad para el establecimiento de fronteras territoriales claras.* Los criterios que servían para definir la pertenencia a una ciudad específica han variado en el nivel metropolitano: la contigüidad territorial, la movilidad y la existencia de servicios en común no son tan fáciles de establecer dadas las actuales condiciones en las que la vida de la región se desarrolla. La relación centro-periferia no aparece nítidamente, razón por la cual no resulta suficiente para definir las discontinuidades presentes en las regiones metropolitanas, donde algunas zonas están altamente integradas y otras apenas son marginalmente integradas (Arias & Borja, 2007).
- *Diversidad y heterogeneidad de las demandas territoriales.* La multiplicidad de actores sociales y de asuntos que ocupan un lugar en la agenda pública puede llevar a la proliferación de políticas sectoriales que dependan de distintas autoridades, entidades públicas o privadas. Esta situación dificulta la integración y coordinación de políticas, planes, programas o proyectos que busquen atender los problemas públicos a escalas cada vez más amplias; todo sumado al hecho de la posible disparidad de metodologías y de información usada por la administración en cada caso (Arias & Borja, 2007).
- *Aumento de los costos de transacción.* La fragmentación territorial y administrativa también implica un aumento en los costos de integración de los gobiernos locales en un nivel metropolitano para proveer bienes y servicios, tanto por la lejanía como por la

escasez de recursos de las administraciones locales más periféricas (Valenzuela, 2006).⁶ Entre mayor sea la cantidad de actores y públicos involucrados, entre más recursos e información se necesite para resolver los problemas existentes, serán más altos los costos necesarios para tomar decisiones conjuntas. El principal problema en términos de acción colectiva es que cuando los costos de transacción sean muy elevados, los participantes pueden preferir no colaborar, pues les resulta más provechoso y práctico tomar decisiones de forma independiente, aun cuando el efecto colectivo sea mucho más negativo.

- *Riesgos de colaboración.* Ante las dificultades ya mencionadas en la acción colectiva metropolitana, resulta racional para los actores involucrados evaluar la “probabilidad de que los esfuerzos de colaboración no logren mantenerse unidos o no resuelvan eficazmente el dilema colectivo” (Feiock, 2013, p. 399). El que las acciones colectivas emprendidas puedan fracasar es denominado por el enfoque policéntrico como riesgos para colaborar (Feiock, 2009; 2013). Estos pueden ocurrir por las dificultades para coordinar los distintos gobiernos, los aparatos administrativos y la información; también pueden considerarse riesgos para la colaboración cuando los costos y los beneficios de la acción colectiva no están bien distribuidos entre los participantes y los afectados o beneficiados; o, finalmente, en los casos en los que el conflicto de intereses es muy alto y hay mucha probabilidad de que no se asuman los compromisos por alguno de los actores (Feiock, 2013).

Retos y demandas que en general demuestran, como así lo han señalado diferentes estudios de caso sobre áreas metropolitanas (Nunes, 2002; Arellano, 2013, 2014; Zentella, 2007; Roca, 1998; Lefèvre, 1998, 1999, 2010; Dreier, Mollenkopf & Swanstrom, 2004) que el éxito o el fracaso del gobierno metropolitano está directamente relacionado con la capacidad interorganizacional de los gobiernos para superar la fragmentación territorial, llevar a cabo acciones colectivas y poder implementar mecanismos coordinados y cooperativos, aprovechando la disminución de las disparidades políticas, socioeconómicas y culturales en la metrópolis (Feiock & Scholz, 2010). Esto requiere, entonces, la superación de problemas de la acción colectiva y de las visiones particulares de los gobiernos locales, pues supone optar por acciones cooperativas y estratégicas que permitan ganar eficiencia, evitar externalidades negativas y desarrollar economías de escala (Sellers & Hoffmann-Martinot, 2008; Ostrom, 2000; 2009).

