

# **Título: Regiones metropolitanas, Municipios metropolitanos y la vinculación entre la gobernabilidad, la governance y el desarrollo territorial.**

*Altair Jesica Magri*

## **1- Tema**

La ponencia analiza la vinculación entre los conceptos de gobernabilidad y governance como modelos de ejercicio de política y políticas para el desarrollo local y regional en los Gobiernos subnacionales insertos en una región metropolitana. Es parte del marco teórico de la investigación para el PhD en Ciencia Política de la proponente. Se tratan específicamente los casos de los Gobiernos Departamentales de la Región Metropolitana de Montevideo (RMM) y de Maldonado (RMMa).<sup>1</sup>

En la última década la discusión tanto académica como política interpela las capacidades institucionales para convocar, promover y dirigir procesos de desarrollo en los planos subnacionales. Algunos diagnósticos indican obstáculos estructurales en los roles y competencias de los gobiernos, incorporando alternativas que suponen cambios fundamentales en la relación Estado- sociedad. Se cuestiona fundamentalmente el monopolio del Estado en la conducción de los intereses colectivos, proponiendo la incorporación a la cosa pública de otros actores no institucionales, confiando en la capacidad de autoconducción de la sociedad civil para gestionar sus intereses.

En esta investigación se parte de la base de que el concepto de gobernabilidad sólo puede ser aplicado en un recorte territorial con atribuciones formales jurídico-políticas, donde la figura del gobierno indica una relación de autoridad legitimada por la ciudadanía. El gobierno cuenta con capacidades formales para imponer, fomentar y promover cursos de acción con fines específicos. El logro condiciones institucionales en torno al desarrollo departamental supone ejercer capacidades para generar consensos, agregar intereses, articular combinaciones posibles, elaborar, adjudicar y aplicar reglas y elaborar sistemas de comunicación y control sobre las acciones (Almond y Powell:1996).

De forma distinta se manifiesta el concepto de governance, que presentando un modelo horizontal - gobierno en red y con participación de la sociedad civil- cuestiona la capacidad del gobierno para conducir procesos en función de los intereses colectivos de una sociedad. La governance discute la legitimidad institucional para dirigir los cursos de acción pública, *[...] situándose en la perspectiva de que existen otros mecanismos y actores que compiten con el gobierno en la provisión de los bienes públicos, así como para canalizar y responder a las demandas sociales"* (Rhodes:1999). La teoría de la governance en sus diferentes versiones tiene un momento de auge en la construcción de las agendas subnacionales y especialmente en las propuestas para el desarrollo territorial, visualizándolo como una alternativa viable ante el fracaso de los modelos de desarrollo centralizados en el gobierno nacional y a las condiciones de perenne ingobernabilidad de las unidades subnacionales para responder a las expectativas y demandas de la sociedad civil.

Esta ponencia desarrolla un análisis de corte teórico acerca del contenido y significación de los respectivos conceptos (gobernabilidad y governance) relacionados al desarrollo territorial, presentando los principales dilemas que ambos enfoques presentan al aplicarse en contextos subnacionales donde se introducen factores histórico-estructurales (tendencias del modelo de Estado y régimen político de la nación- y contextuales –la inserción regional-. La propuesta discute la vinculación causal que se anuncia en la discusión actual sobre modelos de roles y ejercicio de gobierno desde la academia y desde los organismos internacionales. Se observa que la propuesta actual de la governance desarrolla una continuidad causal entre governance→desarrollo→gobernabilidad, argumentando la supuesta debilidad institucional y la fortaleza de la sociedad civil.

---

<sup>1</sup> Investigo las capacidades de los gobiernos subnacionales respecto al tema desarrollo en las regiones metropolitanas reconociendo que no son los únicos planos institucionales que intersectan este formato territorial.

Nuestra propuesta para discutir el ensamble local-regional en el tema desarrollo, propone vincular estos conceptos en una relación de **governabilidad**→**governance**→**desarrollo**, considerando que en el reforzamiento de las capacidades institucionales está la garantía para comenzar procesos de desarrollo territorial donde se involucran necesariamente una amplia gama de actores con diferentes objetivos, capacidades y recursos que no necesariamente comparten iguales visiones sobre el tema. En este plano, se intentará vincular la capacidad de gobernabilidad subnacional como condición necesaria para ensayar modelos de governance como motor del desarrollo local y regional.

Un problema importante en esta discusión está ubicado en una tensión entre la dinámica funcional de una región metropolitana (RM) constituida por la interrelación de factores económicos y sociales que se implementa sin reconocer límites político-administrativos, y la capacidad gubernamental de dirigir procesos de desarrollo local a la vez que concretar escenarios de relaciones institucionales entre los diferentes actores de gobierno subnacional en el nivel metropolitano, partiendo de la base de que una conformación metropolitana es asimétrica en capacidades y recursos económicos y políticos y carece de articulaciones formales. Esta tensión hace que no pueda constituirse desde un enfoque de gobierno y políticas públicas a la RM como unidad de análisis, sino que se hace necesario abordar su problemática desde actores participantes y constituidos jurídica e institucionalmente.<sup>2</sup>

## **2 - Factores que definen actores y roles en las regiones metropolitanas**

En primer término y coincidiendo con investigadores como de Mattos (de Mattos: 1997 y 2001), Pérez (Pérez:2002 a, b) y Tecco (Tecco:2000 y 2002) definimos una región metropolitana como: el espacio de territorio que se conforma en un sistema funcionalmente integrado con una estructura predominante de tipo urbano y suburbano. Este sistema tiene dos características principales: en primer lugar es una red de nodos de distinto tamaño e importancia, donde existe una convergencia de factores (económicos, demográficos, información e infraestructura) de los nodos más pequeños hacia al nodo central con una dinámica de relacionamiento radial. En segundo lugar, a diferencia del concepto áreas metropolitanas, la región metropolitana comprende también las áreas rurales con explotación primaria o sin ella que se suceden entre el sistema de nodos urbano-suburbanos.

El desarrollo explosivo de las RMs<sup>3</sup> constituye en la actualidad un problema y un desafío para los gobiernos nacionales y subnacionales. La metropolización es una expresión de relacionamiento socio-económico poco aprensible en su complejidad, tanto que la principal cuestión en debate es: ¿quién gobierna las áreas y regiones metropolitanas? (Sassen:2001 Oriol: 2000; Borja:1999; entre otros). Este subsistema de relacionamiento fundamentalmente socio-económico debería de constituirse en un objeto privilegiado de la política y las políticas porque es la forma de agrupamiento social más extendida y consolidada en el planeta, no obstante, se da la curiosa circunstancia de que los sistemas político institucionales no han adaptado aún sus estructuras a las condiciones de esta agregación socio territorial. La presencia de un factor determinante como lo son las diversas unidades político administrativas de tipo territorial y sectorial que las integran y actúan sobre el territorio con fines, competencias e intereses diferentes, termina transformándose en un obstáculo para la integración coordinada y cooperativa entre los diversos componentes del las áreas y regiones metropolitanas (Magri: 2002 y 2004). .

