

# LA CUESTIÓN URBANA: GESTIÓN EN RED DE CIUDADES SIGLO XXI

## THE URBAN QUESTION: MANAGEMENT IN THE XXI CENTURY CITIES NETWORK

Douglas Gil-Contreras

douglasgilcontreras@gmail.com

Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela

### RESUMEN

De seguidas se intenta dar un vistazo por el estado del arte de la gestión de las ciudades y su reto en este siglo, afrontando lo que se ha dado llamar la cuestión urbana. Su finalidad es describir los cambios sustanciales ocurridos en la base conceptual de la gestión urbana referentes a los gobiernos en red. La metodología consistió en el análisis teórico de los nuevos enfoques de gestión urbana, y en particular la consideración de la gestión en redes como propuesta para la gestión estratégica como nuevo paradigma de la gestión pública, siendo esta la principal conclusión y como conseguir el paso eficiente de la planificación estratégica a la gestión estratégica.

**Palabras clave:** gestión estratégica, gestión pública, gestión urbana, sociedad de información, sociedad en red.

### ABSTRACT

In what follows is an attempt to take a look at the state of the art of city management, and its challenge in this century, facing what has been called the urban matter. Its main purpose is to describe the substantial changes that have occurred in the conceptual basis of urban management related to network governance. The methodology consisted in the theoretical analysis of the new approaches of urban management and, in particular, the consideration of networks management as a proffer for strategic management as a new paradigm of public management, this being the main conclusion and how to move effectively from strategic planning to strategic management.

Recibido: 13 de agosto de 2018 revisión aceptada: 6 de diciembre de 2018

Correspondiente al autor: douglasgilcontreras@gmail.com

**Keywords:** strategic management, public management, urban management, information society, society.

## 1. INTRODUCCIÓN

Buscando el término ciudad en diccionario de la Real Academia Española, este la define como: “f. Conjunto de edificios y calles, regidos por un ayuntamiento, cuya población densa y numerosa se dedica por lo común a actividades no agrícolas” (RAE, 2018). De igual forma al teclear la palabra en cualquier buscador, la primera definición que surge es la de la enciclopedia cooperativa Wikipedia, “Una ciudad es un asentamiento de población con atribuciones y funciones político-administrativas, económicas y religiosas” (Ciudad.Wikipedia, 2018). Estas las más simples, pero ambas ya incluyen la parte más importante que es el ser humano y por ende, pero no adrede, su complejidad.

Así, el concepto de la ciudad es uno de los más acabados e incluso, porque no decirlo, el más estudiado en el contexto humano. Estas definiciones se pasean desde la más básica estableciendo la distinción entre la vida natural y el mundo artificial fabricado por el hombre, hasta los más recientes que la definen como actor complejo y multidimensional, dándole carácter económico, político y social, solo reservado hasta hace poco al ser humano mismo, situándola como parte muy importante en la construcción social. No importa que tan desarrollada o no esté la ciudad, no hay mejor alusión a la misma que la expresada por Mario Édgar López Ramírez en su artículo; **Pensar la ciudad;** “todas las ciudades son reflejo de un concepto último: la posibilidad de vivir rodeado por el imperio de los objetos humanos y así, sentirnos seguros” (López, 2012:1) o el título mismo del libro de Edward Glaeser, que ya es considerada por muchos un clásico; El

Triunfo de las Ciudades: cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices (Glaeser, 2011).

Esta mirada a la ciudad y la cuestión urbana, no es nueva ya para la década del 1970, un Manuel Castells publica; La cuestión urbana; mostraba con asombro como los debates sobre los problemas urbanos eran un elemento importante y fundamental dentro de las políticas gubernamentales, en los medios de comunicación y, por ende, la vida cotidiana de un amplio sector de la población. (Cfr. Castell, 1985). Sin embargo, su preocupación por las cuestiones urbanas era ideológica y su percepción lo lleva a asumir que el cambio social estaba en la acción de la clase trabajadora y su movilización contra una estructura de dominación, la perspectiva de Castells partía de su visión marxista. Aunque su teoría enfocaba el tema del fenómeno urbano en el discurso académico y político, lo asociaba con procesos a procesos fundacionales relacionados con el capitalismo y el papel del Estado, esto apenas lógico dada su postura ideológica. (Brenner, 2013)

Otros antecedentes de la teorización de la ciudad lo constituyen los aportes de Henri Lefebvre (Lefebvre, 2011) en principio mostrando las bondades de la vida en la ciudad toda vez que atestiguaba el fenómeno de la urbanización a escala mundial en una especie de triunfo de la ciudad, una nueva era urbana en la que las ciudades se expanden a lo largo y a lo ancho del planeta con el surgir de las metrópolis, aunque ya al final de su vida en su último artículo, Quand la ville se perd dans une métamorphose planétaire, publicado en Le Monde *Diplomatique* en

Douglas Gil-Contretas

1989, traducido a varios idiomas, aún hoy día publicado y citado continuamente, muestra un pesimismo mostrándola perdida o en sus palabras “descarriada” en una metamorfosis planetaria.

