

La gobernanza como nueva instancia para gestionar lo público

Fernando Amadeo Pérez
Universidad Nacional de Villa María
fernandoperezvm@gmail.com

En las últimas décadas la gobernanza parece haber llamado y ocupado la atención de numerosos estudiosos de cómo, de manera innovadora, mejorar la calidad de la gestión del gobierno en su función directiva.

Su antecesora, la nueva gestión pública, con la idea de eficiencia del sector público y de la privatización parece haber tenido un límite ante la “novedad”

Se pretende indagar si la gobernanza pública viene a reemplazar los “experimentos” reformadores del estado implementados en el transcurso del tiempo. O, es sencillamente una nueva instancia innovadora con pretensión de mejorar el estado en la gestión de los servicios públicos de manera cooperativa, co-colaborativa y co-coordinada con diversos actores de la sociedad.

Para aquel cometido se realiza un breve recorrido de las distintas perspectivas que se impulsaron en pos de mejorar la gestión estatal y su interrelación. Se hace lo propio con las múltiples acepciones de gobernanza, sus características y tipos, se continúa con algunos comentarios sobre innovación pública y finalmente, se presenta las nuevas tendencias en gobernanza.

Se señala que este trabajo se fundamenta principalmente en la revisión y análisis de fuentes documentales de relevancia internacional y nacional, con algunos espacios de análisis empíricos.

Breve comentario sobre la administración al estilo burocrático weberiano y de la nueva gestión pública

El estado moderno requirió para su organización del modelo de administración¹ al estilo burocrático weberiano. Contó con la legalidad de las normas, las estructuras jerárquicas de autoridad, la división y la departamentalización del trabajo y sus estructuras, la impersonalidad de las relaciones, los procedimientos rutinarios, la circulación de la información por documentos escritos, la selección de ingreso por concursos y por méritos y la previsibilidad en el funcionamiento organizativo de la administración. La superioridad técnica y racional son elementos característicos del modelo.

Desde el nacimiento del estado moderno capitalista, numerosos países pretendieron manejarlo según la propuesta del autor alemán, Max Weber.

En las últimas décadas del siglo XX se comienza a cuestionar las instituciones públicas del estado administrativo. Uno de los focos del ataque fue que la administración no era eficiente, ni eficaz, ni efectiva por lo que los resultados ya no eran captados por la ciudadanía. Las organizaciones estatales minimizan su rol en relación a su desempeño protagónico en el desarrollo y el crecimiento de la actividad en sociedad, como muestra de su debilidad necesita y busca interactuar con los actores de la sociedad sean públicos o privados en el ámbito local como internacional.

Nuevas propuestas para gestionar el estado surgen desde distintas perspectivas, el objetivo es hacer al gobierno más ágil, menos burocrático, más autónomo, más responsivo y más eficiente. Es en la década de los ochenta, en los países centrales y de la mano de los organismos internacionales de Europa y de América Latina² surgen con fuerza las ideas del *new public management*, como una de las maneras de transformar y adaptar el sector público a las nuevas exigencias. Será el mercado el principal actor que reciba el manejo y las empresas del estado en nombre de la prestación de mejores servicios para la sociedad que los demanda.

Es interesante la definición de Nueva Gestión Pública que ofrece Peter Aucoin (1995), el cambio que ofrece la Nueva Gestión Pública consiste en la “privatización o por lo menos comercialización de las empresas públicas, las tarifas económicamente realistas de los

¹La *administración pública* existe a partir de sepultar los vestigios feudales quedando al margen los privilegios (oficios) asegurando la administración la tranquilidad y progreso de los hombres (Bonnin en Guerrero, 2000:44)

²Desde América Latina el Centro Latinoamericano para el Desarrollo comentaba en una de sus Cartas “ningún país de la región (América Latina) completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas, a pesar de haber tenido lugar la implantación de importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios países latinoamericanos.” (CLAD, 1998, p. 11). Dicha proclama sostenía que América Latina, a pesar de aquella cita, estaba preparada para implementar la nueva gestión pública impulsada por los países centrales y los organismos de presión internacional de crédito.

