

## Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes

Quim Brugué, Ricard Gomà y Joan Subirats

En este trabajo se exponen los desafíos analíticos pluridisciplinarios que plantean las redes como nuevo referente conceptual; se debate sobre el surgimiento de una nueva clave de lectura del espacio: el territorio-red; y se propone el abordaje político de éste desde las categorías de la *governance* multinivel y reticular.

### I. La red como nuevo concepto analítico y como nueva imagen del territorio

La dimensión territorial del Estado-nación se concretaba en la referencia a un espacio continuo que ocupaba una parte de la superficie de la tierra. La red, en cambio, se nos presenta como un espacio formado por puntos discretos (nudos) vinculados por líneas de relación, no por continuidades físicas. Analíticamente, el concepto de red se ha incorporado a muchas disciplinas científicas. Tal como nos recuerdan Jönsson, Tägil y Törnqvist (2000), “se puede observar cómo la red está substituyendo al átomo como símbolo general de la ciencia: mientras el átomo representa la simplicidad, la regularidad y el cierre, la red invoca la complejidad, la flexibilidad y la abertura”. Esta transición desde el átomo hasta la red comporta tanto profundos desafíos analíticos como transformaciones en las imágenes que utilizamos para percibir el territorio.

#### 1. Los desafíos analíticos

Es necesario combinar las sensibilidades y los conocimientos de como mínimo tres disciplinas científicas: la Geografía, la Economía y la Ciencia Política. Si algo comparten estos tres ámbitos de trabajo, es la necesidad de incorporar conceptos e instrumentos de análisis capaces de comprender la complejidad, la flexibilidad y la abertura de sus respectivos objetos de estudio. Tanto la Geografía como la Economía y la Ciencia Política observan con cierto desconcierto cómo se les desordena el mundo y cómo las simplificaciones y las regularidades que servían para interpretarlo pierden validez. El descubrimiento de la red aparece pues como una oportunidad para elaborar nuevas y más complejas interpretaciones, aunque su desarrollo es todavía excesivamente precario como para proclamar su victoria definitiva.

La *perspectiva geográfica*, en primer lugar, ha experimentado una notable actualización al constatar cómo se resquebrajan pilares analíticos tan sólidos como eran los conceptos de distancia, accesibilidad y continuidad física del espacio. Estas nociones, hasta hace poco inmutables, dejan paso a visiones más complejas y dinámicas del territorio: las distancias se relativizan, pues ya no dependen de proximidades físicas susceptibles de medición; la accesibilidad del territorio no queda condicionada únicamente por la disponibilidad de infraestructuras; y el espacio deja de ser un continuo físico para evaporarse a través de criterios más flexibles y abiertos de delimitación, como la intensidad de las relaciones y de los intercambios de distinto tipo.

En el *ámbito económico* suceden cosas parecidas. La mundialización de los mercados ha propiciado una apertura de las economías nacionales que, a su vez, se ha traducido en importantes transformaciones en términos de competencia. La competencia se intensifica, ya que a las exigencias de los costes se suman las de calidad y diferenciación de los productos. Para sobrevivir en esta situación no se puede actuar en el mercado como un actor independiente, tal como preconiza la Economía clásica, sino que es necesario establecer alianzas y acuerdos de colaboración entre los diferentes estadios de la producción, entre empresas y entre éstas y su entorno. En palabras de Veltz (2000), “la competitividad es cada vez más el resultado de las relaciones (...) y menos de las formas tradicionales de productividad”. En consecuencia, aparecen los conceptos de empresa-red y red de empresas como

recursos analíticos para acercarse a la complejidad, la apertura y la flexibilidad de los actuales procesos económicos.

Finalmente, el *análisis politológico* también se ha visto obligado a revisar sus principales elaboraciones conceptuales. La Ciencia Política moderna entendía la actividad de gobernar como el resultado de un proceso de racionalización a través del cual aparecía una organización especializada en la regulación de unos asuntos colectivos que, además, estaban perfectamente diferenciados de aquellos que se daban en el ámbito privado. Por otra parte, el ejercicio de gobierno seguía unas pautas de jerarquía y control que garantizaban su regularidad y previsibilidad. Actualmente, las organizaciones políticas han de asumir la complejidad de sus tareas a través de una apertura y una mayor flexibilidad de sus estructuras. Por otro lado, la especialización y el monopolio gubernamental dejan paso a nuevos conceptos que intentan incorporar una realidad donde son muchos los que participan en la actividad de gobernar (redes y gobierno multinivel) y donde la jerarquía deja paso a la negociación y la interacción.