Sumado a lo anterior, es necesario resaltar el hecho de que, en tanto instancia de gobierno, una administración metropolitana no solo es un órgano técnico de planeación y coordinación, sino que se trata, al mismo tiempo, de un actor político que debe tener una legitimidad propia. Siguiendo a Lefèvre (2010), en la medida en que las metrópolis son espacios cruciales para la producción de acciones y políticas necesarias para lidiar con los asuntos sociales más importantes, entonces ellas mismas deben tener la legitimidad política para hacer sostenibles sus decisiones. En este sentido, se resalta que, para ser gobernadas, las regiones metropolitanas deben convertirse en espacios políticos de toma de decisiones. Esto no necesariamente implica la realización de elecciones, pero sí requiere de la creación de espacios conjuntos de decisión que generen compromiso por parte de los actores.⁷

La consolidación de un nuevo espacio político, como lo es el área metropolitana, exige constituir cierta coherencia y objetivos comunes; lo cual, en cierta medida, significa un desafío a

⁶ Este fenómeno es especialmente evidente en las metrópolis latinoamericanas, las cuales han sufrido el impacto de numerosas expansiones periféricas, asociadas al desplazamiento.

⁷ La metrópolis, como la ciudad en general, es un espacio de relaciones que delimita “cómo las interacciones políticas, económicas y sociales operan para generar determinadas situaciones de bienestar o malestar colectivo. [...] No son únicamente conglomerados arquitectónicos sino, sobre todo, espacios de encuentro que condicionan y explican las principales dinámicas de nuestro mundo” (Subirats & Brugué, 2005, p. 352).

los espacios políticos preexistentes (especialmente para municipios, gobernaciones, ministerios y organismos nacionales desconcentrados). Por lo tanto, la constitución de nuevas dinámicas de gobernanza metropolitana no es el mero resultado lógico de los procesos de globalización económica y de la fragmentación, ni puede ser simplemente impuesta desde arriba hacia abajo, como ya se puso en evidencia en el fracaso de los primeros experimentos de metropolización en la década de los cincuenta (Lefèvre, 2010).

Con lo anterior como presupuesto, en este nivel pueden distinguirse dos subproblemas centrales, estos son: la necesidad de legitimidad política, derivada de los procesos democráticos que exigen las dinámicas políticas de la metrópolis, y los conflictos sobre la organización del área metropolitana y sobre la forma de atender a las demandas sociales entre los diversos proyectos e intereses políticos. De acuerdo con esto, el gobierno metropolitano debe enfrentarse a cuestiones, tales como:

- *Conflictos políticos con otros gobiernos locales y otros niveles de gobierno.* La dificultad de coordinar esfuerzos entre las distintas administraciones locales para solucionar asuntos de escala metropolitana (que ha sido un denominador común entre los niveles aquí analizados) toma aquí el matiz de la negociación política. Ya no se trata simplemente del solapamiento o la contradicción de jurisdicciones (Sellers & Hoffmann-Martinot, 2008), sino de la incompatibilidad de proyectos políticos o incluso de partidos que limitan las posibilidades de alcanzar acuerdos comunes entre los municipios (Arias & Borja, 2007; Nunes, 2002).
- *Competencia entre municipios centrales y periféricos.* En estrecho vínculo con lo anterior es recurrente que exista competencia política y económica entre los municipios centrales –cada vez menos centrales– y los municipios satélites que adquieren cada vez más protagonismo. Esta competencia tiene que ver tanto con la participación en el presupuesto público y con la expansión territorial y económica, como con la distribución de las responsabilidades y la financiación de los proyectos metropolitanos. Dado esto, surgen múltiples preguntas que generan un amplio espacio de debate como, por ejemplo, “¿quién debe financiar los transportes colectivos?, ¿los grandes equipamientos deportivos y culturales?, ¿las redes de saneamiento? Y, ¿en qué medida?” deben hacerlo (Sellers & Hoffmann-Martinot, 2008, p. 274). En la posibilidad de darle a estos y otros interrogantes una respuesta que convenza a los ciudadanos involucrados en los múltiples municipios, puede surgir un proyecto político común que permita fortalecer una solución metropolitana.
- *Necesidad de democratización del gobierno metropolitano.* Uno de los principales hallazgos, arrojado por el diagnóstico histórico ya mencionado, es que gran parte del fracaso de los primeros intentos de gobiernos metropolitanos se debió a su falta de legitimidad política. Sobre el particular, se trata de la apertura a la participación de los múltiples actores implicados –públicos y privados– en las instancias decisorias (Nunes, 2002). En este sentido, el reto es construir mecanismos democráticos que le den legitimidad al gobierno metropolitano, incluyendo, por un lado, la posibilidad de que sus miembros representativos sean electos directamente, y, por otro, la rendición de cuentas oportuna.