La constitución de las RMs como centros de acumulación de las relaciones económicas y sociales dentro de los Estados en un contexto mundial de globalización reconoce premisas básicas.

- i- Manifiestan una tendencia irreversible de crecimiento territorial, expandiéndose como recortes geográficos de geometría variable sobre diferentes jurisdicciones político-administrativas, anexando territorios a la dinámica de flujos de factores económicos y demográficos.

---

<sup>2</sup> En trabajos anteriores de grado y posgrado asumimos el análisis de la problemática metropolitana desde organismos institucionales (Plenario Interjuntas del AMM y de vivienda BHU y MVOTMA).

<sup>3</sup> También de las áreas metropolitanas, sólo que aquí se introduce el estudio de las regiones metropolitanas. La diferencia entre Área metropolitana y Región metropolitana es que la primera considera la mancha urbana que abarca de modo continuo más de una jurisdicción político-administrativa

- ii- Concentran los mayores valores del PBI nacional, especialmente fuerte el sector de los servicios, seguido del sector industrial bajo una modalidad especializada y segmentada de la cadena de producción y un franco retroceso, si se lo compara con algunas décadas atrás, del sector primario.
- ii- El factor demográfico en continuo aumento y movilidad dentro del espacio metropolitano está compuesto en general por mano de obra desplazada del centro urbano principal y de otras regiones del territorio que no ofrecen -a raíz del cambio de modelo económico- una canasta de incentivos que contemple las necesidades y oportunidades de las familias.

## 2.1- ¿Quién gobierna y para quien se gobierna en las regiones metropolitanas?

Las tres premisas con que cerramos el punto anterior recrean dos dinámicas que determinan en definitiva los rasgos más salientes de las RMs: la autoreproducción y la autoorganización de la sociedad en el territorio en función de las expectativas y los incentivos que los individuos o los grupos reciben del ambiente metropolitano. Se suscita así a la interna de las RMs un desarrollo desigual que depende de los flujos -en tipo e intensidad- que se movilizan en el territorio y también del grado de intervención de las instituciones públicas que actúan sobre él. Aquí importa observar el grado de legitimidad con que cada una de las instituciones subnacionales asumen sus fines y funciones, cuestión que interpela directamente a conceptos como eficiencia y efectividad en políticas relacionadas al desarrollo territorial. Otro factor que se anexa es la baja coordinación y cooperación interinstitucional<sup>4</sup>, que opaca de los Gobiernos Departamentales (GD) insertos en una región metro.

Un contexto de metropolización puede manifestarse en forma aleatoria, de acuerdo a las dinámicas que prevalezcan en un tiempo dado dando cuenta de lo que se ha dado en llamar la geometría variable del territorio regional. También es estructuralmente asimétrico en términos de condiciones del desarrollo ya que se despliega a partir de la primacía de un centro rodeado de nodos subsidiarios que no necesariamente coincide con la distribución político administrativa del territorio, conformando articulaciones funcionales en torno a factores económicos, subregiones sin contextualización político administrativa que adquieren dinámicas propias y despegadas del contexto territorial departamental.

Esto hace que en una región metro se identifiquen gobiernos subnacionales que cuentan en su territorio con la centralidad del proceso de metropolización (denominados en la literatura especializada como centros de comando, en Sassen:2001, Veltz:2000, Prevot Shapira:2004 entre otros), y GD que acompañan la dinámica metro como contribuyentes secundarios del proceso<sup>5</sup>. Esta asimetría es el sello de identidad de los procesos metropolitanos y puede observarse tanto en países federales o unitarios con procesos de descentralización política y económica o sin ella (es el caso de Uruguay). En este contexto, la generación de políticas de tipo metropolitano (políticas con un sentido inclusivo del territorio metro) no ha sido enfocada institucionalmente aplicando un criterio paliativo de servicios esenciales a la vida urbana cuando ya las situaciones vitales son insostenibles y dejando hacer a los flujos económicos y sociales.

Esta gama de situaciones hace no sólo al bajo dominio institucional de la región metropolitana como tal, sino también a los territorios nominales que deben gobernar en dos sentidos simultáneos: como unidades político-administrativas y como partes de un conglomerado mayor. Esta dimensión del gobierno ha sido analizada en la literatura especializada como un proceso de ingobernabilidad, definiéndolo primariamente cómo *la ausencia de las capacidades del gobierno para responder a las demandas de la sociedad y para definir e implementar las políticas públicas*, e identificado en el tema que nos ocupa como la ineficiencia de los gobiernos subnacionales para controlar los flujos y los factores que actúan aleatoriamente en las RMs y en las respectivas unidades subnacionales, donde los gobiernos no tienen la capacidad de anteceder a las necesidades o de responder a los intereses de los diversos grupos que se movilizan dentro. En el caso de los grupos económicos, las demandas apuntan a que las capacidades gubernamentales para proveer bienes deben estar adecuadas a la velocidad de reproducción de los factores de producción:

<sup>4</sup> En MagrI, Tesis de Maestría, 2002.

<sup>5</sup> En Uruguay como desarrollaremos más adelante, Montevideo y Maldonado son los *primus interparis* de los dos procesos de metropolización. .

servicios de infraestructura, equipamiento urbano y condiciones de seguridad para las inversiones (flexibilidades impositivas y regulaciones del territorio). En el caso de los grupos sociales que convergen concitados por las oportunidades de empleo y consumo, demandan por bienes básicos: equipamiento urbano, medio ambiente, redes viales y de transporte, seguridad ciudadana etc., así como otras políticas que muchas veces no corresponden a las competencias locales como la salud, la educación, la vivienda, pero en las que los gobiernos locales actúan como caja de resonancia de las mismas.

Si bien existe una visión institucional que asume como responsabilidad de política pública el desarrollo del territorio metropolitano, es difícil encontrarla aplicada en el campo de las políticas, fomentando la percepción de que: cómo, hacia donde y por quien está controlada una región metropolitana, sigue estando en la sociedad y no en los gobiernos que la integran. Las RMs se presentan como ingobernadas e ingobernables aún habiéndose ensayado formas federadas o unitarias de gobiernos metropolitanos que bajo diversos modelos se han instaurado en la Unión Europea, Norteamérica y en América Latina. Las experiencias de nueva territorialización político administrativa se han demostrado ineficientes para afrontar la multiplicidad de intereses que se debaten en el territorio, intereses que aspiran a un espacio físico que necesariamente debe enmarcarse en un plano local desde el punto de vista jurídico, una sociedad incierta en términos de identidad y gobiernos locales dispuestos a competir por ellos.