## **2. Nuevas imágenes territoriales**

Tradicionalmente, el territorio respondía a la imagen de una jerarquía de ciudades con fuertes centralidades financieras e institucionales, periferias industrializadas y espacios de tercer orden donde no había llegado ni la urbanización ni la aglomeración industrial. En los últimos veinte años, sin embargo, se han producido transformaciones diversas del territorio: procesos de des-urbanización, de contra-urbanización y de peri-urbanización (Berry, 1976). Toda esta terminología acaba convergiendo en la generación de una nueva imagen: el territorio red.

El principal desencadenante de esta transformación se encuentra en la relativización del concepto de proximidad; es decir, en el rechazo de aquella visión clásica según la cual la organización del territorio se basaba únicamente en relaciones espaciales de proximidad. Al contrario, tal como expone Dematteis (2000), “las redes multiplican en su interior las relaciones verticales y horizontales más allá de los viejos vínculos de proximidad, sugiriéndonos la idea (difícil de visualizar) de un espacio virtual de flujos que ya no se ve condicionado por las distancias físicas”. Esta idea, excelentemente expuesta y popularizada en el trabajo de Castells (1999), nos sugiere que el espacio no es únicamente una realidad física, sino también relacional. En la medida en que los flujos de relaciones adquieren importancia a la hora de construir el espacio, la red (en tanto que representación de vínculos y relaciones) se convierte en el referente analítico para su comprensión.

El análisis, de todas formas, se complica cuando nos trasladamos de la teoría a la observación de los impactos prácticos que este proceso supone para el territorio. En este sentido, los teóricos urbanos han utilizado la teoría del *City Life Cycle* para explicar unos procesos pendulares donde se sucederían etapas alternativas de centralización y descentralización territorial (Van den Berg ...[et al], 1982). De este modo, a la centralización urbana asociada a la industrialización le seguiría, en los años cincuenta y sesenta, un proceso de descentralización (la contra-urbanización) y, por lo tanto, cabría esperar que en los años ochenta y noventa asistiríamos a un nuevo movimiento de re-centralización. Sin embargo, en su lugar se produce un híbrido formado por dos tendencias en oposición: lo que se conoce como la *periurbanización* o la *centralización desconcentrada*. Desde este punto de vista, lo que ha ocurrido en el territorio europeo en las dos últimas décadas es un proceso complejo que ha operado a través de dos movimientos: uno de descentralización (masivo y visible) y otro de centralización (selectiva y cualitativa).

Si observamos el territorio ciudad a ciudad, el primero es dominante; mientras que si lo agregamos regionalmente el segundo adquiere mayor relevancia. En otras palabras, las ciudades experimentan procesos de contra-urbanización y, por lo tanto, desconcentran su población y sus actividades hacia una periferia urbana en expansión. Por otro lado, al dirigir nuestra mirada hacia el nivel regional, visualizamos los flujos entre ciudades (la red) y, al contrario de lo que afirmábamos

anteriormente, detectamos procesos de concentración de actividades directivas y decisionales en determinados nudos centrales.

Así pues, podemos identificar dos niveles en la representación espacial del territorio: un nivel local y un nivel global. El primero se refiere a las ciudades individuales e interpreta el espacio en términos de proximidad y de las interacciones que ésta facilita. Desde el segundo nivel, en cambio, el espacio se percibe como una red de flujos y de relaciones que vincula a las ciudades con independencia de las distancias físicas que las separan. El primer nivel se refiere a un espacio físico y el segundo a un espacio virtual. Se trata de espacios diferentes, pero compatibles entre ellos: *la ciudad es simultáneamente física y virtual, próxima y relacional*.

Estas matizaciones son cruciales para entender las actuales dinámicas territoriales. Si el espacio local (la ciudad) hubiera sido definitivamente aniquilado por el espacio global (la red), las interacciones de proximidad habrían perdido toda importancia y únicamente visualizaríamos el territorio como una red donde las líneas serían lo fundamental y los nudos (las ciudades) quedarían vacíos de contenido. Sin embargo, la realidad nos muestra una situación muy diferente: una situación donde las ciudades, tanto o más que antaño, quieren comportarse y representarse como un actor colectivo cohesionado. El nudo local es pues un elemento importante, una carta de presentación sin la cual la presencia en las líneas de la red global carece de sentido.

