



# Desde el Aula

## Enseñanza e investigación sobre gestión urbana: algunas anotaciones conceptuales y el relato de una investigación con alumnos de la Maestría en Gestión Urbana

Klaus Frey<sup>1</sup>

### Resumen

La siguiente reflexión sobre la enseñanza e investigación de la gestión urbana se basa en la experiencia del autor como Profesor y Director del Programa de Posgrado en Gestión Urbana de la Pontificia Universidad Católica del Paraná –PUCPR en Curitiba (Brasil), como Profesor del Programa de Posgrado en Planeamiento y Gestión del Territorio en la Universi-

dad Federal del ABC en Santo André (Brasil) y a partir de la experiencia en la cooperación con la Maestría en Gestión Urbana –MGU de la Universidad Piloto de Colombia –UPC<sup>2</sup>. El objetivo de esta contribución es reflexionar acerca de la concepción de la gestión urbana como área de conocimiento, de enseñanza y de investigación, y como un campo empírico de acción pública que involucra diferentes actores sociopolíticos.

1. Doctor en Ciencias Sociales. Profesor del Programa de Posgrado en Planeamiento y Gestión

2. Por invitación de la UPC estuve entre mediados de marzo y final de abril de este año ofreciendo la asignatura “Gobierno de las Instituciones Locales”, programa diseñado y ofrecido en colaboración con la profesora Alexandra Rodríguez del Gallego.



## I. La concepción de la gestión urbana como área de conocimiento y de acción pública

Inicialmente es importante anotar que la gestión urbana en América Latina es un área científica y de enseñanza muy reciente. La Maestría de la UPC sin duda se distingue, por su existencia desde hace 25 años y su continuidad de funcionamiento ininterrumpido hasta hoy. De forma general, en América Latina la preocupación por las condiciones de las ciudades era objeto de enseñanza e investigación casi exclusivamente de los programas de Arquitectura y Urbanismo, de la Planificación Urbana y Regional, y de subáreas de áreas tradicionales del conocimiento como son la Sociología Urbana, la Economía Urbana, la Ingeniería Urbana, entre otros. La emergencia de la gestión urbana como área de enseñanza e investigación propia es muy reciente y fuertemente relacionada con la crisis del Estado (de bienestar) y de la planificación, de forma general como planificación estatal, pero también específicamente como planificación urbana; es decir, las expectativas por planificar efectivamente el progreso y la transformación social, o el desarrollo sostenible de las ciudades, vienen perdiendo fuerza cada vez más en vista de la complejidad y de las interdependencias crecientes.

Las reformas del Estado y de la administración pública llevadas a cabo en gran parte de los países de América Latina y del mundo en las últimas décadas, son una manifestación de este desencanto general con las posibilidades reales del Estado y de la planificación estatal, fuera de haber proporcionado condiciones favorables para la imposición del pensamiento neoliberal también en las ciudades con implicaciones para la manera de percibirse la propia gestión urbana. Bajo la influencia de tales reformas administrativas neoliberales, "entendida [...] en los términos reductores de la política de ajuste estructural de la hacienda pública" (Villanueva, 2006, p. 15) el avance del concepto de la gestión urbana también sufrió una influencia de carácter reduccio-

nista al confundir esta concepción emergente con estrategias de exclusivamente aumento de la eficiencia y efectividad de las ciudades o hasta con el mero negocio de la administración diaria de la Alcaldía, incluso frecuentemente visto como en oposición a la planificación a largo plazo.

Considerando las experiencias de la evolución del sistema de posgrado, al menos en el caso brasileño, es posible percibir una correspondiente asimilación del tema de la gestión urbana como mera subárea de conocimiento dentro de la Planificación Urbana y Regional, un área de mucho más tradición y legado en el sistema de posgrado en Brasil. Pero, no solo en el caso de la Asociación Brasileña de Planeamiento Urbano y Regional -Anpur ([www.anpur.org.br](http://www.anpur.org.br)), sino también de la Asociación Colombiana de Investigación Urbana y Regional -Aciur (<http://aciur.net/site/>) - se percibe una asimilación apenas paulatina de la concepción de la gestión urbana como parte de la agenda de los encuentros periódicos de los investigadores del área.