En definitiva, tanto un gobierno metropolitano impuesto desde arriba como una asociación voluntaria o policéntrica suponen importantes desafíos a la hora de coordinar acciones, articular actores y administrar bienes y servicios en la escala metropolitana. Como se trató de ilustrar en las páginas anteriores, tanto los gobiernos metropolitanos muy rígidos, como las instancias de gobernanza demasiado flexibles y poco vinculantes se pueden quedar cortas a la hora de darle respuesta a los problemas de la escala metropolitana. Además, todos los problemas ya revisados dejan ver las múltiples cuestiones que se deben resolver. Se hace necesario, pues, explorar con mayor detenimiento las distintas soluciones o arreglos institucionales que son posibles para

resolver la particularidad de los problemas de índole metropolitano. Soluciones que no responden necesariamente, ni exclusivamente, al modelo de consolidación o de tipo policéntrico, sino a los determinantes que en cada caso posibilitan la actuación de las diferentes instituciones involucradas y, por tanto, a través de diferentes instrumentos o arreglos.

Acción colectiva: arreglos institucionales para la gobernanza

Dadas las condiciones y las trayectorias institucionales antes mencionadas, los arreglos de gobernanza policéntrica se convierten en una mejor manera de afrontar los problemas de la gestión metropolitana. En este sentido, más que pensar en generar nuevas jerarquías, se debe ayudar a generar mecanismos de gobernanza que permitan resolver los problemas de acción colectiva que pueden emerger en el sistema policéntrico.

En esta sección se presentan algunos de los posibles arreglos genéricos de gobernanza policéntrica que pueden ser desarrollados para resolver problemas de la gestión metropolitana. Para ello, se toman de base los trabajos de Feiock (2004; 2009; 2013), Feiock & Scholz (2010) y Swann & Kim (2018) sobre los dilemas de acción colectiva institucional y sus posibles soluciones, desarrollados alrededor del marco conceptual conocido como Acción Colectiva Institucional (ICA, Institutional Collective Action).

Con este marco, la literatura sobre gobernanza metropolitana ha avanzado en la dirección de operacionalizar cuándo y cómo hacer posibles esos arreglos para la provisión de bienes y servicios metropolitanos, con la intención de generar capacidades institucionales vía gobernanza (ver mecanismos en el cuadro 2). Se trata de un enfoque que combina, entre otras, teorías de la administración, de las políticas públicas y de la economía política para tratar de entender cómo se pueden organizar los actores involucrados y qué implica su rol para definir los mejores instrumentos de intervención de problemas metropolitanos.