De este modo, la doble lógica del territorio obliga a sus unidades a moverse también en una doble dirección. Por un lado, han de aceptar la naturaleza relacional del territorio y, en consecuencia, desarrollar estrategias de conexión y vinculación que les permitan formar parte de la red global. Por otro lado, para poder desarrollar su papel en la red (para ser influyentes y tomadas en consideración) deben actuar como un actor internamente cohesionado; es decir, deben hacer valer sus capacidades económicas, su capital social o sus atractivos físicos a través de pactos internos que les permitan salir al exterior con una sola voz. En definitiva, las ciudades -en tanto que unidades que conforman el territorio- han de ser al mismo tiempo **competitivas** y **colaboradoras**: competitivas en sus estrategias de relación exterior (en la red global) y colaboradoras en sus estrategias de relación interior (en el nivel local).

Las transformaciones del territorio a las que nos hemos estado refiriendo hasta el momento comportan, obviamente, transformaciones en las formas de gobernarlo. El territorio-red reclama una organización política que se adapte a sus peculiaridades y que, por lo tanto, supere una visión continua, simplificadora y jerárquica del ejercicio de gobierno. En el próximo apartado nos ocuparemos de este tema.

## **II. El gobierno multinivel (*multilevel governance*) y en red (*network governance*)**

Ante la permanencia del Estado como actor político relevante y la aparición de los procesos simultáneos de localismo y globalización, los analistas han elaborado la idea del gobierno multinivel. Al mismo tiempo, en este escenario, las capacidades de gobierno dependen de las relaciones que se establecen con una red de múltiples actores públicos y privados. La nueva *governance*, por lo tanto, responde a la complejidad del momento asumiendo y provocando una doble complejidad: operar desde la interacción vertical (multinivel) y desde la incorporación de un número creciente de actores (red). Esta *governance*, en palabras de Llamazares y Marks (1999), se puede definir como “un sistema en el cual los distintos niveles institucionales comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas competenciales. Más que a una dominación uniforme por parte de los Estados centrales, estamos asistiendo a la emergencia de un patrón altamente variable, y no jerárquico, de interacción entre actores diversos en diferentes áreas de políticas”.

Pero, al margen de las transformaciones más aparentes (como la aparición de dinámicas negociadoras o la multiplicación de los actores), ¿cuál es la diferencia de fondo entre el gobierno tradicional y la nueva gobernación? Para dar respuesta a este interrogante, en primer lugar, deberíamos