Sin embargo, en mi entender y de acuerdo con la manera que los recientes programas de gestión urbana y del territorio vienen tratando el tema de la gestión urbana, debemos concebirla como una concepción más amplia que incluya todas las actividades desarrolladas por parte de los gobiernos locales, y realizadas cada vez más en cooperación con actores privados, la sociedad civil y los ciudadanos en favor del desarrollo de las ciudades. Desde esta perspectiva, la planificación urbana, el planeamiento sectorial, las políticas públicas como también la administración cotidiana de la Alcaldía son todas partes de la gestión urbana, cuya tarea principal es la coordinación y articulación de las diferentes actividades, actores, sectores y saberes. La gestión urbana no actúa solamente para dentro de la Alcaldía y de las secretarías o departamentos de la administración pública, y tampoco meramente en favor de la ciudad como objeto de la acción gubernamental, pero, cada vez más, se torna



central una nueva concepción que encara la gestión urbana con un desafío colectivo de cooperación entre gobierno local, concejo municipal, sociedad civil, sector privado y los ciudadanos. Por consiguiente, eso significa una necesidad creciente de formarnos gestores públicos competentes en el arte de la negociación y articulación entre la política y la administración pública, de intermediar y dialogar con los diferentes saberes y sectores, de comunicarse e interactuar con los actores de la sociedad civil, el empresariado y los ciudadanos y, finalmente, dotados con sensibilidad y compromiso con las exigencias de la democracia, la justicia social y la sostenibilidad de la sociedad.

## **II. Gobernanza urbana y metropolitana: un caso de enseñanza e investigación**

De acuerdo con la concepción de gestión urbana expuesta arriba se propuso en el marco de la asignatura Gobierno de las Instituciones Locales de la MGU/UPC se trató específicamente el tema de la gobernanza urbana y metropolitana. En la conducción de la asignatura contamos con la participación de Alexandra Rodríguez del Gallego, y con el soporte de Bertha Neris Sánchez, quien además de brindar apoyo virtual, dio una contribución fundamental en la organización y sistematización de los resultados de la investigación realizada por el conjunto de los estudiantes. La participación de ambas en las discusiones posibilitó un intercambio rico de ideas y conocimientos sobre las condiciones distintas de Brasil y Colombia.

Uno de los aspectos centrales que se consideró al inicio de la asignatura fue la vinculación del conocimiento teórico, la investigación empírica y la reflexión crítica de los resultados logrados a partir de las teorías que guiaron la propia investigación. Encontramos algunas condiciones muy favorables para tal emprendimiento, una de ellas fue la modalidad de la enseñanza en la MGU, que para este caso se organizó en dos presencia-

lidades (los últimos tres días de mes), las cuales fueron distribuidas de la siguiente manera: una primera, con una profundización de los aspectos teóricos de la gobernanza y la preparación de la investigación empírica a partir del trabajo por parte de los alumnos en sus ciudades o regiones de origen; y la segunda presencialidad con la presentación y discusión crítica de los resultados.