servicios públicos, así como amplia variedad de formas de reducción del gasto público, del tamaño del servicio público y del número de los servidores públicos, junto con esfuerzos por cambiar estructuras y prácticas de la gestión pública.” (Aguilar Villanueva, 2006, p.143, citado por Pérez, 2019, p. 55)

Las prescripciones de la nueva forma de gestionar lo público infiere una transformación en la producción como en sus costos, enfocados hacia las mercancías y los resultados, la implementación de estándares de medición gracias a indicadores de desempeño y de gestión, la preferencia por instituciones con organizaciones planas y flexibles. Desde estos lentes, el mercado es el actor principal en la prestación de servicios a la comunidad de la mano de licitaciones, tercerizaciones y/o privatizaciones, los agentes públicos son temporarios de acuerdo a sus tareas y contratación.

El Centro Latinoamericano para el Desarrollo, en su Carta “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” (1998) sostiene, este nuevo modelo de gestión debía estar cimentado en la reducción de costo, el cumplimiento de los objetivos planificados, la capacitación y la profesionalización del personal, la transparencia, la rendición de cuentas de los servidores públicos y la responsabilización, valores supremos que debían fomentarse. Sumado a que deben ser los estados quienes encaren la descentralización y desconcentración organizacional de los servicios públicos. (CLAD, 1998)

Además, el Centro impulsó el estado red, la democratización del poder, la orientación hacia el usuario/cliente/consumidor de los servicios, entre otras medidas gerenciales. Del sector privado se extraen numerosas iniciativas y prácticas para ser aplicadas en las instituciones del sector público. Estas iniciativas se enfocan a modificar el *cómo* hacer del gobierno democrático en su accionar.

La “solución” planteada desde la nueva gestión pública es al problema que presenta la administración estatal en su organización, composición, procesos y principalmente, en su manejo ineficiente.

Si tenemos que apelar a una cronología de la forma de gestión del estado desde la historia moderna comienza con el modelo administrativo al estilo burocrático weberiano, pasa por la nueva gestión pública y a fines de la primera década del siglo XXI se comienza a desandar la idea de co-gobernar y cogestionar colaborativamente con los actores de la sociedad civil, la gobernanza pública.

Novedad en la gestión gubernamental: innovación pública y gobernanza

Después de algunos años de implementación de la nueva gestión pública, transformadora del estado y de sus instituciones, aparece en el horizonte otra forma de innovar y de mejorar la capacidad directiva de los gobiernos, la gobernanza.

Antes de introducirse a las interpretaciones de la gobernanza es oportuno hacer un paréntesis y algunos comentarios, breves, sobre innovación pública.

La innovación es hacer cosas nuevas, de manera original, con estilo moderno y novedoso. Para algunos autores, la innovación se puede caracterizar en tres fases interrelacionadas: *organizacional* (organizaciones, manuales, organigramas y funciones nuevas), *procedimental* (la manera de hacer las cosas, conducta, actitud y cultura novedosa), *relacional* (nueva forma de vincularse organización y sociedad) (Cabrero, Arellano y Amaya, 2007). Es interesante distinguir los *aspectos funcionales* de la innovación en el sentido que pretende alcanzar la eficiencia en el hacer de las cosas y los *aspectos sustantivos*, en donde la innovación invita a analizar, comprender, afrontar y modificar la realidad de forma diferente a lo que se venía proponiendo (Brugué y otros, 2014 citado por Pérez, 2022).

El Centro de Administración para el Desarrollo (CLAD) en su Carta Iberoamericana de la Innovación en la Gestión Pública (2020), refiere a la innovación en la gestión pública como la capacidad de las organizaciones para generar valor público³ es decir, “valor compartido por todos”. En este caso, se destaca que la innovación es la propuesta y/o la iniciativa que trae consigo el examinar, comparar y utilizar con éxito aquella novedad, en materia organizacional, para brindar soluciones originales a las necesidades de la sociedad. En esta Carta, entre otros puntos, se menciona los componentes y las dimensiones⁴ de la innovación en la gestión pública. Para este trabajo, se rescata la dimensión que refiere a la apertura de las instituciones, estímulo a la colaboración y a la gobernanza entre actores de la sociedad civil y el estado, es decir, con participación ciudadana y empresaria para promover ideas innovadoras (CLAD, 2020).