Entonces la pregunta ¿quien gobierna las RMs? se vincula con otra pregunta: ¿para quién se gobierna en las RMs?, ¿para una ciudadanía local o metropolitana? La clave para entender esta tensión no resuelta se encuentra en observaciones que han sido reflejadas en diversas investigaciones y desde diversas disciplinas (Lombardi: 1998; Pírez: 2002; Veiga y Rivoir:2003 y 2005; Tecco: 2002; De Mattos: 1981, 1983,1984; Magri:2002 y 2004. En Europa: Orión: 2000; Lefebre:1999 entre otros):

a-el vínculo en términos de ciudadanía entre los habitantes con el sistema político local (partidos y gobierno) puede considerarse exiguo en tanto no existe fundamento real para que esa relación se produzca. Las expectativas, intereses y oportunidades laborales, educativas y sociales de la población metropolitana son escasos en los ámbitos locales tributarios del centro principal, desarrollándose una relación de ajenidad con el sistema institucional local. Como el ámbito territorial de la representación política generalmente no coincide con el ámbito territorial de las demandas, necesidades y expectativas de los individuos, Pírez (Pírez: 2002) analiza que: "[...] *la población metropolitana en tanto que electora (generadora de representación política) no coincide con la población metropolitana en tanto que usuaria urbana en una situación de desigualdad.*" Esto interpela sobre la legitimidad de a quien se representa y para quien se gestiona, ya que en muchos temas esenciales a la vida ciudadana no tiene competencia el ámbito local y no existen ambientes metropolitanos que representen esos intereses y necesidades (por ejemplo políticas de desarrollo económico y laborales enfocadas a las condiciones del territorio, infraestructura de servicios, transporte u otros aspectos contextuales como seguridad ciudadana o cultura).

b- los actores político-institucionales compiten por recursos del gobierno central, y de privados que demandan condiciones especiales para radicar inversiones. *"Los cursos de acción son modulados por una multiplicidad de actores que deciden y actúan motivados por diversos valores, intereses y demandas, recurriendo a estrategias frecuentemente contradictorias entre sí"* (De Mattos: 2003).

c- los puntos anteriores hacen que la vinculación institucional subnacional con el tema del desarrollo territorial se presente difuso en tanto responsabilidades y capacidades para promover políticas públicas a tal fin. ¿Se entiende lo mismo acerca del desarrollo local y regional? ¿Para quién/es se promueve el desarrollo? ¿Cómo se vinculan intereses con territorio y población en la elaboración de políticas? Como expresa Pírez (Pírez:2000): *"Las necesidades se concentran donde los recursos son menores y los recursos se generan donde las necesidades son menores"*.

### **3- Discutiendo los conceptos de gobernabilidad y governance y su relación con el desarrollo**

En este punto se discute la relación entre la gobernabilidad y la governance vistas como dos concepciones diferentes del relacionamiento Estado-sociedad. La relación de ambos conceptos con el tema del desarrollo territorial, se entrelaza en el supuesto de que en el proceso de discusión actual, se sobreentiende un desplazamiento del concepto gobernabilidad a favor del de governance como instrumento para el desarrollo local y regional.

Estas concepciones sobre el rol del Estado no es menor para la discusión académica y el campo de acción de la política, ya que la relativización de la gobernabilidad a favor de la teoría de la governance y sus modalidades como el Nuevo Gerenciamiento Público<sup>6</sup>, supone un cambio radical en la conceptualización de los principios, los fines, las funciones y los procedimientos del quehacer institucional.

Relacionar instituciones con la ingobernabilidad supone que el modelo de Estado de Bienestar Keynesiano fue ineficiente, ineficaz e impotente para producir condiciones para el desarrollo las sociedades en el plano nacional. Las orientaciones de la governance hacen énfasis en los planos subnacionales que, como parte del sistema tienen todavía la oportunidad de realizar lo que fue fútil desde el centralismo estatal. A esta opción teórico-política se suma otra condición que problematiza la situación del territorio, sus gobiernos y las sociedades: la consolidación de metropolización que, como forma dominante en las aglomeraciones humanas desarrolla sus propias peculiaridades y estados en el proceso que imprime para los individuos, los mercados y las instituciones públicas.

### 3.1- Definiendo la gobernabilidad

El concepto de gobernabilidad se introduce en el análisis académico desde su opuesto: la ingobernabilidad, definida en principio desde orientaciones conservadoras (Huntington: 1994, Crozier: 1996 entre otros) como el resultado de una excesiva intervención y expansión de las actividades del gobierno que deslegitimaron el principio de autoridad estatal. La ampliación del Estado de Bienestar Keynesiano (EBK) provocó la expansión de la demanda ciudadana por bienes sociales obligando al Estado a aumentar su capacidad de respuesta. Este *feed back* generó por un lado crisis fiscal y por otro el descontrol de la cuestión social que avanzó corporativamente sobre el Estado. En nuestro país Rama (G.Rama:1989) definió la crisis de finales de los sesenta en Uruguay como "crisis de hiperintegración" de la sociedad, producto de la expansión sin control del Estado benefactor. También desde una orientación ideológica contrapuesta, el marxismo apuntó a diagnosticar una crisis de gobernabilidad basada fundamentalmente en la incapacidad de Estado de responder simultáneamente a los intereses del sistema de producción y absorber las necesidades de una sociedad democrática. Para O'Connor (O'Connor: 1973) la actividad política de las clases trabajadoras organizadas a mediados del siglo XX se intentó detener con la distribución de bienes y servicios que fundamentaron las características del EBK, la crisis fiscal originada en el gasto fue el comienzo de la debacle del bienestar keynesiano deslegitimando las capacidades estatales de control que el sistema democrático exige.

Alcántara (Alcántara:1994, 9-11) analiza desde cuatro vertientes ideológicas (conservadurismo, neoconservadurismo, neoliberalismo y neomarxismo) las críticas al EBK encontrándose dos conceptos recurrentes como efecto de la crisis: "la legitimidad,<sup>7</sup> entendida en su vertiente estricta de creencia en que las instituciones existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas y que por tanto el Gobierno puede exigir obediencia" y, "la eficacia en el doble aspecto que requiere la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas: en cuanto a la idoneidad de las políticas diseñadas por el Gobierno para reducir al mínimo el conflicto, asegurar una tendencia a la repartición de la riqueza y propiciar su incremento; y con respecto a la capacidad operativa del Gobierno de actuar sin sobresaltos, pudiendo realizar sus programas y no estando sujeto a elementos disfuncionales".