Hace algunas décadas se tenía la impresión de que lo urbano –como suma de prácticas productivas y de experiencias históricas– sería portador de nuevos valores y de una civilización distinta. Estas esperanzas se difuminan al mismo tiempo que las últimas ilusiones de la modernidad. (Lefebvre, 2011:35)

No obstante, las ciudades siguen adquiriendo día a día más protagonismo tanto en la vida política, económica, social, cultural, mediática y académica, razón por la cual podemos hablar de la ciudad como un actor político, económico, social complejo y multidimensional. Estos nuevos actores, las ciudades, cobran importancia también en el tratamiento de los gobiernos locales a los cuales incluyen, articulándose con las administraciones públicas (locales o nacionales), agentes económicos públicos y privados, organizaciones sociales y cívicas, sectores intelectuales y profesionales y medios de comunicación social.

Todo lo anterior, genera preocupación en los gobernantes a toda escala dado el rápido crecimiento demográfico en los centros urbanos, ha colocado en las agendas políticas internacionales la intención de transformación de las ciudades actuales, de esto da cuenta un informe de la ONU donde estima que en el año 2050 el 70% de la población mundial vivirá en ciudades y que actualmente ya cerca de 50% lo hace incluso que ya hay 33 ciudades con poblaciones superiores a los 10 millones de habitantes (ONU-Habitat, 1996). Así surge la necesidad de entender cuál es el papel de las ciudades al momento

de dar respuesta a estas nuevas tendencias urbanas, cómo contribuyen los diferentes elementos que las conforman al desarrollo de las ciudades como actores predominantes, y conocer qué pautas institucionales están siguiendo diferentes casos exitosos y cuales faltan por establecer dado la importante del sujeto en estudio, la ciudad compleja.

Es por esto que la llamada cuestión urbana y su gestión, conlleva una serie de retos y nuevos desafíos, retos que en varios casos se solapan y contradicen. Retos como hacer de una ciudad competitiva, este implica los desafíos de globalización o mundialización, desarrollo y competitividad territorial con sus ventajas competitivas y comparativas, la generación de empleo y mejora en la calidad de vida de sus habitantes, establecerse como espacio relacional (sinergia-jerarquía-accesibilidad-competencia). Contrariamente a esto, una ciudad altamente competitiva puede traer consigo desigualdad, ampliando significativamente la brecha de ingresos entre sus habitantes. Aun cuando, la mejora de la competitividad de las ciudades es un camino hacia la eliminación de la pobreza extrema y promoción de la movilidad social y la prosperidad compartida (Cfr. Mukim M. y otros, 2016).

Desafíos novedosos como las llamadas ciudades *smart*, o sus variantes la ciudad inteligente, la ciudad en red y la ciudad virtual pueden venir apareadas con una gran exclusión, surgiendo así otro reto, el de hacer a la ciudad un espacio incluyente. Aun cuando, para organismos multilaterales como el Banco Mundial afirman que:

[Las] tecnologías pueden servir a una variedad de diversos fines: mejor entrega de los servicios de gobierno a los ciudadanos, mejor interacción con las empresas e industrias, empoderamiento del ciudadano en el acceso

a la información”... “Las ventajas resultantes pueden ser menor corrupción, transparencia creciente, mayor conveniencia, crecimiento del crédito, y/o reducciones de costes”. (Banco Mundial, 2012)

El reto de la ciudad inclusiva e igualitaria, enfrenta el problema de los asentamientos informales como principal reto urbano, la movilidad y accesibilidad para todos, gobernanza urbana. Esto a su vez puede traer riesgos de sostenibilidad en el tiempo. El reto de la ciudad sostenible en el tiempo puede colidir con el desafío de no contrastar con la ecología urbana y el desarrollo sustentable y el fenómeno de la resiliencia urbana.

Retos que difícilmente puedan ser enfrentados, al menos medianamente eficazmente, con la gestión de un sector público con un modelo como el descrito por Max Weber, con una burocracia que sigue reglas establecidas, orientadas hacia el mérito y una estructura organizacional relativamente estables (Cfr. Scrollini, 2013).

De esta manera, surge la necesidad de la administración y más específicamente la gestión de las ciudades diferente al modelo jerárquico, y para esto último se suscribe el paradigma teórico que establecen los estudios de Manuel Castells (1997) en sus trabajos sobre la era de la información y que se denomina sociedad red. Según este paradigma, la sociedad actual en las ciudades y su estructura social, se basa en un entramado de nodos interconectados en forma de red, donde cada nodo son los actores políticos, económicos, sociales e institucionales, en el que las responsabilidades son descentralizadas y a la vez compartidas por todos los nodos sin una exclusividad manifiesta por ninguno de esos nodos. Esto es, la sociedad así entendida como una red será abierta, dinámica, capaz de adaptarse al integrar nuevos nodos

(actores) mientras puedan comunicarse entre sí; permanentemente innovadora al reconstruir de manera incesante las relaciones entre los actores sin necesidad de amenazar su equilibrio.

Todo lo anterior tiene como punto común la complejidad de la ciudad actual, su complejidad como nuevo sujeto y a la vez complejidad derivada de la interacción del ser humano como elemento fundamental del fenómeno de cuestión urbana de Castell y su propuesta de una sociedad en red.