³“Se puede entender por valor público aquello superlativo que se genera por crear o mejorar servicios y bienes públicos, en la creación de nuevos y/o mejores procesos intra organizaciones y en la gestión y en consecuencia en la generación de una plataforma de confianza (legitimidad social) de todos aquellos valores en pos del bienestar de la comunidad” (Pérez, 2022 p.13).

⁴Las demás dimensiones y los componentes de la innovación en la gestión pública, citadas por la Carta Iberoamericana de la Innovación, se pueden enumerar de la siguiente manera: “1) Profesionalización de los puestos estratégicos en el sector público. 2) Comunicación estrecha y colaborativa entre la plana política y los funcionarios técnicos. 3) Participación entre diferentes áreas de las organizaciones públicas. 4) Generación de ámbitos de discusión para la estrategia, la prospectiva, la creación y la innovación inter organizacional. 5) Incentivos a los empleados para despertar la innovación en el sector.” (Pérez, 2022 p.13)

La innovación en el ámbito público involucra la iniciativa e implementación de bienes, mercancías, procesos, servicios y métodos que favorecen mejores resultados en materia de eficiencia, efectividad y la calidad de lo que se entrega (Mulgan y Albury, 2003 citado por Zerrillo García, 2004). Para Kauch y Hauknes (2006) la innovación en el sector público es diseñar y ejecutar políticas, ideas, acciones y actitudes diferentes para la consecución de los objetivos planteados estratégicamente que pueden modificarse de acuerdo a los cambios existentes (Ramírez-Alujas, 2012 citado por Pérez, 2022 b).

En línea a los comentarios anteriores, otra reunión importante que alude a la innovación en la gestión pública es la “Declaración de Lisboa” reunida en el año 2022, en Portugal. La reunión nucleó al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), al Instituto Nacional de Administración (INA) de Portugal y al Instituto Nacional de Administración Pública de España (INAP). En Lisboa, se realizó el II Simposio Iberoamericano de Innovación Pública. En dicha reunión se tiene en cuenta los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Puntualmente, el Objetivo n°4, el que postula la idea de garantizar una educación inclusiva, equitativa, de calidad y con igualdad de oportunidades para todos y todas; el Objetivo n° 5, que promueve alcanzar la igualdad de género, empoderar a las mujeres y niñas; el Objetivo n°8, con la intención de estimular el crecimiento económico sostenido, inclusivo, el pleno empleo, productivo y decente y, finalmente, se presentan los Objetivos n° 16 y 17, refieren a sociedades pacíficas, inclusivas, con accesos a la justicia, con instituciones eficaces, que rindan cuentas y que se generen las políticas necesarias para la implementación de la Agenda de Desarrollo Sostenible o los ODS. Con estos antecedentes, enmarcados en las declaraciones de las Naciones Unidas es que se presenta en el Simposio 16 declaraciones y 13 recomendaciones sobre innovación. En este escrito sólo se rescata las declaraciones coincidentes con las propuestas de las y los autores que se presenta up-supra.

Las declaraciones propuestas son las siguientes: a) La innovación pública se enmarca en la gestión, en la acción, en los recursos y en las leyes que regulan los poderes del estado; b) La innovación pública tiene que tener como fin el accionar coordinado de los mecanismos de respuestas ante los desafíos actuales para asegurar la sostenibilidad y la prestación de servicios que genere *valor público* para la ciudadanía de manera continua y efectiva; c) La calidad en las leyes, las instituciones y la regulación son pilares esenciales para el desarrollo de la innovación; d) *La co-colaboración y la participación del mayor número de los sectores ciudadanos contribuyen* a la innovación pública y a la sostenibilidad del desarrollo económico, de la sociedad y al cuidado del ambiente; e) La innovación científica y