En el concepto eficacia se observa dos componentes: la capacidad del gobierno -condición previa para diseñar e implementar- y algo que Rolando Franco (Franco:1994) define como las destrezas para hacerlo -

---

<sup>6</sup> Concibe a la gestión pública con una lógica gerencial privada, separando competencias y tareas hacia otras esferas (públicas, privadas o mixtas).

<sup>7</sup> Subrayado nuestro.

los instrumentos que despliega el aparato gubernamental para implementar sus metas<sup>8</sup>, que depende de la voluntad y el saber cómo hacerlo.

También Arbós y Giner (1996) ponen énfasis en la relación eficacia-legitimidad definiéndolas como componente de la gobernabilidad: *"la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía.[...]*.

A fines de redondear esta sucinta exposición, la evolución del concepto gobernabilidad presenta algunos factores que podrían estar incidiendo en su rendimiento (Tomassini:1993; Alcántara:1994; Arbós y Giner:1994 entre otros). Si la gobernabilidad se definió originalmente por su contrario -la ingobernabilidad- se razona que se relaciona íntimamente a fallas en los componentes analizados más arriba -eficacia y legitimidad-. Esto implica que tanto legitimidad como eficacia no significan categorías inmutables que aseguren por sí mismas y bajo condiciones inalterables un marco de gobernabilidad. Las interpelaciones apuntan a su campo de implementación, que debería revisarse constantemente adaptándose a partir de estímulos y contextos altamente cambiantes y no sólo por reglas de juego institucionales. De este modo y en especial en un marco de cambios acerca de la concepción sobre el rol del Estado en la sociedad, la legitimidad interroga directamente a la capacidad del Estado de obtener autoridad en contextos sociales sometidos a transformaciones estructurales profundas, donde también el rol del Estado en el tema del control social es percibido de manera diferente a tiempos anteriores. De allí que la eficacia -los logros de las políticas sobre la sociedad- también debería reconstituirse en acciones estatales contestes a esos cambios.

La gobernabilidad en el nivel subnacional debe de ser analizada en el marco de las restricciones históricas que modelaron las competencias de las unidades subnacionales y las nuevas exigencias que hoy se les presenta. El análisis de la gobernabilidad local incorpora a la discusión los viejos y nuevos roles que intersectan en la gestión. La legitimidad de los Gobiernos subnacionales y en especial en países unitarios y centralizados como el caso uruguayo se desarrolló en una lógica de principal agente del Gobierno central en una perspectiva histórica de largo plazo. La gobernabilidad estaría sujeta al reconocimiento de la emergencia de nuevos roles a cargo de las unidades subnacionales sustituyendo funciones del Estado central pero a la vez en un estado permanente de articulación y coordinación de políticas. La eficacia para resolver la gobernabilidad se desenvuelve en una tensión entre el aumento de la demanda interna (tanto social como de intereses económicos) y la adaptación al contexto fiscal restrictivo que el aparato central le impone a las unidades subnacionales altamente dependientes en materia financiera.

### **3.2- Definiendo la governance**

La governance es un campo de análisis aún difuso y confuso que ha sufrido transformaciones y ha devenido en diferentes escuelas, pero ya forma parte del vocabulario político y académico. Esta teoría amplía la perspectiva de la acción pública al integrar en las decisiones a otros actores no gubernamentales. En esta idea gobierno y territorio pasan a ser un elemento más de una red de actores e instituciones (políticas y civiles). Gerry Stoker (Stoker: 2000), sintetiza el proceso de construcción teórica de la governance en cinco propuestas:

*"a- la governance (o buen gobierno) refiere a un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno pero también fuera de el;*

*b-[..] reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades tocante a hacer frente a los problemas sociales y económicos;*

*c-[..]identifica la dependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva;*

---

<sup>8</sup> Exponemos sucintamente las principales características que definen el problema de la gobernabilidad/ingobernabilidad, el cual viene siendo objeto de estudio para el marco teórico de la investigación en curso, incorporando visiones y autores al tema: Nohlen, Pasquino, Tomassini, Arbós y Giner, Flisfisch, Maintz, Alcántara entre otros.

*d-[...] se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas;*

*e- [...] reconoce la capacidad de conseguir que se hagan las cosas, que no se basa en el poder del gobierno para mandar o emplear su autoridad. Considera que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar.*

Esta sucinta definición del campo de la governance, pone en tela de juicio el histórico contrato social sobre el rol jerárquico del Estado y sus capacidades para ejercer el monopolio de la coerción legítima sobre la sociedad definida en la teoría weberiana. Estas posturas de la governance son interpeladas en varios aspectos. De acuerdo con Narbondo y Ramos (Narbondo y Ramos: 2001) en primer lugar, la legitimidad de los procesos realizados fuera de un centro de autoridad, donde es relativo el grado de aceptación de reglas -conformidad a las nuevas normas establecidas- al perderse el centro de poder; en segundo lugar, el desplazamiento de la responsabilidad sobre las políticas al difumarse los límites entre lo público y lo privado amplía el espectro del *policy making*; en tercer lugar, los sistemas de control de políticas por parte de la sociedad cambia la lógica de la responsabilidad sobre decisión-implementación-resultados a cargo de una estructura política a una lógica desestructurada en dos campos, el campo del proceso político institucional en la construcción de objetivos y el campo de la implementación, gestión y provisión entre actores no necesariamente gubernamentales.

### **3. 3 - Governance como modelo alternativo para el problema metropolitano**

De acuerdo a lo anterior, un modelo de governance para el desarrollo metropolitano estaría dependiendo de las capacidades de asociación de múltiples actores para promover, y activar incentivos y recursos a la participación, reconociendo de antemano que ninguna organización puede imponer un proceso, aunque en la realidad *"se produce una tensión persistente entre el deseo de intervenir autoritariamente y la dependencia de la aceptación y la acción de los otros"* (Rodees:1996). El problema se plantea en cómo articular un proceso sostenido de fortalecimiento de alcance regional dadas las características del contexto metro en asimetrías de capacidades y recursos institucionales y políticos y el relativo desarrollo del ámbito civil local.