## **2. LA CUESTIÓN URBANA, GESTIÓN DE LA CIUDAD Y NUEVOS DESAFÍOS**

La paradoja de la ciudad podría describirse, precisamente por su separación con la naturaleza. La ciudad pretende ser un sistema social autónomo e independiente. No obstante, la ciudad recibe esta sensación de autonomía por medio de múltiples dependencias. Como parte de un principio dialógico entre contrarios, la independencia de la ciudad se basa en la dependencia de la naturaleza. A esta relación paradójica se le llama complejidad: “cuanto mayor es la autonomía de la que goza un sistema, mayor es la dependencia en relación con su ecosistema”, nos dice Édgar Morin. (López, 2012)

En su libro *El triunfo de las ciudades*, Edwar Glaeser emplea todo un capítulo tratando de responder a la pregunta de ¿Cómo prosperan las ciudades? pues bien, creo que lo responde en las primeras líneas de dicho capítulo y lo hace con su reacción a una cita de Tolstói, “«Todas las familias felices se parecen entre sí; las infelices lo son cada una a su manera». Sin embargo, entre las ciudades son los fracasos los que guardan cierta semejanza entre sí,

Douglas Gil-Contretas

mientras que los éxitos siempre tienen algo de singular”. (Glaeser, 2011).

El hacer una ciudad próspera y exitosa, en su amplio sentido esto es, inclusiva, competitiva, sostenible o sustentable, inteligente, *smart*, etc. es decir, superando los retos planteados en la introducción es algo por demás complejo. Complejidad que tiene como punto de partida la misma definición de ciudad, como la de Manuel Castells en la ya mencionada Cuestión Urbana; la ciudad como asentamiento, en el lugar desde donde se proyecta la actividad religiosa, administrativa, política y cultural del territorio; que se comportan y se fundamentan bajo una racionalidad económica, productiva, financiera, comercial y de intercambio y conforman formas específicas de organización y distribución social. Agregando a lo anterior, las ciudades son escenarios de gestión, de dominación y de producción ligadas a un sistema político administrativo. (Cfr. Castells, 1985)

Más reciente, otros autores como Neil Brenner en su artículo Tesis sobre la urbanización planetaria, mantiene un nuevo enfoque en sus estudios urbanos académicos, que según dice, parecen sufrir una nueva crisis epistemológica, proponiendo ubicar en el centro del análisis los procesos de destrucción creativa del espacio político-económico. En este tipo de trabajos, es común escuchar hablar sobre el triunfo de la ciudad y una nueva era urbana en la que las ciudades se expanden a lo largo y a lo ancho del planeta, tanto que su exposición hace una extensa mención a autores muy relevantes respecto a eso, el triunfo de la ciudad (Cfr. Brenner, 2013), de igual forma da cuenta de ello, el creciente interés de los organismos multilaterales en las ciudades como protagonista, así, la Exposición Universal de 2010 se celebró en Shanghái bajo el lema, Mejor ciudad, mejor

vida, incluso años antes el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos había declarado el advenimiento de una era urbana, generada por el rápido crecimiento de la población mundial en las ciudades (ONU-Habitat, 1996).

Esto parece ponerlo en evidencia el Banco Mundial, en el informe de la investigación hecha por un equipo conformado por Megha Mukim y Austin Kilroy como coordinadores y los investigadores Stefano Negri, Cecilia Sager, Sameh Wahba y Somik Lall miembros de los grupos de Práctica Global Social, Urbana, Rural y Resiliencia, y la Práctica Global de Comercio y Competitividad (Mukim y otros, 2016); allí establecen mediante una investigación empírica, basada en regresiones lineales, los factores que hacen una ciudad competitiva, y no solo de cómo esto mejora la creación de empleos, el ingreso per cápita, el crecimiento económico, sino también cuales son los factores y quién o quiénes son los actores que propician este fenómeno, dada la cantidad abrumadora de datos que dan cuenta de un número importante de variables no solo en su informe, sino en los 7 documentos acompañantes que componen en la totalidad ese informe, quizás también es bueno acotar, que dicho informe cuenta con la colaboración de otro número importante de organizaciones y universidades que lo soportan.

Aunque más allá de las cuestiones cuantitativas, que siguen siendo muy importantes, no debe perderse de vista que las cuestiones de lo urbano, para mantener el término de Castells, también son cualitativas y el fenómeno de la ciudad como protagonista en el ámbito social está adquiriendo nuevas dimensiones y formas cada vez de mayor importancia y de mayor envergadura, que hacen redefinir el papel pasivo de las ciudades en el desarrollo y crecimiento de los países

toda vez que la antigua división entre lo urbano y lo rural parece diluirse, igualmente la idea de negación de la naturaleza frente a la ciudad como condición de triunfo de lo humano, también va camino a diluirse.

Sin embargo, el ya citado Lefebvre advertía de las amenazas que se cernían sobre la ciudad y que tendían a agravarse día a día. La dependencia de la tecnocracia y de la burocracia, lo institucional como enemigo paralizante de la vida urbana, la innovación arquitectónica que algunas veces no es tal, por la información, por la animación cultural o la vida asociativa, las administraciones públicas locales que aún se organizan según un modelo estatal con los hábitos, buenos o no, y de dominación de la alta burocracia webberiana del Estado. Respecto a los ciudadanos y las amenazas, su referencia es obligatoria “Los habitantes de las ciudades ven menguar sus derechos teóricos de ciudadanos y la posibilidad de ejercerlos plenamente. Se habla mucho de decisiones y de poderes de decisión, pero de hecho estos poderes siguen en manos de las autoridades” (Lefebvre, 2011:37).