tecnológica con una mirada transformadora y modernizadora de las administraciones públicas propicia *la eficacia de las instituciones públicas*; f) La innovación con una *perspectiva estratégica* debe prever riesgos, anticipar problemas, dar seguimientos y realizar una evaluación a las iniciativas públicas; g) Es de interés reforzar la innovación en el sector público cuando se invita a los *diversos actores de la sociedad civil a sumarse al ciclo de las políticas públicas* para hacer de una sociedad más plural, inclusiva y favorecer la igualdad de oportunidades; h) En línea con la propuesta anterior, la sumatoria de *los actores de la sociedad habilita y fortalece una gobernanza colaborativa y democrática*, al igual que la eficacia de las soluciones propuestas; i) La integración entre objetivos de una planificación estratégica y los de la innovación son esenciales para afrontar el contexto y el desarrollo en materia socioeconómicos y ambientales; j) Tener en cuenta *los liderazgos* en las organizaciones públicas para llevar adelante la innovación son estratégicos para la construcción e implementación de soluciones que *generen valor público* diferenciadores; k) Alinear los objetivos de la organización con un pensamiento innovador de los agentes públicos, de esta manera motivar a los y las empleados/as para favorecer la eficacia de su desempeño; l) Las nuevas formas de gestionar lo público deben estimular la innovación con los agentes dentro. Es decir, los empleados/as del sector público deben ser parte indiscutible de la implementación y evaluación de las oportunidades y soluciones innovadoras; m) La *innovación tecnológica* promueve la infraestructura de avanzada como en los sistemas de energías renovables, *las redes digitales e inteligentes* siendo estos recursos los que facilitan la eficiencia operacional, la creatividad, la innovación misma como así también, *la transparencia y la rendición de cuentas* de los procesos y de la gestión; o) La implementación de recursos tecnológicos facilita la minería de datos y análisis de datos en tiempo real para habilitar la toma de decisiones y la mejora continua; p) Como elemento innovador, reconocer errores para ser corregidos con nuevas instancias de innovación; k) El fin último de la innovación llevada adelante por el sector público es mejorar la calidad de vida de las personas.

Se puede decir que la innovación en el ámbito público alude a la originalidad, a la novedad, a la creación, a la inventiva y a las técnicas nuevas que se aplica para transformar o modificar organizaciones, estructuras, iniciativas, procesos, políticas en la cultura administrativa “para agregar valor público a los bienes y servicios que se presenten a la ciudadanía” (Pérez, 2022 p. 14).

De lo expuesto sobre innovación en la gestión pública y la apelación a las proclamas presentadas se destacan términos y acciones que serán fundamentales a la hora de tener en

cuenta a la gobernanza en sus diferentes estadios, características y tipos. De allí que en el apartado siguiente se verán plasmados.

Concepciones sobre gobernanza, tipos y características

Numerosos son los autores, Luis Aguilar Villanueva (2005, 2019, 2020), Claire, Launy (2005), Francisco Valdez Ugalde (2008), Xavier, Barandiaran (2021), entre otros, que señalan al Informe de la Comisión Trilateral, *“The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies”* (1975) escrito por Samuel Huntington, Joji Watanuki y Michel Crozier, como punto de partida del estudio contemporáneo de la gobernanza. Aquel escrito muestra el debate sobre la crisis de gobernabilidad en las democracias occidentales desarrolladas industrialmente. El Informe presentó un diagnóstico/evaluación sobre la capacidad real de los gobiernos, luego de la segunda guerra mundial, para dirigir las estructuras políticas y económicas surgidas en la época del estado benefactor. Mostró cierta preocupación por el déficit fiscal y la reducida capacidad para continuar, a largo plazo, un crecimiento y desarrollo sostenidos. Con sustento en esta evaluación realizada por la Comisión es que se comienza a cuestionar el Estado, sus estructuras organizativas y sobre todo la capacidad de los gobiernos para continuar prestando determinados servicios de manera exclusiva (Valdez F., 2008).

La crisis de la democracia se plantea como una crisis de los gobiernos para conducir a sus sociedades, tal como se mencionó en un primer momento, el Estado fue centro de ataque y se condujo a las privatizaciones, la reducción del déficit fiscal, la desregulación, entre otras acciones y en un segundo momento, el centro de atención fueron sus organizaciones, el *cómo* de la gestión pública, luego, un tercer estadio de transformaciones y reformas que hoy se puede denominar gobernanza pública.

