

EDITORIAL

Nueva Gobernanza Pública y los Desafíos del Estado en Red en Iberoamérica

KARINA M. RETAMAL SOTO

Académica del Departamento de Política y Gobierno de la Universidad Alberto Hurtado e integrante del Grupo de Estudios en Redes de Gobierno, RedGob.

Email: kretamal@uahurtado.cl

<https://orcid.org/0000-0001-8663-6744>

Desde fines del siglo XIX hasta nuestros días, la disciplina de la administración pública ha transitado por diferentes modelos o marcos de referencia que han enfatizado en distintas lógicas de gestión de las organizaciones públicas. El primero de esos enfoques, el modelo ortodoxo o vieja administración pública, emerge como un marco fuertemente centrado en los procedimientos, la jerarquía y la separación entre administración y política. Tras una larga hegemonía, a fines de los años ochenta surgen nuevas propuestas que se materializan en el modelo de Nueva Gestión Pública (NGP), el cual irrumpe como un cambio de paradigma en la administración del estado que centra su atención en el ciudadano como cliente, la competencia y la flexibilidad (Iacovino et al., 2017). Pese a las diferencias entre ambas propuestas, estos dos modelos ofrecen un punto de vista común en tanto sistemas mayormente cerrados que enfatizan en las dinámicas y procesos intraorganizacionales. Hoy en día, esa desatención al entorno externo y a las dinámicas interorganizacionales es vista como una debilidad para asumir los desafíos del entorno complejo, fragmentado y plural que rodea a los servicios públicos del siglo XXI (Osborne, 2006).

En ese contexto, modelos post-NGP que han surgido en la última década, como el Gobierno Abierto (Kaufman, 2013; Mariñez, 2016), el Nuevo Servicio Público (Denhardt y Denhardt, 2000, 2003) y la Nueva Gobernanza (Osborne, 2006, 2010), amplían esa mirada para proponer explícitamente una lógica más

interorganizacional. De esta manera, los nuevos enfoques relevan la importancia del entorno institucional por sobre la de los procesos internos y la condición relacional de las instituciones públicas, enfatizando en las interacciones entre organismos públicos de distintos niveles (relaciones intergubernamentales), y entre estos y los actores del sector privado y sociedad civil (Osborne, 2010; Salamon, 2002).

En los últimos años la idea de gobernanza se ha instalado en el debate público como una manera de reconocer el entramado de interacciones que da forma a un Estado en red, desde donde se facilita el actuar colaborativo de una multiplicidad de actores interdependientes que van más allá de las fronteras del sector público (Rhodes, 2000).

Tradicionalmente la idea gobernanza se ha aplicado para el estudio de asuntos de política que pueden comprenderse desde su carácter policéntrico, donde coexisten múltiples centros decisionales que tienen algún grado de autonomía en la toma de decisiones y presentan solapamientos jurisdiccionales e interdependencia, por lo que las relaciones entre actores adquieren un carácter fundamental (Thiel et al., 2019). En este respecto, se han mostrado particularmente relevantes a la hora de abordar la gestión de bienes comunes como los recursos naturales, territorios institucionalmente fragmentados como las áreas metropolitanas o problemas complejos como las respuestas ante emergencias y desastres.

Asimismo, la gobernanza se vuelve característica del Estado contemporáneo que, como consecuencia de la implementación sistemática de reformas que lo fragmentan y privatizan, ve debilitada su capacidad para resolver problemas de forma integral, por lo que la coordinación, colaboración y establecimiento de alianzas emerge como una respuesta necesaria. En efecto, la sobreespecialización y desagregación de las responsabilidades en múltiples políticas, agencias y niveles de gobierno que trajeron consigo las reformas asociadas a la nueva gestión pública genera una acción gubernamental fragmentada e inconexa que exige el establecimiento de mecanismos de coordinación e integración (Cejudo y Michel, 2015; Mayorga, 2018).