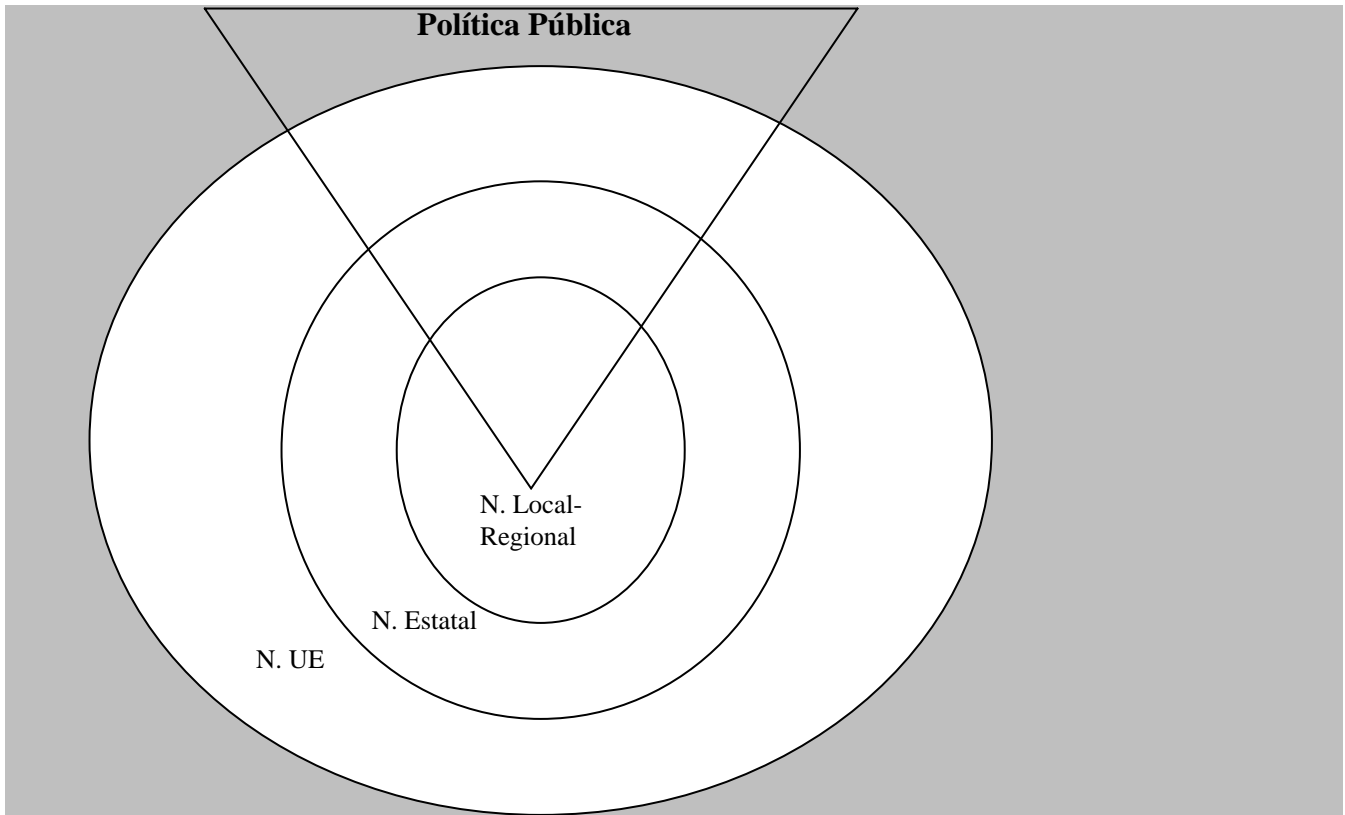
recordar que la acción gubernamental se caracteriza por su capacidad de regulación de los conflictos particulares y, sobre todo, por su capacidad para defender o encarnar un interés público o colectivo. Es decir, ante las distorsiones de una búsqueda egoísta del interés privado, el gobierno se interpreta como un ente que obliga a los ciudadanos a cooperar en beneficio de un interés colectivo superior. Una vez aceptado este punto de partida, en segundo lugar, deberíamos preguntarnos si es esta finalidad del gobierno la que está en entredicho o si, en cambio, las transformaciones afectan únicamente a las formas para alcanzar este fin.

Desde nuestra perspectiva, son las formas de gobernar, no sus objetivos, las que estamos repensando. Las nuevas formas de gobernación deberían asegurarnos que es posible perseguir un interés colectivo y mediar entre los particulares, ya que si pusiéramos en duda este objetivo no estaríamos hablando de capacidades para gobernar, sino de otras cosas. Las formas de gobierno, en cambio, están efectivamente experimentando profundas transformaciones. Para analizarlas nos parece oportuno, en primer lugar, identificar las características clave de las formas tradicionales de gobierno y, más tarde, valorar hasta qué punto la nueva gobernación las está reformulando. Así, hemos considerado que el modelo tradicional de gobierno se caracteriza por dos elementos formales fundamentales: la especialización y la autoridad.

Por *especialización* entendemos que la aparición del gobierno se realiza en paralelo a una atribución precisa de tareas y competencias. Es decir, hay ámbitos que están bajo la responsabilidad gubernamental y otros que no, y entre ambos se alza un muro, una frontera muy parecida a la que utilizaba el Estado-nación para distinguir lo exterior de lo interior. La metáfora del contenedor también se aplicaría pues al gobierno: metemos en su interior un conjunto más o menos amplio de responsabilidades, mientras que lo que se encuentra en el exterior le es totalmente extraño. Esta misma lógica opera cuando el gobierno distribuye sus responsabilidades entre diferentes niveles territoriales: aparecen, dentro del contenedor, diferentes cajones en los que se colocan determinadas responsabilidades. Lo que metemos dentro de un cajón forma parte de las responsabilidades de ese nivel gubernamental, mientras lo que queda fuera no es de su incumbencia. Desde esta perspectiva, no hay nada más molesto para el gobierno tradicional que un calcetín desaparejado: cuando el calcetín izquierdo aparece en un cajón y el derecho está en otro, los responsables gubernamentales tradicionales se sienten extremadamente incómodos y no paran hasta volver a juntarlos y decidir cuál es el cajón, el único cajón, que les toca.