La raíz etimológica de gobernanza proviene de la palabra latina *“gubernare”* que alude al manejo, a la conducción o a timonear un barco.

Según la real academia española el término gobernanza significa “forma de gobernar, especialmente si es eficaz y adecuada a los fines que se persiguen” o “acción o efecto de gobernar o gobernarse” (RAE, 2014). Desde la raíz griega, tanto la palabra “gobierno” como “gobernanza” aluden en cierta forma a conducir y a controlar, es lógico “pensar en la capacidad de conducción de un sistema político cuando se piensa en la gobernanza” (Peters, 2005, p.589). Gobernanza es la acción o efecto de gobernar (Villanueva, 2023), como el arte de poseer liderazgo público, el Estado (Whittingham Munévar, 2010).

El Banco Mundial (1989), según la mirada de Claire Launy (2005), alude al concepto de gobernanza para referirse a la ineficaz gestión del gobierno de algunos países africanos, es decir, a la *mala gobernanza* que habían tenido. Para señalar lo contrario, debe el gobierno orientarse a una *buena gobernanza*, o sea, a la administración, gestión y prestación de servicios eficientes y eficaces dentro de un marco jurídico transparente y confiable para los derechohabientes (Launy, 2005). Luego, realiza una definición más amplia del termino sosteniendo que la gobernanza es un manejo “imparcial y transparente de los asuntos públicos, a través de la creación de un sistema de reglas aceptadas como constitutivas de la autoridad legítima, con el objetivo de promover y valorizar valores deseados por los individuos y los grupos (World Bank, 1992 citado por Launy, 2005 p. 8).

Otro organismo internacional que se expresó con respecto a la gobernanza fue las Naciones Unidas a través de su Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; referenciando al “conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones, mediante la cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias” (PNUD, 1997, citado por CEPAL). La gobernanza presenta cinco áreas que involucran al sector público y al privado, ellas son: a) las organizaciones estatales; b) el manejo del sector público en coordinación con los intereses del sector privado; c) la cesión de responsabilidades desde un ente superior jurisdiccionalmente hacia otro, descentralización, en vínculo con la gobernanza a nivel local; d) relación entre los actores sociales y su interface con la gobernanza en determinados momento (*Global Programme for Governance*, 1997 citado por Launy, 2005).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) entiende el término gobernanza, rescatando la definición de María Victoria Whittingham Munévar (2010) y desde una perspectiva sistémica, a la relación entre diversos actores públicos y no públicos que se involucran en las distintas etapas de las políticas públicas para decidir temas de interés y valor público; numerosas son las estrategias de poder, competencia y cooperación que se involucran en realidad para conseguir los objetivos propuestos por los componentes del sistema. (Whittingham Munévar, 2010)

Este Organismo para América Latina y el Caribe menciona algunos tipos de gobernanza tales como:

* Gobernanza digital: es aquella que mediante el uso de las tecnologías de información y comunicación interrelacionan al sector público, al sector privado y los diversos actores de la sociedad civil para generar valor público en la prestación de los servicios.

* Gobernanza de los recursos naturales: es aquella que lleva adelante procesos de intercambio en la toma de decisión entre los diversos actores de la sociedad civil y el gobierno, referidos a la problemática de los recursos naturales⁵.

* Gobernanza mundial: es aquella que aspira llevar adelante iniciativas que pretenden alcanzar la provisión de los bienes públicos entre países en cumplimiento de las metas sociales, culturales, ambientales, económicas y de desarrollo (Ocampo, 2015).

* Gobernanza multinivel o multiescalar: es aquella que la interpretación de los procesos particulares de desarrollo del territorio y las intervenciones en los mismos son abordados desde una mirada particular, integral y compleja entre las diversas escalas geográficas de desarrollo (Cepal, 2017). Este tipo de gobernanza será la que nos llamara la atención en el desarrollo territorial del gobierno de la provincia de Córdoba en Argentina, caso que se expondrá, escuetamente, más adelante.