La gobernanza supone una serie de desafíos para la práctica y la investigación de la administración pública. Motivados por alcanzar mejores desempeños y por cumplir objetivos que las organizaciones individuales no hubieran conseguido por sí solas, muchos gestores públicos se involucran en arreglos interinstitucionales de este tipo (Chen y Thurmaier, 2009; Klijn et al., 2010), por lo que es importante relevar que éstos no están exentos de dificultades (Rhodes, 2000).

En primer término, destacan las dificultades que representan las asimetrías de poder, recursos y capacidades entre actores a la hora de involucrarse en redes de gobernanza. Estas asimetrías pueden minar el proceso, debilitando las confianzas y generando escepticismo hacia las formas colaborativas de gestión (Ansell y Gash, 2008). En segundo lugar, un potencial desafío está asociado a la legitimidad, pues las redes de gobernanza tienen el riesgo de convertirse en una caja negra difícil de comprender por parte de la ciudadanía, que dificulta el *accountability* y control democrático (Newman, 2004). Finalmente, es importante relevar que la gobernanza supone un desafío directo para los propios gestores públicos, que pasan de trabajar bajo la tradicional jerarquía institucional a trabajar en las fronteras organizacionales en lógicas de horizontalidad con actores provenientes del sector privado y la sociedad civil, lo cual conlleva asumir nuevos roles que distan del tradicional POSBCORD¹ y que son críticos para el desempeño de las redes de gobernanza (McGuire, 2002; Salamon, 2002).

En el mundo académico, las redes de gobernanza colaborativa han venido ocupando un creciente espacio desde fines de los años ochenta, alcanzando un crecimiento exponencial desde los años dos mil, tras la publicación del citado artículo “*Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration*” (O’Toole, 1997). A pesar de este amplio desarrollo, comprender mejor cómo opera la gobernanza en red y cuáles son sus principales debilidades y logros resulta fundamental, particularmente en países y regiones que han estado más alejados del centro de este debate. El presente número especial de la Revista “Estado, Gobierno y Gestión Pública” de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile, en la que agradezco ser editora invitada, busca contribuir en ese proceso

1 Sigla propuesta por Luther Gulick (1937) en “Notes on the Theory of Organization” que hace referencia a las funciones clásicas de la administración (Planificar, organizar, presupuestar, reportar y dirigir).

de acumulación de conocimiento abordando diferentes aristas del fenómeno en distintos contextos iberoamericanos.

El primer artículo de este número aborda la gobernanza de las cuencas hidrográficas, fenómeno largamente estudiado desde esta perspectiva por su carácter policéntrico. El artículo desarrollado por Juan A. Ramos y Mercedes Alda de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid profundiza en este carácter a través de un análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG) que tienen lugar en el marco del proceso de planificación hidrológica del Río Tajo en España. Así, el trabajo describe la gobernanza como un espacio decisional multinivel en donde confluyen múltiples actores con distintos intereses y con grados desiguales de competencias, recursos y capacidades.

Un segundo artículo trabaja la gobernanza de la respuesta ante la reciente pandemia COVID-19, abordando la gestión de desastres y emergencias como un problema complejo. En particular, el artículo desarrollado por Rita Grandinetti, Ezequiel Miller, Anabela Rosconi y Ezequiel Rodríguez de la Universidad Nacional de Rosario analiza la respuesta de los gobiernos locales bajo el contexto de la pandemia desde una mirada de gobierno abierto, dando cuenta de la mayor presencia de elementos asociados a la transparencia y la digitalización, siendo más escasas las acciones relacionadas con participación ciudadana y la colaboración.

Los últimos artículos de este número especial observan desde el enfoque de redes la gobernanza en áreas metropolitanas, un espacio político clave por su nivel de fragmentación institucional. El análisis de redes sociales emerge como una perspectiva pertinente para operacionalizar y estudiar el fenómeno bajo el entendimiento de que éstas reflejan procesos de coordinación y negociación subyacentes. Dado que se espera que las redes no operen igual en contextos con diferentes niveles de institucionalización y confianza (Berardo y Lubell, 2016) es importante estudiar empíricamente cómo se materializan estas redes de gobernanza en contextos como el latinoamericano. El artículo desarrollado por Víctor Mazzalay, Brenda Gimenez y Denise Griguol de la Universidad Católica de Córdoba en Argentina, analiza la gobernanza

policéntrica de la Región Metropolitana de Córdoba, en donde participan una serie de actores gubernamentales y no gubernamentales que, a partir de capacidades institucionales asimétricas, se involucran en una diversidad de asuntos de política a través de múltiples foros decisionales.