### **a) Algunos aspectos teóricos**

En este artículo no se cuenta con el espacio para una profundización de las discusiones teóricas, pero vale la pena mencionar los temas que fundamentaron la guía de preguntas utilizadas en las entrevistas realizadas en los diferentes contextos. Abordamos en la clase el contexto general de la transformación de la administración pública, los diferentes modelos o concepciones de gestión pública, desde la gestión patrimonial, la gestión burocrático-racional, hasta las concepciones actuales sobre la nueva administración pública, la gestión democrático-participativa y la gestión o gobernanza en red o interactiva como conceptos teóricos actuales que buscan entender la actual complejidad de las prácticas sociopolíticas y el contexto de crecientes interdependencias entre los actores de la gestión o gobernanza pública. Fueron discutidos conceptos teóricos auxiliares como los de la democracia participativa y deliberativa, la creciente importancia de las redes sociales y del capital social, humano y cultural, así como los dilemas acerca de la acción (institucional) colectiva, la colaboración y las asociaciones publico-privadas. Llamamos la atención sobre las diferencias entre la perspectiva instrumental o economista de gobernanza, de tradición más anglo-sajón, y la perspectiva democrática y pluralista, de tradición europea, la primera, resaltando la eficiencia y las necesidades administrativas ingiriéndose en la política neoliberal de austeridad y, la segunda, dando importancia primordial a la participación política, a las aspiraciones de la emancipación social y política y



las expectativas de transformación social (Bevir, 2009). Por lo tanto, el término de gobernanza viene obteniendo estímulos, por un lado, de parte del pensamiento neoliberal como lo expresa en la idea de “good governance” conforme fue promulgado por el Banco Mundial y otras agencias del desarrollo y, por otro lado, por las teorizaciones acerca de la democracia participativa o deliberativa, enfocando la emancipación social y política de la sociedad civil y de los ciudadanos (Frey, 2008).

Una mayor profundización fue dada al concepto de las redes en los procesos de gobernanza y de políticas públicas, en contraposición a las jerarquías y mercados como forma particular de coordinación social, sus principios fundamentales como la existencia de confianza entre los actores y la horizontalidad de las relaciones. Son presupuestos de suma importancia para la viabilidad de la tan hablada “gobernanza en red” en las teorías sobre la administración pública y las políticas públicas. La concepción de la gobernanza en red o gobernanza pública tanto en la investigación como en la enseñanza ganó importancia, por lo tanto, ante el actual contexto de creciente complejidad y el hecho de que “gobernar torna-se [necesariamente] un proceso interactivo porque ningún actor posee solo el conocimiento y la capacidad de recursos para resolver problemas unilateralmente” (Stoker, 2000, p. 93).

En vista de la supuesta necesidad de relaciones más reticulares y horizontales de coordinación se plantea como central –sobre todo para los países de la América Latina, en cuyos sistemas político-administrativos tradicionalmente predominan prácticas clientelistas, autoritarias y patrimonialistas– si la nueva abertura para prácticas informales y reticulares de interacción entre gobierno, sector privado y sociedad civil permite la creación y consolidación de formas democráticas e incluyentes de gobernanza en red, o si simplemente llega a reforzarse las relaciones y patrones

de dominación existentes. Es en este sentido que la investigación realizada por los alumnos de la MGU buscaba identificar iniciativas de gobernanza urbana regional o metropolitana en Colombia, en el área de promoción de desarrollo (económico) local o regional y analizar a partir de ellas los procesos de gobernanza desarrollados en relación con la participación de los diferentes actores, los desafíos, los avances, las dificultades y los factores de éxito de dichas iniciativas. Una atención especial debe ser dada a las propias condiciones económicas locales y regionales y a las propuestas de desarrollo iniciadas por los actores sociales, si los proyectos o planes se dedican más a lograr mayor competitividad global y atiendan los intereses de las grandes empresas, o si también buscan fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas, incluso al sector informal, en favor del desarrollo local sostenible. En seguida, presentamos de manera muy breve algunos resultados de la investigación.

### **b) La investigación empírica**

Los casos identificados fueron: en el departamento de Cundinamarca el Matadero Municipal de Útica y el Proyecto de Reforestación de la Cuenca Hidrográfica del Municipio de Pesca. En el departamento de Boyacá se identificó un proyecto de vivienda y la Cadena Agroalimentaria de la Guayaba. En el departamento del Huila, el Semillero de Emprendimiento Popular de Fortalecillas. En Córdoba, la Asociación de Municipios del San Jorge –Asosanjorge. En la Región del Alto Magdalena, el Proyecto del Aeropuerto Santiago Vila. En el departamento de Norte de Santander, el Proyecto de Visiones Subregionales. En el departamento de Santander, la Corporación Metropolitana de Planeación y Desarrollo de Bucaramanga – Corplan. Todas las iniciativas, excepto las de los municipios de Pisba Boyacá y Pesca Cundinamarca, se inscriben dentro de experiencias regionales.