Siguiendo con Lefebvre, establece como la principal amenaza a lo urbano la extensión mundial, en sus palabras la “planetarización” de lo urbano, amenaza la diversidad, lo individual y homogeniza el espacio social jerarquizándolas en el espacio según su valor, y lo fragmenta a la vez dividiendo los espacios dedicados al trabajo, de producción bienes o servicios diversos, de los de ocio. Para él “Pronto no quedará sobre la superficie de la Tierra más que islas de producción agrícola y desiertos de cemento” (Lefebvre, 2011:39). Hay algo que esta subsumido en su análisis, la necesidad que restituir la vida asociativa o la autogestión, que adoptan otro contenido aplicadas a lo urbano. La cuestión es saber si un movimiento social y político puede

formularse y rearticularse sobre problemas puntuales y concretos que afectan a todas las dimensiones de la vida cotidiana. (Cfr. Lefebvre, 2011).

De lo anterior, podemos advertir no solo la importancia que están adquiriendo la gestión de las ciudades y lo urbano, sino también, lo problemático que se está convirtiendo su devenir y de ello da cuenta lo complejo y variado de los enfoques, y como se esbozó en la introducción, los retos son cada vez más exigentes y no necesariamente coincidentes y las amenazas de las que habla Lefebvre, Castell, Glaeser, Brenner, el Banco Mundial, ONU, etc.

## 2.1 Críticas a la planificación estratégica

Casi todas las ciudades y sus administraciones municipales a finales de año comienzan con el diseño del plan estratégico del año siguiente y las que no ya están estimando iniciar su proceso de planificación, llamados de muchas formas, Plan operativo anual, Plan estratégico de acción anual o cualquier otro, convirtiéndose en un instrumento regular de las políticas públicas urbanas y municipales. De eso dan cuenta las publicaciones del Centro Iberoamericano de desarrollo estratégico urbano CIDEU, como el Plan de acción CIDEU 2018-2019 o el Plan Estratégico Metropolitano Caracas 2020 (Cfr. CIDEU, 2018)

Sin embargo, también son regulares las críticas a los mismos por las propias administraciones, por los ciudadanos y por la oposición a las administraciones municipales en regímenes democráticos. Estas críticas básicamente son aquellas que se dirigen a identificar insuficiencias o malas prácticas; y las que constituyen una crítica global a la opción metodológica de encontrar la

colaboración entre los actores urbanos y la participación ciudadana (Cfr. Pascual, 2011).

Respecto al primer grupo de críticas, son las que se refieren a las autocríticas a la planificación estratégica, en el sentido de que los autores que las formulan consideran necesario superar determinadas deficiencias detectadas en los procesos de planificación estratégica, para constituirse en un eficaz instrumento de transformación urbana, las principales críticas consideradas son:

- El consenso como encubridor de conflictos, la confusión entre el inicio y el final del plan.
- La debilidad en las formulaciones de las estrategias, incapacidad de definir una estrategia urbana en un horizonte temporal preciso.
- La similitud de objetivos en los planes estratégicos, o ausencia de contenidos específicos en cada plan.

Respecto del segundo, las críticas a los procesos de participación y colaboración incluidas en la planificación, están las que rechazan la posibilidad de que una estrategia se elabore de forma participativa involucrando a los ciudadanos; y las que rechazan la colaboración del sector privado.

### **2.1.1 Críticas a la opción participativa**

O crítica al aspecto de totalidad de los planes estratégicos donde los proyectos de los planes estratégicos no pueden surgir nunca de la participación social mediante acuerdo mayoritario y consenso, ya que sería un proceso que busca la complicidad ciudadana, siendo entonces producto de la audacia política o de las élites intelectuales y culturales dominantes. Veladamente este tipo de plan establece la corresponsabilidad

resultando en un menor compromiso ya que este será compartido.

Este modelo de planificación y de gestión urbana participativo, posee las siguientes características: apoya y da la máxima autonomía a las elites intelectuales y culturales; relación directa de éstas elites con las ejecutivas de la organización política; y capacidad de gestión de la autoridad política y ejecutiva para hacer valer sus proyectos solo por habilidad de negociar con las mayorías.

### **2.1.2 Críticas al conservadurismo social de los planes estratégicos**

O críticas a la globalidad de la planificación estratégica, esto es la crítica a su conservadurismo. En este caso la crítica proviene de los más comprometidos en un cambio radical de las estructuras sociales y económicas que, opinan, debe ser protagonizado por la acción de las clases más populares. Esto dado que, los planes estratégicos tienen una jefatura ejecutiva o directiva formada por las principales instituciones económicas y sociales, y su crítica gira en que si las instituciones dominantes dirigen un proceso de planeación, éste significará la consolidación de su dominio al conjunto de la ciudad y la sociedad.

En este aspecto surgen críticas por ejemplo a los planes de ciudad competitiva o producto ciudad, la proyección internacional, etc., como expresión del neoliberalismo propio de la etapa de la mundialización de la economía, obviando las influencias de la globalización, las de las TICs y la sociedad de la información, las nuevas posibilidades energéticas, conservación del medioambiente, entre otras.

En resumen, las críticas a la totalidad de la planificación estratégica resaltan sus relaciones con los actores urbanos. Las críticas globales, que hasta hoy han efectuado a la planificación

estratégica van contra evolución o desarrollo. Ambas críticas son muy contradictorias entre sí, pero en ambas entienden la planificación estratégica efectivamente como una relación entre los agentes urbanos, y es en este punto donde se enfoca la propuesta de la gestión en Red.