Autores como Launy (2005), citando a Pierre Calame (2003) y en miras de repensar la gobernanza en nuestros tiempos, dice que la gobernanza es la habilidad de administrar, en base a reglas, los asuntos públicos sumando, los intereses de los ciudadanos y sus relaciones a nivel local, regional y global (Launy, 2005).

Retomando al autor anglosajón Peters (2007), menciona a la gobernanza como un enfoque alternativo a la administración pública tradicional del estado, “significa el proceso que proporciona dirección a la economía y a la sociedad. Gobernanza, por lo tanto, será entendida como una meta que direcciona la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la sociedad desea que se haga.” (Peters, 2007 p. 36).

Otro autor que viene trabajando el tema, gobierno-gobernanza pos crisis de la democracia, a su vez con mira de mejorar la capacidad directiva de las organizaciones estatales es Luis Aguilar Villanueva. Entre su literatura se puede encontrar que al detectar “fallas” en las decisiones de gobierno, sus recurrentes errores y pocos resultados ocasionaron que el tema político se desplazaría desde la legitimidad del gobierno hacia la efectividad de los mismos (Villanueva, 2023). En ese contexto y en esa transición del gobierno a la gobernanza el autor mexicano presenta diversos “tipos de gobernanza”, a) *gobernanza o gobernanza pública* alude al proceso de gobernar a la sociedad; b) *nueva gobernanza pública* refiere a gobernar con la sociedad es decir, se pasa de gobernar a la sociedad de hacerlo con la sociedad y; c) *Gobernanza corporativa del sector público* en referencia a la capacidad del

⁵En el caso de la CEPAL este tipo de gobernanza está en sintonía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuesto por la Organización de las Naciones Unidas en la Agenda 2030

gobernante de dirigir efectivamente el aparato administrativo de gobierno (Aguilar Villanueva, 2021)

A continuación, el mismo autor presenta una definición más completa sobre nueva gobernanza pública, sosteniendo que es la acción de cogobernar con la sociedad, donde los involucrados establecen los principios, las reglas, los valores, las intenciones, las metas, las atribuciones, las responsabilidades, el conocimiento, las técnicas, los poderes, los recursos, las sanciones que se establecen para conducir y coordinar a las nuevas sociedades (Aguilar Villanueva, 2023).

Las definiciones seleccionadas coinciden en resaltar la capacidad para establecer los valores, las reglas y los objetivos compartidos, la colaboración, los vínculos, el esfuerzo de los agentes tanto del ámbito público como del ámbito privado, la relevancia de la participación de los ciudadanos, la transparencia en la gestión, la efectividad para alcanzar resultados, la ventaja del conocimiento, el uso de la tecnología, la importancia de los bienes públicos, el desarrollo político, económico, cultural y social para mejorar la capacidad directiva de los gobiernos en pos de generar valor público. Momentos, elementos o variables que se mencionan en el material analizado en los apartados sobre nueva gestión pública y específicamente, lo presentado sobre innovación en la gestión pública.

Entonces, se puede entender por gobernanza y nueva gobernanza a la forma novedosa/innovadora de gobernar en cocolaboración, con cocoparticipación entre las entidades gubernamentales, el sector privado y los diversos actores de la sociedad civil con pretensiones de alcanzar los valores compartidos por todos

La provincia de Córdoba Argentina y su gobernanza multinivel, multiactoral y multiescalar.

Según la página oficial del gobierno de la provincia de Córdoba⁶, con 165.321 km² de extensión, es la quinta provincia más extensa del país, ocupando el 5,94% de su superficie total. La provincia está situada en el centro de la República Argentina, conforma una de las 23 provincias de la república. Como provincia mediterránea colinda al norte con las provincias

⁶ "Según el censo nacional 2022 la provincia de Córdoba es el segundo distrito con mayor población con 3.978.984 personas, el 8,6% total del país. En 12 años tuvo un crecimiento por encima del promedio de Argentina con un 20,3 por ciento. El relevamiento indicó además que en la provincia el 51,78% son mujeres, el 48,20% son hombres y el 0,02% no se reconoce en ninguna de esas categorías" (<https://www.cba.gov.ar/territorio/>)

de Catamarca y Santiago de Estero, al este con Santa Fe, al sureste con la provincia de Buenos Aires, al oeste con la provincia de San Luis y al sur con La Pampa y la Rioja.