Mapa 1.  
Mapa de Colombia por Departamentos



Fuente: Tomado de la página del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. [http://www.colombia-virtual.com/images/content/f1fd06f.es/Mapa\\_Colombia.gif](http://www.colombia-virtual.com/images/content/f1fd06f.es/Mapa_Colombia.gif)

Luego de mirar y analizar lo encontrado en las experiencias identificadas es posible notar que se da una participación de actores públicos, privados y de la sociedad civil en la mayoría de los casos, sin embargo, las cargas, las responsabilidades e inclusión en el proceso no se da de la misma manera para todos, terminando con mayor participación el sector público y con menor la sociedad civil, representada especialmente en la ciudadanía en general. Es así como se plantea a partir de lo encontrado tres escenarios de inserción de actores. Uno primero, en el que se da un cierto nivel de engranaje y articulación entre más de dos actores, como son el público, el privado

y la sociedad civil. Un segundo, en el que la sociedad civil queda relegada del proceso de construcción de la experiencia y opera meramente como receptora. En el tercer escenario estarían aquellas experiencias donde se vincularon actores del sector público, privado y sociedad civil organizada desde la formulación y construcción del proceso.

Para el primer escenario, podemos mencionar el Matadero de Útica, la Cadena Agroalimentaria de la Guayaba y el Semillero de Emprendimiento Popular de Fortalecillas, ya que en ellos se ha logrado un engranaje entre los diferentes sectores,



lo que se ha visto favorecido por arreglos institucionales formales (Decreto 025 de diciembre del 2006 para el caso de Útica, políticas nacionales para el caso de Semillero, y el Acuerdo Regional de Competitividad de la Cadena Productiva de la Guayaba impulsado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y un acuerdo de voluntades entre los involucrados para el caso de la experiencia de la región del Río Suarez) y la claridad de las responsabilidades que cada actor debe ejercer. Las dificultades de estas experiencias están marcadas, para el caso del Matadero de Útica por la presencia de las lluvias en época de invierno, ya que se encuentra ubicado en zona de riesgo y porque la vía intermunicipal Villeta-Útica se afecta entorpeciendo el tránsito de un municipio a otro. En esta experiencia si bien se ha dado una articulación clara entre el sector público y el privado, representado en la asociación de matarifes y empresarios ganaderos independientes, no es clara la participación del resto de la ciudadanía en el funcionamiento general del Matadero y la apropiación del mismo. Para la experiencia del el problema principal es la poca producción de achira<sup>3</sup> que se da en el departamento, donde solo se produce el 10% de la mata, teniendo la necesidad de llevarla del departamento de Boyacá, especialmente. Situación parecida enfrenta la iniciativa de la Cadena Productiva de la Guayaba, ya que la producción de esta fruta ha ido escaseando paulatinamente teniendo que abastecerse de otros municipios. Adicional, enfrentan problemas fitosanitarios con el mosquito "Picudo" que ha afectado ostensiblemente la producción de la fruta; no cuentan con una red vial adecuada y falta de tecnificación del proceso.