Las nuevas formas de gobernación, en cambio, no mostrarían la misma obsesión por la especialización: ni el gobierno es un contenedor ni los diferentes niveles territoriales son cajones donde distribuir las piezas que hay en el contenedor. Las fronteras físicas dejan paso a los flujos también en el ámbito gubernamental. El gobierno multinivel y el gobierno en red comportan la desaparición de lo *interior* y lo *exterior*, la abolición de las fronteras entre lo público y lo privado y entre los distintos niveles de lo público. A su vez, la desaparición de las especializaciones provoca que en las tareas de gobierno el énfasis se traslade de los actores a los contenidos. Es decir, lo importante no es la atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, sino la política que se pretende impulsar y los objetivos que ésta persigue. Alrededor de esta política, los diferentes actores y las diversas instancias gubernamentales comparten responsabilidades y funciones.

Figura N° 1



El gobierno multinivel, por lo tanto, no supone un proceso de descentralización de competencias sino de concurrencia de las mismas. En la Figura N° 1 hemos intentado que se visualizara cómo la tradicional estructura especializada en segmentos gubernamentales se ve atravesada por una cuña que impone una nueva lógica de gobernación: ya no se trata de competir para que se nos asigne determinada responsabilidad, sino de compartirla y de colaborar en la consecución de determinados objetivos. La lógica de la concurrencia es, en definitiva, la lógica de la *suma positiva*, mientras que la lógica de la especialización es la lógica de la *suma cero*.

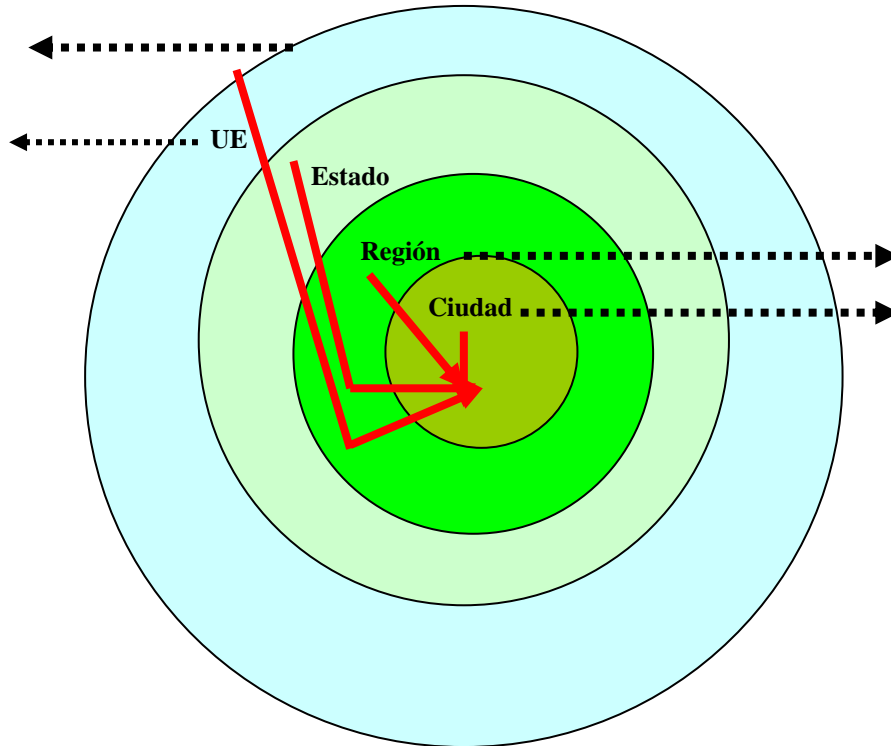
El segundo rasgo formalmente característico del gobierno tradicional lo habíamos identificado como el ejercicio de *autoridad*. La especialización de funciones, además, facilitaba que esta autoridad se ejerciera en monopolio, ya que no había competencia en el ámbito de las funciones y responsabilidades previamente asignadas. Los muros físicos del contenedor gubernamental también evitaban cualquier posibilidad de colaboración. El gobierno, en otros términos, no compite ni colabora con nadie, tan solo ejerce sus responsabilidades con la autoridad que legítimamente le ha sido asignada.