## 2.2 Gestión de la ciudad en Red o Relacional

La gestión pública estratégica de una ciudad es promover y canalizar la cooperación entre los actores tienen capacidad de transformar la ciudad, para definir una estrategia compartida y sobre todo sinérgica, de la ciudad; impulsar la realización de proyectos que estructuren una estrategia urbana con el fin de producir valor público. Actores que, compartan criterios de actuación y el conocimiento sobre sus principales habilidades y oportunidades. Es pública, porque se desenvuelve en el contexto de los fines del Estado y su marco jurídico-político (Cfr. Ortegón, 2009)

De esto, los planes estratégicos de administraciones públicas locales, se convirtieron en un instrumento para que los gobiernos desarrollaran un nuevo tipo de gestión pública, un nuevo enfoque, un nuevo modelo, un nuevo paradigma de gestión, que ha sido definido como gestión relacional o gestión en red y que, tiene la oportunidad de desarrollarse en una gestión estratégica de redes. Los planes estratégicos, han sido expresión de la necesidad de los gobiernos locales de establecer unas relaciones adecuadas y sinérgicas entre los agentes públicos, sociales, empresariales y vecinales para dinamizar económica y socialmente el territorio, estos planes continúan siendo empleados, puesto que su práctica se está extendiendo a todos los niveles de la Administración local, no sólo a nivel territorial sino también sectorial

(educación, servicios sociales, cultura, etc.) por lo que en realidad complementan la gestión y no es que ésta última los sustituye (Pascual, 2011).

En el siglo XX, la burocracia gubernamental jerárquica de tipo Weberiana era el modelo de organización predominante en la administración pública y en la forma se prestaban los servicios públicos y cumplían con las metas de las políticas públicas. Los administradores públicos y sus subordinados realizaban tareas profesionales altamente rutinarias, de manera uniforme. Hoy en día, en un nuevo siglo, las sociedades cambiantes y cada vez más complejas obligan a los funcionarios de las administraciones públicas a que desarrollen nuevos modelos de gobierno donde se incluyan nuevas formas de asociación con su entorno y con terceros.

Esas nuevas sociedades establecen nuevos desafíos, y las formas de enfocarlos son en gran medida, más numerosas y más complejas que nunca antes. A medida que se dispersa el poder y las fronteras se tornan más fluidas, los problemas se han vuelto tanto más globales como más locales. Las soluciones apegadas a un manual han cambiado por aquellas hechas a gusto del consumidor de los bienes o servicios públicos, y cada vez más, a medida que los problemas complejos de las poblaciones diversas y móviles desafían las soluciones simplistas.

El modelo de gobierno weberiano tradicional y jerárquico, con ese tipo de soluciones simples, simplemente no satisface las demandas de esta era compleja y en constante cambio. Los sistemas burocráticos y rígidos, que operan con procedimientos, órdenes y controles, restricciones laborales estrictas, culturas y modelos operativos centrados en los mismos, son particularmente poco adecuados para tratar problemas que

Douglas Gil-Contretas



frecuentemente trascienden a las fronteras de las organizaciones.

No obstante, el modelo jerárquico aún tiene vigencia pero con influencia cada vez menor, debido a esa especie de forcejeo que se ha convertido el dar la solución de problemas cada vez más complejos, entre el gobierno por dar solución y los innovadores, que con nuevas herramientas proponen nuevas formas de enfrentarlos. Esto, ha producido un nuevo modelo de gobierno donde la principal tarea no es el manejo de programas y las personas encargadas de los mismos, sino que ahora se centra en el manejo de recursos de todo tipo, incluso privados, y no a las administraciones públicas como usualmente era, todo con la intención de producir valor público. Las administraciones públicas regionales cada vez cobran menos importancia en la prestación de bienes o servicios públicos y más importantes en la generación de valor público dentro de la red de relaciones múltiples entre organizaciones de diversa índole y esto caracteriza a un gobierno moderno. Así surge un gobierno en red que poco se asemeja a un organigrama tradicional y más se asemeja a una red dinámica como una red de computación, con capacidad de ampliarse, reducirse, organizarse o reorganizarse dependiendo de la situación a que se enfrente.

En cuanto a propósitos, las redes podrán cubrir muchos desde convertir la ciudad misma en una plaza de mercado para la innovación, fomentar la cooperación entre gremios hasta fomentar las iniciativas a tomar por los gobiernos para alcanzar las metas en políticas públicas, esto con, metas medibles con indicadores, con responsabilidades asignadas a los múltiples actores y con un flujo estructurado de información, todo con el fin último de producir valor público como se ha estado insistiendo, con la particularidad de

que será mayor que la suma individual de las capacidades de cada actor si no colaboraran en red (Cfr. Goldsmith, 2006).

Ya anteriormente, se señala el surgimiento del paradigma de la gestión en Red de la complejidad cada vez creciente de las exigencias a las administraciones públicas, a la también creciente colaboración entre los gobiernos con el sector privado, organizaciones sin fines de lucro y asociaciones para la producción de bienes y servicios públicos aunados a unos factores como los cambios en la economía y al avance tecnológico acelerado de los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI. Gobernar en red implica la confluencia de al menos cuatro tendencias que están cambiando de forma irrevocable los factores públicos de forma generalizada (Cfr. Goldsmith, 2006:13 y siguientes).