Vistas las frustraciones de experiencias de gobiernos metropolitanos en los países desarrollados (Lefebvre: 1999; Cohen: 1999 y otros) y la influencia de los incipientes procesos de reforma de los Estados nacionales, reformas de segunda generación que rediseñaron la capacidad de intervención del Estado en áreas de regulación y distribución de bienes públicos, la idea de la gobernanza como nuevo gerenciamiento público y la propuesta de gobierno en red comienza a visualizarse como la panacea de las nuevas e inasibles configuraciones territoriales. En primer lugar se argumenta que la governance aportaría positivamente al "buen gobierno" subnacional en tanto incorpora a los actores civiles que con su actividad ya han dado forma y contenido a las áreas y regiones metropolitanas pero no encuentran intersticios en el plano local. En segundo lugar sustrae la hegemonía del poder a gobiernos subnacionales han demostrado ineficacia y baja legitimidad en sus propias jurisdicciones y que a la vez integran un contexto regional dispar y poco inasible componiendo territorios periféricos o centrales. Renate Maintz (Maintz:1998) -en un análisis de integración regional europea- identifica en este tipo de propuestas dos grandes problemas: por un lado, las decisiones tomadas en un ámbito regional influyen las condiciones para la eficacia de las políticas internas, lo que implica una depreciación del grado de control político-institucional sobre campos de políticas (ej. políticas fiscales, de inversión, de promoción). Por otro lado, en el plano analítico, no queda claro si se trata de *"[...] un campo de estudio autónomo* (hechura de políticas sectoriales) *o de una extensión de la governance actual.l [...] no se trata de construir objetos de estudio desde una perspectiva comparativa de sectores de políticas, sino que se concreten en la interconexión entre los distintos niveles de políticas...[...] en la interdependencia mutua entre procesos de políticas"* entre diferentes niveles de gobierno.

¿Qué significa gobernar una RM con un modelo de governance? En primer lugar sus defensores identifican un ambiente de complejidad donde del sistema político actúa junto a un sistema de participación y colaboración de actores plurales en un marco de trabajo en red. En segundo lugar, se recomponen el territorio político administrativo al aparecer articulaciones con algún grado de formalidad

regional sobre temas específicos en materia de bienes y recursos. Significaría *"una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno adoptando nuevos roles e instrumentos que son compartidos con nuevos compañeros de ruta"*. (Blanco y Goma: 2001).

Prats (Prats: 2002) define la governance como un proceso *"que se proyecta ampliamente como una capacidad social, como un atributo colectivo de toda la sociedad para dotarse de un sistema de gobierno que empuje el carro de los objetivos de desarrollo humano, Un sistema social es gobernable cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales e informales (que pueden registrar diferentes niveles de institucionalización) dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias"*.

¿Qué supone una RM bajo un modelo de governance? Implica la modelización del gobierno multinivel, definido cómo la ruptura de la arquitectura gubernamental clásica de base territorial, ampliando las alianzas a niveles regionales, locales y microlocales o microregionales tanto en el plano institucional como civil. Esto supone que: a- las unidades subnacionales deberían resignar algún grado de control territorial o jurisdiccional a favor de cursos de acción de tipo metropolitano de nivel formal -reglas de juego- o informal -acuerdos o alianzas- que se pudieran suceder entre partes del territorio político administrativo; b- si esta la relación para las decisiones tiene un sentido horizontal, donde los gobiernos son un punto más del tejido social, se presenta una tensión de intereses al interior de las esferas públicas que participan y entre lo público y lo privado; y c- al mismo tiempo de ser metropolitanos los GD son unidades que funcionan bajo un régimen de gobierno y a través de un sistema político de representación de intereses constituidos sobre una lógica territorial. " (Hay) *un acuerdo básico acerca de que "buen gobierno" (o governance) se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que ha perdido nitidez los límites entre los sectores público y privado"* (G.Stoker: 2000).

Se entiende en esta postura que la interdependencia que supone la metropolización generó cadenas de intercambios informales que van más allá de la soberanía territorial, por ende escapan de hecho a la capacidad de autoridad del/ los gobierno/s instituido/s. El instrumento para el gobierno en red es la planificación estratégica entendida como el uso eficiente de todos los recursos de un territorio para alcanzar objetivos de desarrollo humano (Agenda 21:2000, PNUD1997; UN/CES:2006).

#### **4 - La vinculación del concepto de desarrollo con la gobernabilidad y la governance.**

El desarrollo está estrechamente relacionado a los diagnósticos de la gobernabilidad y la emergencia de la governance como alternativa de buen gobierno (UN/CES:2006) y continúa el diagnóstico de la ingobernabilidad de los 70's. Las recomendaciones de los organismos multilaterales anexan estos tres conceptos y Tomassini (Tomassini/BID:1993) identifica un grupo de tensiones con las cuales las condiciones para el desarrollo encuentran límites en el modelo de la gobernabilidad. En primer lugar, considera a la gobernabilidad como *"un concepto elusivo, cuya definición, e incluso su presencia en el debate público depende de la percepción que una sociedad tenga en cada etapa acerca de cuán garantizado o inseguro es su proceso de gobierno y de los factores de los cuales depende ese proceso"*. Para el autor la gobernabilidad tiene un carácter mutante donde el rol del gobierno es la continua adaptación al contexto en materia de elaboración de políticas. Tan fuerte es la condición de cambio en los *outputs* como intensos son los cambios en las preferencias de la sociedad, sometida a estímulos de transformación en su cultura política. En segundo lugar, la evolución del crecimiento económico se volvió inaprensible para la política, generando una tensión entre crecimiento-política y desarrollo de las naciones. En tercer lugar la asunción de los puntos anteriores por los gobiernos se limita a *"la preocupación por mejorar el funcionamiento del gobierno y su capacidad para administrar el desarrollo, aproximación que es contraproducente, pues la legitimidad y la estabilidad mismas del gobierno dependen de un conjunto mas amplio de variables...[...]* como el fortalecimiento de la sociedad civil, la evolución de la cultura política, la orientación y el comportamiento de la economía y la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad al sistema productivo"

La incorporación de estas y otras variables al concepto de lo que debería ser la gobernabilidad dio paso al concepto de buen gobierno o *governance*. Si bien en un principio y desde diferentes análisis (Peters:2000; Pierre:2000, Marhs: 1999) la incorporación de otros factores no institucionales se veía como aportes a la gobernabilidad, a la capacidad de timonear (*steering*), el proceso fue supliendo a este último por el de *governance*. El CES/UN (CES:2006) definiendo la *governance* cita a Hirst (Hirst:2000): "*significa crear un marco político eficaz que de lugar a una nueva acción económica privada, regímenes estables, imperio de la ley, una administración estatal eficiente adaptada a las funciones que el gobierno puede efectivamente cumplir y una sociedad fuerte independiente del Estado*". En otros términos, la incorporación de otras formas de ejercer el dominio público a través de modelos de *governance* supone para un gobierno "[...] *que reemplace el principio de la jerarquía por el de la participación ..[...] un gobierno orientado hacia el mercado, que use este mecanismo, [ ... ] para determinar el sentido los cambios que la sociedad reclama.*" (Tomassini:1993).