Cuadro 2. Mecanismos de integración para la Acción Colectiva Institucional (ICA, Institutional Collective Action)

		Flexibilidad de la autoridad			
Complejidad del problema y número de actores		Redes de política/ estructuras informales	Contratos	Autoridad delegada	Autoridad impuesta
	Problema amplio / Colectivo	Sistemas de autoorganización múltiple	Consejos de gobierno	Autoridades regionales	Autoridad impuesta externamente
	Problema intermedio/ Multilateral	Grupos de trabajo	Asociaciones / Acuerdos multilaterales	Agencias multipropósito	Red impuesta
	Problema singular/ Bilateral	Redes informales	Contratos de servicio	Agencias especiales	Agencia impuesta / Acuerdo obligatorio

Fuente: traducción y adaptación de Feiock (2013, p. 403)

Los mecanismos identificados por Feiock (2013) para la superación de los problemas de acción colectiva se clasifican en una tipología de esta manera: las columnas se representan en función de la flexibilidad de la autoridad: a la izquierda de la tabla están los esquemas más flexibles y menos vinculantes, mientras que a la derecha van los mecanismos más rígidos y obligatorios. Se debe notar, por ejemplo, que la autoridad impuesta se encuentra en el extremo derecho, ya que radica justamente en el principio de integración vertical posibilitado por una autoridad de orden superior. Por otro lado, las redes informales se encuentran en el extremo izquierdo, ya que estas

representan soluciones generadas de arriba hacia abajo, de carácter voluntario, donde nadie es forzado a hacer parte del trabajo cooperativo. Los mecanismos más jerárquicos (e impuestos de arriba hacia abajo), por lo general, demandarán mayores costos de transacción para ser creados, mientras que los arreglos más informales son más fáciles y menos costosos de establecer (Feiock, 2013).

En segundo lugar, si se mira la matriz de manera horizontal, la tipología ordena las filas de acuerdo con la complejidad del problema y el número de actores: de problemas más simples y de menos actores en la parte inferior a problemas más complejos y con más entidades involucradas en la parte superior (Feiock, 2013). La lógica general es que los problemas más complejos requieren de soluciones que generan mayores costos de transacción, pues implican la internalización de los problemas bajo la responsabilidad de estructuras más jerárquicas. Por el contrario, los problemas más sencillos pueden ser resueltos por acciones en red de carácter abierto y sin compromisos contractuales. La naturaleza de cada una de estas estrategias (según la complejidad del problema) define qué tan necesario es incurrir en mecanismos de coordinación más o menos costosos (Feiock, 2013).

Soluciones informales para problemas sencillos

Para un problema simple o de coordinación relativamente sencillo, los mecanismos informales tienen una mayor utilidad en su resolución, sin imponer grandes costos a cada autoridad participante. Este tipo de soluciones sencillas se configuran a partir de relaciones en mayor o menor medida informales entre los actores institucionales, sin la mediación o imposición de una estructura superior. Dependen de la interacción espontánea y de la capacidad de autogestión de los mismos actores para asegurar su implementación y su sostenibilidad en el tiempo (Bel & Warner, 2015; Hawkins, 2017).

En esta categoría Feiock (2013) agrupa los acuerdos entre municipalidades o distintas unidades locales que son coordinadas por medio de redes en lugar de una autoridad formal, describiendo tres mecanismos (pp. 401-404):

- *Sistemas de auto-organización múltiple*: suponen la integración para la coordinación de múltiples políticas de diversa índole y sobre distintos temas. Es decir, no tienen un carácter especializado, sino que resuelven problemas y se involucran en temas, según sea necesario. Para Feiock (2009; 2013) y Feiock & Scholz (2010) constituyen una importante red de apoyo y colaboración que genera confianza entre las partes y, por lo tanto, mayores posibilidades de futuros intercambios. Se debe tener en cuenta que los acuerdos entre actores que son difíciles de negociar individualmente pueden ser más factibles cuando están integrados a una red múltiple en la que se negocian varios asuntos, y por lo tanto se pueden compensar los intereses y llegar a acuerdos cooperativos de largo plazo.
- *Grupos de trabajo*: Feiock (2013) los describe como asociaciones voluntarias de funcionarios públicos que “se reúnen de manera informal para compartir información y coordinar actividades” (p. 402). Estos grupos pueden ser el resultado de entendimientos compartidos y expectativas socialmente vinculantes.
- *Redes informales*: son redes cooperativas entre los participantes que resultan de las relaciones sistemáticas e informales basadas en la reciprocidad y la confianza. Bajo este modelo, señala Feiock (2013), se preserva la autonomía y el poder local se mantiene. Este tipo de redes facilitan soluciones auto-organizadas en entornos altamente fragmentados (Scholz, Berardo & Kile, 2008).