### **a. Gobierno por terceros.**

Empleo de terceros, compañías privadas y organizaciones sin fines de lucro para proveer o distribuir bienes y servicios. Esto es, emplear redes de proveedores para mejorar esa entrega o distribución de esos bienes o servicios pero yendo más allá de un simple contrato con el gobierno, convirtiendo al sector público de un proveedor de bienes y servicios a un facilitador de servicios. Este modelo de gobierno por terceros, es decir, de contratos con comercializadoras, de sociedades mixtas público-privada, de tercerización, de acuerdos de concesiones e incluso la privatización son los componentes centrales de la gestión de gobierno en red.

### **b. Gobierno asociado.**

Así se refiere al tipo de gobierno cuando múltiples agencias de gobierno incluso a diferentes niveles se unen para proveer los bienes o servicios públicos en un servicio

integrado. El solo tratar de enfrentar las nuevas exigencias a través de tercerizar el gobierno no es suficiente en un gobierno de modelo jerárquico. Pues aun cuando se cuente con los servicios de una empresa privada para suplir bienes o servicios, si se hace en un modelo jerárquico, su enfoque limitado de la gestión llevará a los ciudadanos a continuar recibéndolos a través de este como canal de distribución del bien o servicio. Esto ha llevado, a que el paradigma de la gestión de gobierno en Red plantee la asociación de varios niveles de gobierno para brindar servicios integrados, esto desmantelando las líneas de mando del modelo jerárquico permitiendo la coordinación y flujo de información entre los niveles a fin de no redundar en esfuerzos.

### **c. Revolución digital.**

Del neo institucionalismo, la teoría de agencia y antes de esta, ya por los años 30 en la teoría de la Firma, dan gran importancia a los costes de transacción que son directamente proporcionales al costo de recaudar información, “Las organizaciones empresariales grandes se desarrollaron, ..., debido a los costos de transacción involucrados en crear, vender y distribuir bienes y servicios” (Coase, 1937). Esto es, cuando los costos de transacción de realizar una tarea determinada son muy altos si es hecha por una empresa externa, lo más probable es que la misma empresa asuma la tarea, creando así estructuras jerárquicas burocráticas enormes en los gobiernos. Sin embargo, ahora mismo estos costos de transacción asociados al manejo de la información de materias primas, fabricación, despachos, manejos y transporte, etc. es decir, asociados a las transacciones, con el advenimiento de la Internet y las TICs, se han reducido de forma abismal.

La Internet y las tecnologías actuales permiten a las organizaciones y gobiernos compartir datos e integrar procesos con socios o agencias de gobiernos fuera de los espacios físicos de la organización, aún fuera de las comunidades o incluso países. Todo esto, trajo como consecuencia que el costo de tercerizar sea más bajo que emprenderlo dentro del mismo gobierno, y gestionar en red con múltiples empresas especializadas y por ende reducir los costos.

### **d. Demanda ciudadana.**

La mayor y más especializada demanda ciudadana por bienes y servicios públicos equiparados con el nivel de provisión de servicios que la tecnología proporciona en el sector privado, crean una nueva tendencia dentro de la gestión en Red. La facilidad en el acceso a bienes y servicios hace que los ciudadanos esperen poder adquirirlos a través de las vías convencionales como por vía digital teniendo un mayor control en lo que adquieren, tamaño, precio, color, etc. y cada vez menos están dispuestos a esperar por bien o un servicio mediocre.

En perspectiva, gobernar en Red representa aglutinar estas cuatro tendencias (figura 1), el alto grado de colaboración público-privado de un gobierno tercerizado, la capacidad administrativa más eficiente de una red de gobierno asociado, el uso de la tecnología para la interconexión y flujo de información de la red que proporcione mayores y mejores alternativas de acceso a bienes y servicios públicos.

Ya para finalizar, el modelo de gestión de redes debe articularse en torno a tres pilares que son, la corresponsabilidad como finalidad, unos objetivos claros de gestión y la definición precisa de etapas para la implantación de la gestión (Cfr. Pascual, 2011).

**I. Fin:** La estrategia urbana de gestión en Red, exige el compromiso de acción por parte de los principales actores urbanos, públicos o privados, con o sin fines de lucro, para desarrollarla. Actores entendidos como organizaciones coherentes alineados en torno a un fin que no es otro que agregar valor público, alineados en compromisos de acción concretos necesario en un proceso de construcción de las redes, alineados desde el principio y hasta situar las relaciones entre lo público y privado, entre Administración y sociedad en el terreno de la corresponsabilidad, para ello es necesario:

- Objetivos comunes, para la creación de una opción de gestión de ciudad compartida, tercerizada y asociada.
- Responsabilidades concretas, asumirlas para llevar a cabo un efectivo desarrollo estratégico urbano y, en especial, sus proyectos que generen valor público. Estas responsabilidades asumidas deben ser articuladas con el objetivo de conseguir el máximo aprovechamiento de recursos, usualmente finitos o escasos, aprovechamiento también máximo de los conocimientos y capacidades del sector privado para establecer una sinergia efectiva con los del sector público.

Este proceso de mejora relacional debe diferenciado del proceso de definición de la estrategia urbana. El resultado del proceso es conseguir la identificación de una estrategia concreta con un compromiso claro de acción con miras a la concreción de la estrategia de gestión urbana en red como fin último de esta etapa.