Sobre estas bases la propuesta de la *governance* para el desarrollo estaría asegurado, propiciando simultáneamente un tipo eficaz aunque sustancialmente diferente de gobernabilidad. De acuerdo a los teóricos del modelo, esta gobernabilidad: "*[...] depende de la existencia de relaciones entre el Estado y la sociedad civil que hagan posible la legitimidad, la eficiencia y la estabilidad del gobierno en un sentido amplio*".

#### **4. 1 - ¿Es viable la senda de la *governance* para el desarrollo metropolitano?**

La *governance* como efector del desarrollo puede considerarse una condición necesaria para el desarrollo metropolitano pero no suficiente si no cuenta con procesos de desarrollo local. El problema se plantea en función de dos factores:

- a- los contextos metropolitanos son territorios funcionales y no políticos, pero a la vez, están constituidos por los Gobiernos Departamentales, unidades políticas y de gestión autónoma que desarrollan su actividad en un territorio acotado y en un marco de diferentes capacidades y recursos, y en competencia con sus pares por los recursos derivados de otros organismos del Estado y del propio mercado;
- b- Resulta difuso definir el tipo de incentivos que son necesarios para la participación de los GD en un modelo de *governance* (o gobierno en red) si esto puede suponer no necesariamente diluir el contexto de asimetrías entre territorios, gobiernos y sociedades departamentales que integran funcionalmente una región metropolitana y no solucionar su problemática interna, y aún correr el riesgo de profundizarla al disminuir la capacidad de control del GD respectivo sobre el territorio departamental.

El escenario del desarrollo metropolitano se presenta en un juego de ensayo y error, donde las orientaciones de última generación en materia de modos de gobierno y cursos de acción de política pública están siendo iluminados por la teoría de la *governance*, que tampoco ofrece aún certezas acerca de cómo solucionar temas estructurales en este tipo de contexto político-territorial .

#### **5- A modo de conclusión: Los principales dilemas para pensar el desarrollo desde la gobernabilidad y la *governance***

Se observa un dilema principal que hace a la vinculación de los conceptos de gobernabilidad y *governance* como motores del desarrollo y se manifiesta en las lógicas que modelan las teorías de la gobernabilidad y la *governance*. Mientras que en la primera impera la lógica del poder y autoridad de un Estado fundado sobre bases de democracia representativa a través del sistema político institucional, en la segunda -*governance*- prima la lógica de la democracia participativa cuyo fundamento es la igualdad de oportunidades de ejercicio de la cosa pública, donde los actores con capacidad de agregación de intereses y decisión no necesariamente derivan de la política sino también de otros grupos y sectores de la sociedad. Aquí subyace la tensión sobre el rol del Estado y el rol de la sociedad en el tema del desarrollo. ¿Se entiende lo mismo sobre el

concepto desarrollo? ¿Todos aceptan participar en un modelo con fines colectivos? ¿La sociedad civil incorporada representa los intereses sociales? En el caso de las RM's, la evolución de un modelo de governance metropolitana plantea problemas en la agregación de intereses y las capacidades de los actores, dadas las lógicas que en el espacio metropolitano supone la relación entre población, territorio y representación de intereses con las competencias y capacidades de los Gobiernos Departamentales.

### **5.1- Los dilemas de la Governance:**

*Primer dilema:* La governance como modelo de relacionamiento Estado-sociedad debe observar para su implementación las coordenadas del entorno en donde es aplicada. Esto implica el reconocimiento previo de las condiciones sociales, económicas y políticas del lugar reflejadas en variables como demografía y estructura territorial, modos y medios de producción, organización de los actores, sistema político local y estructura de liderazgos entre otras. Como cuestiona la legitimidad y la eficacia monopólica del Gobierno para la agregación de intereses, la articulación de la demanda, la combinación de alternativas de políticas, su elaboración y aplicación, el cumplimiento y adjudicación de las reglas y los sistemas de comunicación y control, apoya su legitimidad en las condiciones de las sociedades para cogestionar asuntos públicos. Por lo tanto, serán las características y cualidades del desarrollo societal en sus fases de organización de intereses, capacidad de los mercados, así como de la interna social: tolerancia, estratificación etc.-, las que darán el tono y los resultados de dicho modelo. Por esto, habrá tantos tipos y calidades de governance como estados de situación del relacionamiento Estado-Sociedad existan.

La governance proviene como modelo tipo o ideal, de las condiciones del proceso histórico de países occidentales desarrollados con patrones de relacionamiento político-social diferente a los países latinoamericanos. *La aplicación del modelo de la governance puede conducir a tantos tipos de governance que dispuestos en un eje de desempeño se puedan ubicaren un eje entre governance o in-governance. En el caso de sociedades y Gobiernos que no tengan las condiciones estructurales que el modelo requiere, estaremos en presencia de un declive institucional y un predominio del Mercado, resultando en este último caso una deslegitimación del gobierno y el predominio de los flujos funcionales de la sociedad (mercado) que no necesariamente tienen una visión de desarrollo colectivo para el plano local o metropolitano.*

*Segundo dilema:* Las condiciones político-institucionales en las RMs son diferentes y asimétricas en manejo de poder y recursos. Algunos Gobiernos radican en su territorio político administrativo funciones de comando, en especial del Estado central y de la sociedad (mercado, finanzas etc) lo que los capacita para establecer acuerdos y consensos acerca de estrategias y objetivos del desarrollo local. Otros, carecen de estas condiciones estructurales siendo más débiles en oportunidades de relación, cuestión que menoscaba su potencial de liderazgo tanto en el medio como en la región, quedando subordinados a los flujos metropolitanos y son receptores (algunos totalmente, otros en menor medida) de las dinámicas que se generan en los centros de comando territorial. Algunas insertas en una situación de metropolización podrían no ser consideradas ya sociedades locales dadas sus características de actividad no local sino metropolitana. *Para los GD insertos en RMs, la capacidad de coparticipar de la governance, tendrán más posibilidades aquellos que tengan capacidad para relacionarse con la sociedad desde una perspectiva metropolitana (acciones que traspasen el ámbito local atendiendo al flujo socio demográfico y económico que transita en su territorio) a través de políticas públicas que agreguen y satisfagan los intereses de esa población metropolitana, así como de liderar procesos de coordinación interinstitucional. Los GD que están subordinados en la relación de metropolización, actuarán en función de las directrices que impriman los Gobiernos líderes de las AMs, restándoseles capacidad de desempeño aún dentro de sus propias jurisdicciones*