Los argumentos esgrimidos en el párrafo anterior no reflejan, ni por asomo, lo que ocurre en la realidad. En la realidad, el monopolio público de la autoridad es una ficción, ya que los diferentes niveles de gobierno compiten y/o colaboran entre ellos y con otros actores de la sociedad civil. Esta situación provoca algunas perplejidades, ya que si la tarea del gobierno consiste en *obligarnos* a cooperar a favor de un interés colectivo, ¿cómo podrá obligarnos sin recurrir a la autoridad? ¿Cómo podrá defender un bien común que no sea el resultado de la interacción -cooperadora o competitiva- entre diferentes intereses parciales?

Los académicos hemos encontrado una respuesta genérica y, por lo tanto, aún insatisfactoria a este interrogante: lo que el gobierno debe hacer para gobernar sin recurrir a la *autoridad* es *gestionar la red* de forma que acabe gobernando a través de la *influencia*. Al mismo tiempo, los flujos y relaciones que caracterizan las redes (aquello que el gobierno ha de gestionar) pueden ser competitivos o colaboradores, con lo cual volvemos a las formas de regulación pre-hobbesianas. La nueva capacidad de gobierno, por lo tanto, se concentra en la gestión de unas redes que muestran pautas simultáneas de competencia y colaboración.

¿Cuál es la principal recomendación que estamos haciendo desde la teoría a unos gobernantes ansiosos por gestionar la red y, de este modo, gobernar a través de la influencia? Desde nuestro punto de vista, les estamos sugiriendo que tienen una red interna en la que tienen que provocar dinámicas de cooperación sin las cuales difícilmente serán competitivos en las redes externas. Es decir, en el caso de un municipio, sus gobernantes deberían establecer pactos, alianzas y compromisos (colaboración) entre los diferentes agentes sociales y económicos locales (red interna) de manera que pudieran desarrollar un proyecto que les permitiera conseguir una posición de ventaja competitiva respecto a otros municipios de su escala (red externa). De forma similar, las regiones deberían fomentar la colaboración entre sus municipios y sus actores internos para ser competitivas; y los Estados deberían promover la colaboración entre sus regiones y sus actores para ser competitivos internacionalmente. En otras palabras, los municipios compiten entre ellos pero han de colaborar para dar coherencia a proyectos regionales; las regiones compiten entre ellas pero al mismo tiempo han de colaborar desde una óptica estatal; y los Estados también compiten entre ellos pero deberían cooperar para generar un determinado orden internacional. En la Figura N° 2 hemos representado gráficamente la doble dinámica de colaboración interna (→) y competencia externa (←):

Figura N° 2



¿Puede hacerse compatible la colaboración interna con la competencia externa en esta articulación de un gobierno multinivel? Pues no lo sabemos exactamente, aunque lo que sí sabemos es que éste sea quizá el reto más importante de la nueva *governance*. Un reto que, en principio, supondría que los diferentes niveles gubernamentales han de disponer de forma simultánea de la suficiente autonomía para diseñar sus proyectos de desarrollo desde la red interna de actores, y de la suficiente visión para comprender que también deben sumarse de forma cooperativa a proyectos superiores (red externa). Desde las preocupaciones medioambientales se ha hecho popular la expresión “*pensar global, actuar local*”, pero nuestra apuesta pasa por complementar este enunciado con su opuesto, “*pensar local, actuar global*”. Sólo si somos capaces de superar la distinción interior-exterior y de eliminar unas fronteras institucionales que la realidad ya ha abolido, podremos recuperar la capacidad para gobernar; en el sentido originario del término, es decir, en tanto que regulación de los asuntos colectivos.

### **Reflexiones finales**

De hecho, el gobierno a través del Estado-nación comportó un proceso de racionalización de pretensiones simplificadoras, mientras que el gobierno a través de la red nos permite recuperar y asumir la complejidad. Una complejidad que no se pretende ni reducir ni eliminar, sino que se acepta y se gestiona:

- No se pretende eliminar quizá porque se reconoce que es imposible. La acumulación de experiencias y el avance del conocimiento no nos ha conducido a una mayor confianza en nuestra capacidad de control social, sino que, al contrario, ha aumentado la conciencia sobre nuestros límites. La confianza del siglo XIX era una confianza del adolescente, del que se cree que ya lo sabe todo; mientras que el escepticismo del siglo XXI es una actitud madura, la de aquel que sabe reconocer que nunca podrá tener un control absoluto ni sobre uno mismo ni sobre su entorno. El siglo XXI nos debe traer, en otras palabras, una cura de humildad que nos permita reconocer la complejidad.