**I. Objetivos:** La metodología para conseguir el desarrollo de la gestión relacional, en Red, es muy amplia y variada y deberá adaptarse a cada tipo de ciudad. Pero la aplicación

de cualquier método o técnica, debe estar orientada a:

- identificación efectiva de los intereses de cada actor y de los proyectos para realizarlos.
- Aumento del conocimiento y comprensión mutuos de los intereses.
- Consenso, o acuerdo entre los actores acerca de los objetivos estratégicos de la estrategia urbana que se quiere alcanzar.
- Confianza, en la actuación de los otros actores y en especial en las sinergias de la cooperación.
- Compromiso y la cooperación para impulsar el desarrollo de los proyectos tendientes a generar el valor público.
- Empoderar positivamente a los participantes en la red en su papel y capacidad de contribuir al desarrollo urbano.
- Liderazgo Compartido y corresponsabilidad con el éxito en el proceso de gestión del cambio urbano.

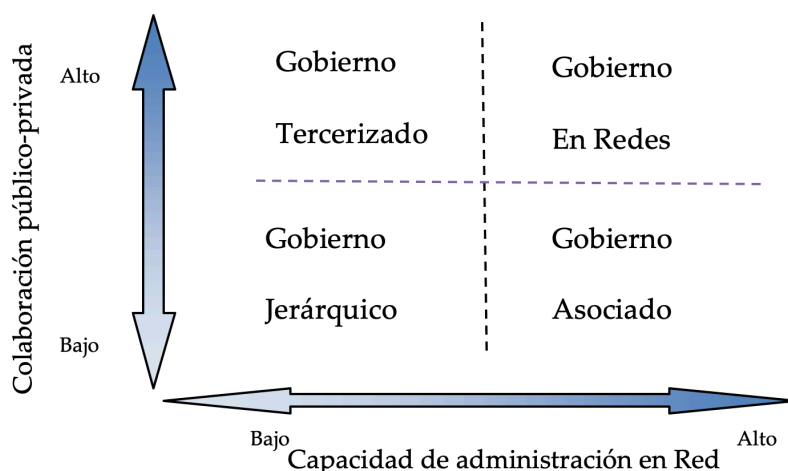
## **I. Etapas en la gestión de redes**

*Fase 1 Identificación de los actores urbanos.* Esta es la primera etapa, identificar y conocer sus relaciones y percepciones antes de activar la red. Es decir, es básico que el convocante de la red, disponga de un análisis de los actores y de su capacidad real para un cambio urbano.

*Fase 2 Activación la red.* La red se activara a partir del gobierno de la ciudad, gobierno local, como representante de los ciudadanos, convocando a los actores identificados en la etapa previa para elaborar conjuntamente la estrategia urbana. En esta fase, es de suma importancia la articulación de voluntades y buenos deseos sobre el desarrollo urbano.

*Fase 3 Interacción.* Esta es la fase de diseño variable y diferenciado adaptado a las particularidades de cada ciudad, se desarrolla en esta fase una estrategia para la intensificación, consolidación y mejora de las interacciones entre los actores. Esta fase es básica donde surge la figura fundamental del gestor de redes, como el intermediario en base a los objetivos señalados del proceso, que utiliza las ideas y técnicas, y gestiona las percepciones, mediador entre los intereses particulares de cada actor, y quizás lo más importante como facilitador de la comunicación, el consenso y la cooperación entre los actores identificados en la primera etapa.

*Fase 4 Corresponsabilidad.* Fase decisiva de la gestión relacional entre organizaciones y actores de la ciudad. Se debe establecer el compromiso mutuo y la corresponsabilidad para impulsar la estrategia general de la gestión en red de la ciudad. En función de competencias, recursos y capacidad de influencia identificados en la fase 1, se activan los proyectos clave para el desarrollo urbano. La corresponsabilidad es imposible sin una estrategia clara y unos proyectos concretos como también imposible, sin el compromiso y la responsabilidad individual. A partir de la corresponsabilidad, la red de actores puede plantearse nuevos objetivos o bien movilizar nuevas coaliciones o redes.



**Figura. 1** Modelos de Gobierno  
Fuente: Golsmith y Eggers (2006)

### 3. CONCLUSIONES

El aumento en complejidad, población y tamaño de las ciudades, de requerimientos y exigencias de los ciudadanos hacen de las estructuras de gestión de gobierno tradicionales, jerárquicas, ineficientes para la prestación y entrega de bienes y servicios. Creando la necesidad de una forma diferente de gestión que no solo involucre a actores

públicos sino también privados con o sin fines de lucro, esto hace que surja un nuevo paradigma en la gestión como lo es la gestión de gobiernos en red.

En la gestión de gobiernos en red, pareciese que el objetivo es depender cada vez más de terceros para brindar los bienes y servicios, no obstante, su rendimiento dependerá cada vez más de la capacidad del gobierno para

manejar las sociedades y hacer que todos asuman una responsabilidad en la prestación de servicios, convirtiéndose de un prestador de servicios a facilitador de servicios.

Los gobiernos locales pueden producir más valor público con el enfoque de gestión de gobiernos en red de lo que se produce en un modelo de gestión jerárquico y de ello da cuenta los innumerables ejemplos que colman la bibliografía citada, pero es importante también establecer que significa grandes esfuerzos y desafíos sobre todo en la articulación de actores urbanos con naturaleza e intereses muy disímiles, generando riesgos en la negociación subyacente en la conformación de la estructura en red y que constituye la principal crítica a la tercerización del gobierno. El gobierno en red requiere una forma de administración pública diferente adaptada a los nuevos tiempos y a las nuevas exigencias de un ciudad creciente y compleja.