### **5.2- Dilemas de la gobernabilidad:**

*Primer dilema:* La gobernabilidad se sostiene en un proceso basado en principios, fines, competencias y funciones, procedimientos y resultados, donde cada item del mismo es condición necesaria para la

consecución de los otros. Sin embargo, está probado que no constituyen condición suficiente para el cumplimiento de una gestión exitosa. A los efectos del logro de la gobernabilidad necesaria para el sistema institucional, la baja performance en cualquiera de estos items repercute en el proceso de gobierno. La observación de largo plazo histórico en las unidades subnacionales indica una tensión no resuelta en los principios de sostén de la institución gobierno (autoridad, legitimidad y autonomía). Si bien están legitimados a través de las reglas de juego de la representación democrática y gozan de autoridad, es relativo el grado de autonomía que detentan, cuestión que afecta la calidad de la política y las políticas subnacionales. Esta autonomía relativa influye sustantivamente en la consecución de los fines, los cuales traducidos en política pública estarán condicionados al aporte e interés de otras estructuras del Estado. La capacidad deprimida en materia de autonomía, repercute en la legitimidad y la autoridad de los Gobiernos subnacionales. *Los GD son débiles referentes para la sociedad local para activar y procesar sus intereses: la supuesta indiferencia de la sociedad civil en materia de intereses locales es en referencia a los GD, dado que derivan sus demandas a otros canales (Gobierno Central, sectores del Estado). El logro de la gobernabilidad departamental pasa por enlazar instituciones y sociedad local en primer lugar a través de incentivos formales (reglas y adjudicación) y en segundo lugar, informales (relacionamiento político-social a través de diferentes canales de agregación de intereses).*

*Segundo dilema:* Los GD de RMs, están sometidos a una doble tensión en la relación entre territorio jurisdiccional que acota políticamente y la gestión del territorio funcional donde se desarrollan las relaciones sociales. El dilema se despliega en tres dimensiones a partir de la superposición entre fragmentación política y unidad funcional de la dinámica social:

- a- primera dimensión entre el ámbito territorial compartido y el ámbito político- territorial del Gobierno. Resulta incierto definir cual contexto institucional reproduce y garantiza el ámbito de las políticas (agregación y articulación de intereses, elaboración de reglas y sistemas de control) .
- b- segunda dimensión entre el ámbito territorial de los problemas sociales y la representación política, que *inputs* deben ser incorporados a la agenda local. Estos factores incidirían en la legitimidad y eficiencia de las instituciones y referentes políticos como representantes de los intereses civiles.
- c- Tercera dimensión, refiere a la asimetría entre necesidades y recursos dentro del territorio metropolitano reflejado a su vez al interior de cada jurisdicción política. Este fenómeno se sustenta en el concepto de regiones ganadoras y regiones perdedoras al interior de las RMs y de las propias unidades territoriales (Veltz:2000; Moncayo Jimenez:2001; Mattos:1999,2001 y 2004), En las regiones ganadoras los bienes de infraestructura y servicios están compartidos entre la acción pública y la privada. En contrario, en las "regiones perdedoras" los bienes dependen de la acción de las unidades subnacionales y de los sectores del Estado central (Magri:2003). *El grado de gobernabilidad de los GD de las RMs depende de construir en mediano plazo una institucionalidad local innovadora fuertemente amalgamada pero no totalmente dependiente del contexto metropolitano.*

*Tercer dilema:* Si la governance difiere de la gobernabilidad por presentar un modelo diferente de institucionalidad, que requiere una transformación de la esfera pública adecuada a la dinámica social, aquellas instituciones que han tenido y tienen baja capacidad de gobernabilidad, estarán mal preparados para comenzar procesos de governance traspasando responsabilidades que poco conocen y/o débilmente ejercieron. *Los gobiernos subnacionales no han desarrollado suficientes condiciones de gobernabilidad territorial en el marco de restricciones normativas, institucionales y políticas en la que están inmersos. Difícilmente encuentren condiciones para iniciar procesos de governance salteando la etapa de fortalecimiento institucional en los principios de autonomía, autoridad y legitimidad para la construcción de política pública. El cruce de dos planos, uno formal -político territorial- y otro informal -metropolitano- genera un dilema que se propone resolver mediante la hegemonía de un modelo de gobierno por otro. La capacidad de gobernabilidad departamental se coloca como referente anticipatorio para iniciar procesos de governance regional para el desarrollo en contextos de relativa asimetría entre partes.*

### 5.3- El problema del desarrollo territorial desde el enfoque de las políticas departamentales y metropolitanas:

El desarrollo territorial integra el conjunto de factores de recursos materiales, humanos y culturales que una sociedad moviliza para el logro de objetivos colectivos, esto implica que el desarrollo abarca mucho más campo de estudio que el aspecto exclusivo del crecimiento económico. Esta concepción supone la intervención de múltiples actores públicos y privados que *"se formulan propósitos colectivos de progreso material, justicia y sostenibilidad , y movilizar recursos locales endógenos necesarios para su obtención"* (CEPAL:2005). Las fuentes de nuestra investigación identifican las acciones de políticas subnacionales que son dirigidas a los componentes civiles a través del fomento, la regulación y la intervención en el territorio.

El problema del desarrollo regional en contextos metropolitanos visto desde la acción de los gobiernos subnacionales, implica el estudio desde la visión de las capacidades locales en contrario de las que históricamente prevalecieron con una óptica de desarrollo centro-periferia dirigidas desde el Gobierno central. Implica estudiar las competencias y los recursos que despliegan las instituciones y las sociedades local-metropolitanas para producir resultados en tal sentido. *En este plano el contexto regional metropolitano se puede convertir en un desarticulador de los planos locales debido a: grado de regionalización en determinadas actividades económicas; b- sistema de competencia interna entre unidades de la región para atraer inversores.*

Se hace necesario entonces analizar el juego de dinámicas e intercambios que se produce entre los niveles locales dentro de la región metropolitana. En primer término analizar que tipo de políticas para el desarrollo territorial (económico y social) se conciben en el cambio de paradigma acerca del rol del Estado y en especial de los Gobiernos Departamentales. En segundo lugar, explorar, sistematizar y categorizar en términos de políticas y actores involucrados en el juego de la demanda y la oferta por acciones de políticas. En este sentido, se deben seleccionar variables contrastables en cursos de políticas que trabajen sobre: provisión de áreas de infraestructura (vías y medios de comunicación); uso del suelo (regulación y sistema impositivo); fomento productivo a actores privados (empresas, PYMES); y políticas que contribuyan a innovar (apoyos institucionales de los GD) las condiciones de producción y competitividad local y a la vez que tengan una perspectiva de inserción regional metropolitana.