Desde hace algunos años los diferentes gobiernos cordobeses vienen llevando adelante iniciativas innovadoras, neogerenciales y últimamente, de nueva gobernanza pública. No se realiza aquí, ya que el trabajo se ocupa de la gobernanza principalmente, alusión a la implementación de elementos de la nueva gestión en la provincia meditaría para ello, se puede recurrir a un estudio exhaustivo de esa novedosa forma de gestión pública a Pérez (2019, 2021, 2022), quien realiza un amplio recorrido por las teorías del neogerenciamiento público, su aplicación en la provincia de Córdoba y a nivel local.

A continuación, brevemente, se releva de manera descriptiva y explicativa lo que se considera en Córdoba la gobernanza multinivel con elementos de praxis más relevantes para nuestro trabajo. Modalidad de gestión que desde hace algún tiempo se viene llevando a cabo y con más énfasis al momento de la adhesión⁷ de la provincia al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por las Naciones Unidas

En línea con las propuestas de los organismos internacionales, principalmente con la propuesta de la CEPAL, y de los teóricos que se rescatan para este trabajo, el gobierno de la provincia de Córdoba considera que la *gobernanza multinivel* involucra diferentes niveles de toma de decisión de manera complementaria, coadministrada y colaborativa de la provincia⁸. Además, se menciona en sus portales abiertos, la gobernanza multinivel es el componente principal de la territorialidad para implementar y ejecutar las metas/objetivos de la Agenda 2030 en toda la provincia.

Algunas acciones que van en la dirección de la gobernanza multinivel y multiactoral desarrolladas por la provincia son:

⁷ La provincia de Córdoba firma el convenio de adhesión en el año 2017 con el Consejo de Coordinación de Políticas Sociales dependiente de la Presidencia Argentina. Desde esa época se organiza para llevar adelante el proceso de implementación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible e ir dando cumplimiento a la Agenda 2030.

⁸ La propuesta de gobernanza multinivel no es exclusiva de la Provincia de Córdoba sino, se puede observar que otras provincias argentinas llevan adelante esta nueva manera de gestión. Ver <https://www.argentina.gob.ar/noticias/sistema-de-gobernanza-multinivel-hacia-una-politica-federal-de-desarrollo>

* Espacios de Articulación Institucionalizados

- *Mesa Provincia – Municipios*: lugar de discusión de los 427 municipios y comunas existentes en la provincia donde se plantean las problemáticas de los municipios para coordinar soluciones.

- *Fondo Complementario de Obras de Infraestructura para Municipios, Comunas y Comunidades Regionales*: se origina con el objetivo puesto en la colaboración de ayuda, asesoramiento y financieramente en materia de infraestructura entre la provincia y los municipios que lo requieran.

- *Instituto Provincial de Capacitación Municipal (IPCaM)* dicho Instituto tiene como función la capacitación para funcionarios y agentes de los municipios con el objetivo de mejorar y profesionalizar la gestión y la prestación de los servicios desde la provincia en coordinación con los gobiernos locales.

- *Participación en el Gabinete Interministerial de Remediación*: es un espacio creado para la participación de los jefes comunales y municipales para coordinar acciones y políticas al momento de catástrofes naturales o los provocados por los incendios.

* Articulación con otras Regiones y/o Provincias de la Argentina

- *Región Centro* (1998): la iniciativa es conjunta entre las provincias limítrofes de Córdoba, con Entre Ríos y Santa Fe. Tiene como fin emprender acciones cocolaborativas, codiseñas y coadministradas en materia de desarrollo humano, social, económico, hace hincapié en el mejoramiento de los servicios de la salud, la educación, el conocimiento y la ciencia.

- *Región ATACALAR*: siglas para identificar al organismo sub nacional e internacional de integración y articulación, creado en el año 1996, la provincia en estudio se incorporó en el año 2005. Lo integran las provincias de Córdoba, Tucumán, Santa Fe, Entre Ríos, La Rioja, Santiago del Estero y Catamarca por el lado argentino y del lado chileno lo conforman las provincias de Huasco, Copiapó y Chañaral. La función de este organismo es promover y facilitar acciones coordinadas para el intercambio de las ventajas comparativas en áreas tecnológicas, comerciales y culturales. Se destaca el proyecto regional del Corredor Bioceánico Central entre ambos países como instancia articuladora y coordinadora del desarrollo de la zona.