## REFERENCIAS

### BIBLIOGRÁFICAS

- Alva, B., Modesto, C. (2014). Innovación y competitividad urbana: hacia la reingeniería del gobierno local. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL-UN [En línea, consultado febrero 2017] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36631/S2014112\\_es.pdf;jsessionid=937B847E2D9B2087D1F1C40A82CB26E?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36631/S2014112_es.pdf;jsessionid=937B847E2D9B2087D1F1C40A82CB26E?sequence=1)
- Borja, J. (1997). Las ciudades como actores políticos. Salamanca: *América Latina Hoy*, núm. 15, abril, 1997, pp. 15-19. [En línea, consultado Enero 2018] <http://www.acuedi.org/ddata/374.pdf>
- Brenner, N. (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. Buenos Aires: *Nueva Sociedad*, No 243, enero-febrero. Pp.38-66.
- Castells, M. (1985). *La Cuestión Urbana*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Castells, M. (1997) La era de la información: economía, sociedad y cultura Volumen I: La Sociedad en Red. Madrid: Alianza Editorial, S. A.
- CIDEU (2018). Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano. Montevideo, Uruguay. <https://www.segib.org/programa/centro-iberoamericano-de-desarrollo-estrategico-urbano-cideu/>
- Ciudad. Wikipedia (16Marzo2018). En Wikipedia, la enciclopedia libre. [En línea, consultado Enero 2018] <https://es.wikipedia.org/wiki/Ciudad>
- Coase R. H. (1937). *The Nature of the Firm*. *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16. Nov., 1937, pp. 386-405. [En línea, consultado Junio 2018] <https://www.jstor.org/stable/2626876>
- Etkin, J. (2000). “Política, Gerencia y Gobierno de las Organizaciones” Buenos Aires: Editorial Prentice Hall,.
- Glaeser E. (2011). *El triunfo de las ciudades*. México: Editorial Taurus.
- Goldsmith, S. y W. D. Eggers (2006). *Gobernando en Red*. Caracas: CEDICE Libertad.
- Grau-Solés, M., Íñiguez-Rueda, L. y Subirats J. (2011). ¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional Barcelona: *Athenea Digital* N° 11(1), Pp. 63-84
- Lefebvre, H. (2011). Metamorfosis planetarias. Madrid: *Viento Sur*, Número 116/Mayo 2011. Pp. 35-38 [En línea, consultado Abril 2017]. [http://cdn.vientosur.info/Vscompletos/vs\\_0116.pdf](http://cdn.vientosur.info/Vscompletos/vs_0116.pdf)
- ISO 37120 (2014). Sustainable development of communities: Indicators for city services and quality of life. Ginebra: ISO/TC 268, Sustainable development of communities.
- López-Ramírez, M. (2012). La ciudad: reflexiones sobre su separación con la naturaleza. La Jornada Jalisco: *Revista Nomada* [En línea, consultado Enero 2017]. <http://hdl.handle.net/11117/1247>
- López-Ramírez, M. (2013). “Pensar la ciudad”. Guadalajara: ITESO-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Centro de Investigación y Formación Social CIFS - Ecología Política. [En línea, consultado febrero 2018]. <http://hdl.handle.net/11117/1247>

- Merrifield A. (2011). El derecho a la ciudad y más allá: notas sobre una reconceptualización Lefebvriana. *Levante: Urban.* NS02 SEP2011–FEB2012 Pp. 1-10 [En línea, consultado Enero 2018] <http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/institucional/articulos-ns/ns02-septiembre-2011/el-derecho-a-la-ciudad-y-mas-alla-notas-sobre-una-reconceptualizacion-lefebvriana/>
- Mukim M., Kilroy A., Negri S., Sager C., Wahba S. y Lall S. (2016). *Ciudades Competitivas para Empleos y Crecimiento, ¿Qué, quién y cómo?*. Washington, DC: Grupo del Banco Mundial nº 101546. [En línea, consultado junio 2016]. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2016/02/08/090224b0841570ce/2\\_0/Rendered/PDF/Ciudades0compe000qu000qui0n0y00c0mo.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2016/02/08/090224b0841570ce/2_0/Rendered/PDF/Ciudades0compe000qu000qui0n0y00c0mo.pdf)
- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE (1996). *Employment and Growth in the Knowledge-based Economy*. París: OCDE. [En línea, consultado Mayo 2017] <https://www.oecd.org/sti/sci-tech/1913021.pdf>
- ONU-Hábitat (1996). *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*, Oxford: Oxford University Press.
- Ortegon, E. (2006). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia Y La Tecnología “Francisco José De Caldas” (COLCIENCIAS) Organización Del Convenio Andrés Bello (CAB, *Serie Ciencia y Tecnología No. 168*).
- Pascual, J. M. (2011). *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*. Barcelona: *Elements de debat territorial*. Diputació de Barcelona Oficina de la Xarxa Barcelona Municipis de Qualitat. [En línea, consultado Mayo 2018] <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/45009.pdf>
- RAE(2018). *Ciudad*. Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. [En línea, consultado Mayo 2018] <http://dle.rae.es/?id=9NXUyRH>
- Senn, J. (1999). *Análisis y diseño de sistemas de información*. México: Mc Graw Hill.
- Trullén, J., Lladós, J. y Boix, R. (2004). *Economía del conocimiento, ciudad y competitividad*. Barcelona: *Investigaciones regionales*. Pp. 139-161