Ahora bien, en cuanto a los avances de estas experiencias se encontró que para el caso del Matadero la participación de los ganaderos del

municipio en su administración y la labor de comercialización con los vecinos y el fomento de la productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas han sido los mayores logros planteados por los participantes. En el caso del Semillero, se destacan los avances administrativos y de infraestructura para la construcción del Parque de la Achira y la consolidación comercial y turística alrededor del centro poblado de Fortalecillas y la producción de la achira. Adicional, se destaca como positivo la exportación del producto. En el caso de la cadena agroalimentaria de la guayaba se ha dado un gran desarrollo en la intensificación de la producción de varios derivados de la fruta como jaleas, bocadillos, mermeladas, harina de guayaba y dulces, entre otros, creando fuentes de trabajo de buena calidad. Los participantes consideran que uno de los grandes logros de este proyecto es la vinculación familiar en el proceso, ya que el 82% del trabajo está representado por éstos núcleos.

En el segundo escenario, se encuentra el Proyecto de Recuperación de la Cuenca Hidrográfica en Pesca, el proyecto de vivienda en Pisba, Asosanjorge y el Aeropuerto Santiago Vila. Estas iniciativas fueron planteadas y coordinadas desde el gobierno municipal, con injerencia de la sociedad civil pero como receptores más no como constructores del proceso. Para el caso de Asosanjorge, a pesar de llevar funcionando más de 10 años y de haber logrado realizar varios proyectos, la vinculación de la comunidad y de la sociedad civil en general no han dejado de verse como actores aislados del proceso de construcción de los mismos proyectos, convirtiéndose en comunicadoras de necesidades y receptoras de servicios. Para el caso directamente trabajado, y otros referenciados con poca profundidad, en la región del Alto Magdalena es claro que no se han logrado acuerdos de ningún tipo entre

---

3. La achira es una planta herencia de nuestros aborígenes. Para conocer más sobre la achira visitar la página [www.agronet.gov.co](http://www.agronet.gov.co)





los actores públicos y privados de los diferentes municipios que lo integran y mucho menos la inclusión de la sociedad civil y la ciudadanía en general. Muestra de ello son los diferentes foros organizados donde éstos últimos no han estado presentes.

En el tercer escenario, se encuentra la experiencia Corplan y el proyecto Visiones Subregionales de Santander y Norte de Santander, respectivamente. El Proyecto de Visiones Subregionales se está llevando a cabo en 10 municipios del departamento de Santander, en el que se vincularon durante todo el proceso -incluyendo la formulación- universidades, entes territoriales, comunidad, sector privado y organismos de cooperación internacional. A pesar de que hubo participación de todos los actores, incluidos fuertemente la comunidad, en todo el proceso, al entrevistar a actores comunitarios éstos no reflejaban la participación. Es posible que el haber aplicado una metodología participativa desde el inicio del proyecto propuesto desde afuera (por una de las organizaciones internacionales aportantes) no favoreció necesariamente la asimilación, ya que la efectividad de los procesos de participación presuponen una apropiación activa consiente y sentida por los participantes. Sin embargo, a pesar de estas dificultades se han realizado tres seminarios permanentes, se firmó convenio entre el departamento Norte de Santander, los municipios de CÁCHIRA, Villacaro, Arboledas, Salazar, Cucutilla, Mutiscua y Pamplona, la Universidad de Pamplona y Corponor con el objeto de consolidar la conservación del área Sisavita-Santurbán; existen grupos y se están creando alianzas entre el sector público y las instituciones educativas, como estrategia para llegar a las comunidades y motivar la participación y compromiso de las mismas.

Sobre la experiencia identificada en Bucaramanga, Santander, denominada Corporación Metropolitana de Planeación y Desarrollo de Buca-

ramanga -Corplan-, que luego se transformo en ADEL (Agencia para el Desarrollo Local) se puede decir que nació en 1999 como producto de un proceso de conformación de Alianzas entre el sector público y privado con el propósito fundamental de lograr la articulación e integración de los diferentes actores del Área Metropolitana de Bucaramanga -AMB, liderando programas y proyectos que tuvieran continuidad sin que se viera afectada por los cambios de gobierno. Todos coinciden en destacar el proceso de planeación en sí cuya experiencia aportó al fortalecimiento de ciertos liderazgos que aún están presentes en el AMB, la capacidad de convocatoria que se logró, el grado de rigor técnico y el haber intentado un proyecto de ciudad coherente. Entre las debilidades y limitaciones la mayoría coincidió en señalar la falta de continuidad en el apoyo político como el factor relevante en la pérdida de impulso de esta iniciativa.