Soluciones mediante contratación

Son aquellos mecanismos mediante los cuales se obliga legalmente a establecer la interacción, mediada por figuras jurídicas que requieren del consentimiento de los involucrados y los compromete a actuar. Se trata de estrategias vinculantes “para reducir los riesgos de

colaboración y la incertidumbre” (Swann & Kim, 2018, p. 279). Estas soluciones, señala Feiock (2013, p. 404), tienden a “preservar la autonomía de los actores locales, al mismo tiempo que proporcionan un mecanismo más formal para resolver los problemas”. Pueden ser arreglos tan flexibles y voluntarios como los participantes decidan: todas las potencialidades de cooperación o de conflicto están dentro del arreglo acordado (Lubell, Mewhirter, Berardo & Scholz, 2017; Sawnn & Kim, 2018). Aquí también se encuentran tres tipos de mecanismos descritos por el marco ICA (Feiock, 2013, p. 404):

- *Consejos de gobiernos*: se describen como organizaciones que se centran en las relaciones colectivas y multi políticas entre los actores locales. La estructura y las responsabilidades son estatutarias, en lugar de negociadas, a menudo basadas en leyes nacionales.
- *Asociaciones*: son acuerdos intermunicipales y multilaterales firmados de forma intencionada por las autoridades locales. Para ello, se requiere que dichas autoridades convengan y acepten los términos comunes de acuerdo y obligaciones para la actuación. Las asociaciones incluyen a menudo organizaciones públicas y privadas, y asumen un área amplia.
- *Contratos de servicio*: son arreglos vinculantes de unidades individuales por medio de empresas conjuntas y contratos que requieren el consentimiento de los involucrados.

Soluciones de autoridad delegada

Los actores locales delegan el poder a una autoridad o distrito que pueden tomar medidas directamente, y resolver problemas de fragmentación expandiendo la jurisdicción geográfica o funcional del gobierno. Se trata de mecanismos que configuran una nueva unidad del nivel superior que interviene para consolidar la autoridad y dirigir las acciones de las unidades subyacentes para superar los problemas de la acción colectiva (Feiock, 2009; 2013).

A medida que aumentan las dificultades para la cooperación entre actores, se hacen necesarias estructuras más sólidas para superar las barreras a la gobernanza policéntrica. Son arreglos cada vez más formales y centralizados que tienden a asegurar la interacción y la actuación de las autoridades involucradas en la solución de objetivos de mayor complejidad (Hawkins, 2017). Sin embargo, como indican Sawnn & Kim (2018), se trata de mecanismos con enormes costos políticos y administrativos que pueden resultar improcedentes, pues implican el menor grado de autonomía de las partes. El uso de soluciones de autoridades delegadas o jerárquicas unificadas puede llevar a que disminuya la capacidad para responder a las diferencias de cada uno de los territorios involucrados en el arreglo jerárquico (Feiock, 2013).

Estos mecanismos pueden desarrollarse mediante la creación voluntaria de autoridades regionales que funcionen como órganos supramunicipales y que dirijan la gestión del territorio, o como agencias multipropósito a las cuales se les asigna autoridad sobre varios ámbitos particulares de la región o, finalmente, como agencias especiales encargadas de un tema público particular (Feiock, 2009; 2013; Swann & Kim, 2018).