### 6- Bibliografía:

Alcántara, M: "De la gobernabilidad" en Revista América Latina Hoy nº8, [www.usal.es](http://www.usal.es)

Almond G y

B Powell: "Comparative politics: A development approach" London, 1996

Arbós X y

S. Giner: "La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial" Siglo XX, Madrid, 1996.

Blanco I y R Goma: "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones". VII Congreso del CLAD, Lisboa, 2002.

Borja, J y

M. Castells: "Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información". Ed. TAURUS, Madrid, 1998 (a)

Borja, J: "Informe sobre la gobernabilidad de las Áreas Metropolitanas en el mundo" Urban Technology Consulting, 2004, [www.urbantechnology.org](http://www.urbantechnology.org) (b)

De Mattos, C: "Ciudades intermedias y desconcentración territorial: propósitos, alcances y viabilidad". Revista EURE, Santiago de Chile, vol. XI, núm. 32, diciembre. 1984 (a)

- De Mattos, C- "Los límites de lo posible en la planificación regional", Revista de la CEPAL, Santiago, Chile, núm. 18, diciembre. 1982 (b)
- De Mattos, C. - "Crecimiento y concentración espacial en la América Latina: algunas consecuencias", El Trimestre Económico, México, vol. XLVIII (2), núm. 190, abril-junio. 1981 (c)
- De Mattos, C: "De la planificación a la governance: implicancias para la gestión urbano regional" Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Apuntes de clase. PUC de Chile, 2001.
- Franco R: "Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina" en Revista América Latina Hoy nº8, [www.usal.es](http://www.usal.es)
- Hirsh, P: "Democracy and Governance" en J.Pierre (ed) Debating Governance, Oxford University Press 2000
- Huntington, S: "El orden político de las sociedades en cambio" Ed. PIADOS, Bs.As, 1990
- Lefebre, C: "Establecimiento de Gobiernos Metropolitanos en Europa: 1960-2000. Desde la legitimación funcional a la política. RIADEL.org.bo
- Lombardi, M: "Las ciudades en conflicto: una perspectiva latinoamericana" ED. Banda Oriental Montevideo, 1989.
- Magri, A: "La influencia de las políticas de vivienda y ordenamiento territorial en la segmentación social y territorial del Area Metropolitana de Montevideo" Tesis de Maestría, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales-UDELAR, Montevideo 2002. (a)
- Magri, A: "Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción del marco de la descentralización en materia municipal" en "La geografía de un cambio..." M.E. Lournaga Coord, EBO-FESUR-ICP, 2001 (b)
- Magri, Altair: "Condiciones del bienestar de las personas en los hogares particulares del Área Metropolitana de Montevideo". DT/ICP/FCS nº 34 (c)
- Magri, A: "Gobierno y Relaciones Intergubernamentales en las Áreas Metropolitanas: Apuntes teórico-metodológicos y estado del arte de un tema irresuelto" DT nº43, ICP/FCS, Montevideo, 2004 (d)
- Maintz, R: "Nuevos desafíos para la governance" Instituciones y Desarrollo, [www.iigov.org](http://www.iigov.org), 1998
- Moncayo Jiménez, E: "Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización" CEPAL/ILPES, Santiago de Chile, 2002.
- Naciones Unidas/Consejo Económico Mundial: "Conceptos y terminologías de gobernanza y administración pública" [www.wb.org](http://www.wb.org), 2006
- Narbondo, P y  
C. Ramos: "Reforma Administrativa y capacidad estatal de conducción" en Talmant y Calamá (ed) "Con el Estado en el corazón". Trilce, Montevideo, 2001.
- Oriol, N: "Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea" [www.gva.es/cmh/cientif/nello.htm](http://www.gva.es/cmh/cientif/nello.htm) 2000 (a)
- Oriol, N: "Los confines de la ciudad sin confine, Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa" en: La ciudad dispersa, URBANITATS, 4, 1996, [www.cccb.org/cdoc/txtseleccio/07](http://www.cccb.org/cdoc/txtseleccio/07) (b)
- Peters, G: "Governance and Comparative Politics" en Pierre J: Debating Governance, Oxford University Press, 2000.
- Pierre, J: "Debating Governance" Oxford University Press, 2000.
- Pirez, P: "Desarrollo local y ciudad metropolitana" Doc. CONICET, Buenos Aires, 2002 (a)
- Pirez, P: La cuestión de la Región Metropolitana, Documento de Trabajo Nº 1, Área Programa y Proyectos, UNGS, 2002. (b)
- Prats, J: "La construcción histórica del desarrollo" Biblioteca de Ideas, <http://www.iigov.org>, 2004

Prevot Shapira, M.F:

Rama, G: "La democracia en Uruguay. Una perspectiva de interpretación." Ed. ARCA, Montevideo, 1989.

Rhodes R. A: "Governance and Public Administration" en Pierre, J (ed) *Debating Governance*, Oxford University Press, 2000

Sassen, S: "The Global City" Princeton University Press, N.Jersey, 2001

Stoker, G: "Urban Political Science and the challenge of Urban Governance" en Jon Pierre (ed) *Debating Governance*. Oxford University Press, 2000. (a)

Stoker, G: "El *"buen gobierno"* como teoría: cinco propuestas", Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales del Reino Unido, 1998 (b) [www.iigov.org](http://www.iigov.org)

Tecco, C: "¿Fragmentación político-administrativa o gestión asociada? Aportes para la discusión sobre la Región Metropolitana Córdoba. UNC, 2002.

Tomassini, L: "Estado, gobernabilidad y desarrollo" Serie de Monografías n°9, BID, Washington.1993

Veiga D. Transformaciones socioeconómicas y desigualdades regionales en Uruguay. [www.rau.edu.uy/fcs/soc](http://www.rau.edu.uy/fcs/soc) 2003

Veiga D y Rivoir A. L: "Sociedad y Territorio: Montevideo y el Área Metropolitana" MVOTMA, Montevideo, 2005.

Veltz, P: "Firmes et territoires: je t'aime moi non plus" <http://www.ecole.org> (a)

Veltz, P: "Tempos da economia, tempos da cidade: as dinâmicas" en: Henri Acselrad (org). DP6A Editora, 2001, Río de Janeiro. (b)