### III. Consideraciones finales

Como decíamos al principio el ejercicio investigativo llevado a cabo por los estudiantes de la MGU tenía como objetivo principal mostrar la importancia de la teoría para comprender la realidad empírica e, incluso, llegar a hacer una reflexión crítica sobre los propios abordajes teóricos discutidos. Era claro, desde el principio, que se trataba de experiencias e investigaciones muy restrictas en su alcance e importancia, sin embargo, debe contribuir para una mejor asimilación de los conceptos teóricos. Las experiencias revelan que existen algunos avances con respecto a la ampliación del número de actores involucrados en los procesos de realización de proyectos colectivos, en general el papel de los gobiernos municipales continua siendo decisivo, la participación de los actores sociales o "stakeholders" continua muy selectivo y, sobretodo, estamos muy distantes de una gobernanza sostenida por la sociedad civil y los propios ciudadanos y, al fin, la participación en procesos de



toma de decisión es aún algo casi inexistente. No es apenas la famosa – y siempre procedente – “falta de voluntad política” de los gobernantes el factor responsable para esa situación precaria, también se debe considerar la cultura político-administrativa tradicional, muy fuertemente arraigada en nuestras sociedades latino-americanas, y la propia fragilidad de la sociedad civil y de la ciudadanía, particularmente en las regiones y municipalidades menores o rurales que fueron la mayoría de los casos contemplados. Una gobernanza pública efectiva y democrática solo tiene chances de concretizarse si existan gobiernos con voluntad y competencia para crear nuevas estructuras y prácticas de gobernanza y si hay una sociedad civil que reivindica y presiona en favor de tal participación y que dispone de capacidad organizacional y de fuerza sociopolítica para ejercitar su papel proactivo previsto en la teoría de la gobernanza pública.

Esto último es lo que considero uno de los grandes dilemas y retos para la enseñanza y la investigación sobre la gestión urbana. No necesariamente

la realidad social investigada corresponde a la realidad imaginada por los conceptos teóricos, sobre todo cuando estos son importados de otros contextos y tradiciones científicas, muchas veces originarios de los países desarrollados, como sucede con frecuencia en nuestros países. De ahí, que se torne recomendable o necesario eventualmente recurrir a conceptos supuestamente antiguos como clientelismo, patrimonialismo, autoritarismo jerárquico etc. –a veces, erróneamente, tomados como superados– para buscar entender adecuadamente la realidad empírica actual. Tenemos la esperanza de que la asignatura haya contribuido para provocar en los estudiantes el interés y el deseo en continuar con tales investigaciones con sentido crítico, ante todo en sus trabajos de grado de Maestría, y para desarrollar correspondientes habilidades y sensibilidades en sus prácticas profesionales como futuro/as gestores urbanos. Entendemos que es una de los desafíos centrales de los programas de posgrado de formar profesionales e investigadores cualificados y competentes con sensibilidad social y capacidad de reflexión crítica.

## Bibliografía

- Bevir, M. (2009). *Key concepts in governance*. London, Thousand Oaks: SAGE.
- Frey, K. (2008). Development, good governance, and local democracy. *Brazilian Political Science Review*, 2(2), 39-73; disponible en: [http://socialsciences.scielo.org/pdf/s\\_bpsr/v3nse/a07v3nse.pdf](http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_bpsr/v3nse/a07v3nse.pdf).
- Stoker, G. (2000). Urban political science and the challenge of urban governance. In: PIERRE, J. (Ed.). *Debating governance: authority, steering and democracy*. New York: Oxford University Press, p. 91-109.
- Villanueva, L. F. A. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.