- Y no se pretende reducir porque la complejidad es rica y nos aporta matices que de otra forma nos perderíamos. La simplificación es clarificadora, pero también empobrecedora: no nos permite ver más que lo que esperamos ver. La aceptación de la complejidad, en cambio, nos enriquece: nos permite identificar múltiples dimensiones y percepciones diversas sobre los problemas, nos permite detectar la presencia de variados instrumentos de intervención, y nos permite aceptar la existencia de distintos objetivos y puntos de vista. La diversidad, multiplicidad, la variedad y la distinción son atributos de la complejidad, al tiempo que factores que enriquecen nuestra capacidad tanto de comprensión como de intervención.

Desde nuestra perspectiva, esta aceptación de la complejidad se traslada también a las formas de gobernar. No se puede gestionar la complejidad desde unas estructuras de gobierno construidas sobre premisas simplificadoras. Hay quien explica que si un ciudadano del siglo XIX pudiera levantar cabeza quedaría asombrado de las novedades tecnológicas, los cambios económicos y las transformaciones sociales y culturales. Este mismo ciudadano, en cambio, podría entender sin demasiadas dificultades el entramado institucional de gobierno, pues su evolución ha sido más bien escasa. La poca adecuación entre ritmos de transformación es actualmente uno de los principales problemas de gobierno. Continuamos, más o menos, con los mismos instrumentos y los mismos conceptos que en el siglo XIX, pero ya hemos entrado en el XXI. La idea del *governance* pretende precisamente estimular la transformación de nuestras capacidades de gobierno, invitándonos a aceptar la interacción entre niveles de gobiernos y la presencia de una red de actores diversos. Invitándonos, en definitiva, a incorporar la complejidad en las tareas de gobierno.

Aceptar la complejidad en las formas de gobierno, finalmente, supone articular la diversidad y la fragmentación con mecanismos de coordinación o integración. Gobernar en un entorno complejo implica, con otras palabras, reconocer a los múltiples actores que conforman la red, aceptar su

participación en las tareas de gobierno y gestionar las relaciones que se establecen entre ellos con el fin de provocar actuaciones integradas. El gobierno de la complejidad acepta la existencia de interacciones entre niveles, toma conciencia de las interdependencias entre actores, asume que lo importante es el contenido de las políticas y no la asignación de responsabilidades, percibe que los problemas tienen múltiples caras, y establece complicidades que permitan sumar recursos y estrategias de actuación. El gobierno de la complejidad, en definitiva, ya no es un contenedor de objetos estáticos, sino un flujo de contactos y relaciones que le permiten asimilar la flexibilidad y la apertura que han sustituido a la regularidad y el cierre de los átomos.

### **Bibliografía**

- Bagnasco, A. y Le Galès, P. (eds.) (2000), *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Berry, B. (ed.) (1976), *Urbanization and Counterurbanization*, Beverly Hills, Sage.
- Castells, M. (1999), *La era de la información*, Barcelona, Alianza Editorial, 3 v.
- Coleman, J. (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press.
- Dematteis, G. (2000), “Spatial Images of European Urbanisation”, en *Cities in Contemporary Europe*, A. Bagnasco y P. Le Galès (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Goetz, E. y Clarke, S. (eds.) (1993), *The New Localism: Comparative Urban Politics in a Global Era*, London, Sage.
- Jönsson, C.; Tägil, S.; y Törnqvist, G. (2000), *Organizing European Space*, London, Sage.
- Lakoff, G. y Johnson, M. (1980), *Metaphors We Live by*, Chicago, Chicago University Press.
- Llamazares, I. y Marks, G. (1999), “Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea”, en *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, I. Llamazares y F. Reinares (eds.), Valencia, Tirant lo Blanch.
- Marks, G., Scharpf, F. W.; Schmitter, P. C.; y Streeck, W. (1998), *Governance in the European Union*, London, Sage.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Van den Berg, L.; Drewett, R.; y Klaasen, L. H. (eds.) (1982), *Urban Europe: a Study of Growth and Decline*, Oxford, Pergamon Press.
- Veltz, P. (2000), “European Cities in the World Economy”, en *Cities in Contemporary Europe*, A. Bagnasco y P. Le Galès (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.