Finalmente, el artículo que desarrollamos junto a Camila Ramos, estudiante de doctorado de la Universidad de Birmingham y Karina Arias de la Universidad de Santiago de Chile, explora la red de gobernanza intermunicipal que emerge en la Región Metropolitana de Santiago como respuesta a la emergencia del COVID-19. El análisis describe los patrones relacionales a los que dan lugar las acciones conjuntas que llevaron a cabo las municipalidades durante dicha emergencia y el potencial que podrían tener los modos colaborativos de acción gubernamental ante situaciones complejas.

Con todo, el número reúne trabajos que contribuyen a profundizar nuestra comprensión de un fenómeno de fuerte presencia en la gestión pública iberoamericana contemporánea. Avanzar en esta dirección desde el mundo académico propicia la obtención de lecciones que permitan que los agentes gubernamentales aborden de mejor manera los desafíos que supone la nueva gobernanza pública y el Estado en red.

Agradezco al equipo editorial de la Revista “Estado, Gobierno y Gestión Pública” de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile, por el espacio otorgado para el análisis de esta temática y por la atención permanente al proceso de convocatoria y revisión de los distintos manuscritos que componen este número especial.

Referencias

- Ansell, C. y Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Berardo, R. y Lubell, M. (2016). Understanding what shapes a polycentric governance system. *Public Administration Review*, 76(5), 738–751. <https://doi.org/10.1111/puar.12532>
- Cejudo, G. y Michel, C. (2015). Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (63), 33–64. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357542721002.pdf>
- Chen, Y. y Thurmaier, K. (2009). Interlocal agreements as collaborations: An empirical investigation of impetuses, norms, and success. *American Review of Public Administration*, 39(5), 536–552. <https://doi.org/10.1177/0275074008324566>
- Denhardt, R. y Denhardt, J. (2000). The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–59. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Denhardt, R. y Denhardt, J. (2003). “The New Public Service: an approach to reform”. *International Review of Public Administration*, 8(1), 3–10. <https://doi.org/10.1080/12294659.2003.10805013>
- Iacovino, N., Barsanti, S y Cinquini, L. (2017). Public organizations between old public administration, new public management and public governance: The Case of the Tuscany Region. *Public Organization Review*, 17(1), 61–82. <https://doi.org/10.1007/s11115-015-0327-x>
- Kaufman, E. (2013). *Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion4RG.pdf>
- Klijin, E., Edelenbos, J. y Steijn, B. (2010). Trust in governance networks Its impact and outcomes. *Administration and Society*, 42(2), 193–221. <https://doi.org/10.1177/0095399710362716>
- Mariñez, F. (2016). La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 23(65), 47–87. <https://comunidades.cepal.org/ilpes/sites/default/files/2018-04/1.1%20MARINEZ%20NAVARRO%2C%20F.pdf>

- Mayorga, F. (2018). Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización del Poder Ejecutivo de Perú. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (70), 127–162. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357559200005/357559200005.pdf>
- McGuire, M. (2002). Managing networks: Propositions on what managers do and why they do it. *Public Administration Review*, 62(5), 599–609. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00240>
- Newman, J. (2004). Constructing accountability: Network governance and managerial agency. *Public Policy and Administration*, 19(4), 17–33. <https://doi.org/10.1177/095207670401900402>
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? . *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Osborne, S. (2010). *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- O’Toole, L. J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 57(1), 45–52. <https://doi.org/10.2307/976691>
- Rhodes, R. (2000). *Governance and public administration. Debating governance. authority, steering, and democracy*. Oxford University Press.
- Salamon, L. M. (Ed.). (2002). *The tools of government: A guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Thiel, A., Blomquist, W. y Garrick, D. (2019). *Governing Complexity. Analyzing and applying polycentricity*. Cambridge University Press.