Soluciones de autoridad impuesta

Finalmente, y en clave de consolidación, son los arreglos más difíciles de configurar, pues de su creación pueden resultar conflictos o transformarse en instituciones, a las cuales las autoridades locales se oponen. Para el marco de análisis aquí expuesto desde la acción colectiva, esta tipología puede llegar a contradecir los principios de la gobernanza policéntrica, pues abogan por la recentralización de la gestión en cabeza de una sola entidad que se asigna desde los niveles superiores de gobierno y no desde la participación voluntaria de las partes (Feiock, 2009; 2013; Feiock, Krause & Hawkins, 2017; Swann & Kim, 2018). Estos mecanismos se

asemejan a los primeros intentos de organización metropolitana de consolidación de los que se habló al principio. El fracaso de muchas de las experiencias de gobiernos metropolitanos impuestos desde arriba muestra lo deficientes que pueden ser estos mecanismos.

En términos generales, ciertos asuntos metropolitanos se pueden resolver con este tipo de mecanismos. Sin embargo, las soluciones que se sugieren están más en el marco del policentrismo, pues no se espera que en el corto plazo se pueda o sea deseable unificar las responsabilidades para dar respuesta a la multiplicidad y a la complejidad de asuntos que deben proveerse en el escenario metropolitano. En definitiva, existen mejores mecanismos de integración o arreglos alternativos, menos costosos y que pueden arrojar mejores resultados en el largo plazo, no exclusivamente desde la aproximación que sugiere la consolidación o por el policentrismo para entender la gestión metropolitana. Generalmente, los costos políticos y administrativos de estas figuras utilizadas de manera exclusiva y excluyente limitan el alcance para atender problemas públicos metropolitanos. Por el contrario, sumar a las respuestas los arreglos cooperativos o informales pueden crear una comunidad política capaz no solo de tratar los problemas públicos, sino de promover la negociación, las decisiones, redes de confianza y proximidad entre los actores involucrados en el mediano y largo plazo (Scholz, Berardo & Kile, 2008).

Este texto, entonces, pretendió acercarse a las propuestas y los problemas más generales de los enfoques de la administración pública que se han ocupado de pensar el gobierno de la metrópolis. Si bien hasta aquí el propósito ha sido esbozar de manera general la evolución de las ideas sobre el gobierno metropolitano, mostrando cómo la aparición de nuevos enfoques y teorías, en relación con la investigación empírica, han ayudado a refinar los conceptos para el análisis de la gobernanza metropolitana, la respuesta que se propone aquí también es la de la gobernanza policéntrica, esto es, la creación de acciones más coordinadas para generar mayor capacidad conjunta para resolver los problemas. En virtud de la complejidad de los asuntos que hoy tienen ocurrencia en los escenarios metropolitanos, la mejor forma abordarlos es a través de mecanismos de gobernanza policéntrica que ayuden a superar los problemas de la acción colectiva. En otras palabras, se trata de tomar en sentido fuerte el papel de la coordinación, facilitando los espacios e instrumentos para generar redes de actores, acuerdos intersectoriales y canales de información. Combinación de mecanismos y acciones más horizontales o más jerárquicos, dependiendo de la complejidad del problema y de los actores involucrados, que permitan superar los problemas de actuar colectivamente y mejorar la calidad de las intervenciones específicas en el territorio.

Referencias bibliográficas

Anderson, W. & Weidner, E. (1950). *American City Government*. New York: Henry Holt

Arias, A. & Borja, J. (2007). Metropolitan Cities: Territory and Governability, the Spanish Case. *Built Environment*, 33(2), pp. 170-184.

Blanco, I. & Gomá, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma. *Politika*. 2 (1), p. 11-27.

Boex, J., Lane, B. & Yao, G. (2013) *An Assessment of Urban Public Service Delivery in South Asia: An Analysis of Institutional and Fiscal Constraints*. Urban Institute Center on International Development and Governance. Reporte de investigación. Washington DC: The Urban Institute.

- Bel, G. & Warner, M. (2015). Inter-Municipal Cooperation and Costs. Expectations and Evidence. *Public Administration*, 93(1), pp. 52-67.
- Brenner, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies*, 10(4), pp. 297-324.
- Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban studies*, 36(3), pp. 431-451.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford, Oxford University Press
- Carrión, G. (2008). Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo. *ACE*, 3(7), pp. 145-167
- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Dreier, P., Mollenkopf, J. & Swanstrom, T. (2004). *Place Matters*. University of Kansas Press: Lawrence.
- Feiock, R. (2009). Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review* 45 (3), p. 357–77.
- Feiock, R. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *The Policy Studies Journal*, Vol. 41 (3), p. 397-425.
- Feiock, R. & Scholz, J. (2010). *Self-Organizing Federalism. Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Friesema, H. P. (1966). The Metropolis and the Maze of Local Government. *Urban Affairs Review* 2 (1), pp. 68–90.
- Fukuyama, F. (2013). What is Governance?. *Governance*, 26 (3), pp. 347-368
- Giersig, . (2008)
- Gulick, L. (1957). Metropolitan Organization. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 314(1), pp. 57–65.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162 (1), pp. 1243-1248.
- Jones, H., Clench, B. & Harris, D. (2014) *The Governance of Urban Service Delivery in Developing Countries: Literature Review*. Londres: Overseas Development Institute.

Jones, H., Cummings, C., & Nixon, H. (2014). Services in the city: governance and political economy in urban service delivery. ODI Discussion paper. Recuperado de: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9382.pdf>

Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En J. R. Cuadro-Roura & J. M. Fernández (eds.), *Gobernar las metrópolis*. Washington, D. C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Lefèvre, C. (1999). Building Metropolitan Governments in Europe: 1960-2000. From functional to political legitimacy. Ponencia presentada en el International Forum on Metropolization. Santa Cruz, Bolivia.

Lefèvre, C. (1998). Metropolitan government and governance in western countries: A critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1), pp. 9-25.

Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En J. R.

Lubell, M., Mewhirter, J., Berardo, R. & Scholz, J. (2017). Transaction Costs and the Perceived Effectiveness of Complex Institutional Systems. *Public Administration Review*, 77(5), pp. 668-680.

Mantzavinos, C. (2011). Institutions. En I. C. Jarvie & J. Z. Bonilla (Eds.), *SAGE Handbook of Philosophy of Social Science*. SAGE: California.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press: Cambridge

Nunes, C. (2002). Governing Metropolitan Lisbon: A tale of fragmented urban governance. *GeoJournal*, 58(1), pp. 23-32.

OCDE. (2001). *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*. París: OECD Publishing

Ostrom, E. & Parks, R. (1999). Neither Gargantua nor the Land of Lilliputs: Conjectures on Mixed Systems of Metropolitan Organization. En M. McGinnis (ed.), *Polycentricity and Local Public Economies: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Ostrom, E. (1965). *Public Entrepreneurship: A Case Study in Ground Water Basin Management*. Disertación doctoral, UCLA. Recuperado de: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3581/eostr001.pdf?sequence=1>

Ostrom, E. (1972). Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions. *Social Science Quarterly*, 53 (3), pp. 474-493

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press: Cambridge.

Ostrom, E. (2005). Doing Institutional Analysis Digging Deeper Than Markets and Hierarchies. En C. Menard & M. Shirley, Handbook of New Institutional Economics. Springer: Berlin

Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. *American Political Science Review*, 55(4), pp. 831-842.

Peters, G. (2003). El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Gedisa.

Ramírez, M. F. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, 34(1), pp. 115-141

Sellers J. M. & Hoffmann-Martinot, V. (2008). Gobernanza metropolitana. En Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial. Barcelona: United Cities and Local Governments.

Sellers, J. (2002). *Governing From Below: Urban Regions and the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stephens, R. & Wikstrom, N. (2000). *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. Oxford: Oxford University Press.

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416-424.

Vásquez, A. V. (2010). El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. *Estudios de Derecho*, 67 (149), pp. 243-260