* Articulación entre diversos actores de la sociedad civil y el gobierno de la provincia de Córdoba (participación multiactoral en diversos órganos nacionales, provinciales y locales).

- *Consejo Federal de la Función Pública de la República Argentina (COFEFUP)*. Lleva adelante la coordinación, la participación, el asesoramiento, la planificación y la implementación de las políticas sobre la función pública que se vinculan con la nación y las provincias en pos de mejorar la gestión y generar valor público.

- *Foros de Objetivos de Desarrollo Sostenible del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS)*: espacio de debate que se origina desde el gobierno nacional y las provincias para diseñar y coordinar acciones e implementar los objetivos de desarrollo sostenible en las provincias argentinas.

- *Foro Objetivo de Desarrollo Sostenible Córdoba*: espacio local de intercambio, análisis y discusión para concientizar a la región sobre la Agenda 2030. Este intercambio lo promueve y conduce, en coordinación con las distintas áreas de la provincia, la Universidad Tecnológica Nacional facultad Regional Córdoba.

- *Consejo Federal para la Transparencia*: como Consejo tiene la finalidad de generar el ámbito para la cooperación y coordinación técnica para llevar adelante políticas de transparencia y divulgación en la información pública en los diferentes estamentos estatales.

*Acciones e iniciativas emprendidas por el gobierno de Córdoba en pos de la gobernanza multinivel, con participación ciudadana y de gobiernos locales

a) Herramientas Digitales

- *Ciudadano Digital (CIDI)*: es una plataforma digital que permite a los ciudadanos y demás actores acceder a la gestión de todos los trámites que ofrece el gobierno cordobés

- *Turnero Digital*: espacio digital donde se puede gestionar los turnos para el acceso presencial o virtual a las dependencias gubernamentales locales.

- *E-trámite*: incorporado dentro de la plataforma CIDI para acceder, seguir y verificar el cumplimiento de los diferentes tramites que sean originados por los ciudadanos en general.

- *Expediente Digital*: instrumento que se utiliza para que los expedientes y sus firmas sean digitales bajo la legislación respectiva.

- *ABC Digital 360*: acción estratégica para fomentar la alfabetización digital integral para toda la provincia. Se asienta en tres pilares: ABC Digital, Conectores (se los denomina a quienes alfabetizan digitalmente) y Espacios ABC.

- *Agencia Córdoba Innovar y Emprender*: esta agencia de economía mixta, creada por la ley número 10351/16, promueve la investigación y la innovación para la implementación de nuevas herramientas y conocimiento entre sector gubernamental y productivo de la provincia. Cuenta con Hug AGTech⁹, Hub innovación¹⁰, Emprendimientos Coinvertidos¹¹, Fondo de Coinversión, DATA IE (datos abiertos del estado en materia de innovación), etc.

- *Plan de Gobierno Abierto*: el Plan esta cocreado en conjunto con diversos actores para abrir la información general del estado y facilitar territorialmente, de manera mancomunada, con los diversos actores la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las comunidades locales, con perspectiva de género y con enfoque de juventudes.

Conclusión

En las páginas de este trabajo se realizó un recorrido de la organización administrativa del estado moderno y de sus modos de gestión. Fue necesario describir el modelo de administración burocrático al estilo weberiano para luego pasar, previo cuestionamiento de aquel, a la propuesta de la nueva gestión pública. Los impulsos innovadores gerenciales propiciaron la eficiencia, la eficacia y la efectividad del estado y de sus organizaciones, será el mercado quien se encargue ahora del *cómo* hacer de la gestión.

Posteriormente, se rescataron comentarios sobre la innovación como herramienta para la gestión, de la mano de la tecnología de la información y la comunicación, para disponer nuevos dispositivos en el manejo de las organizaciones tanto en su interior como hacia la

⁹ "Centro de innovación que promueve la conexión entre grandes empresas, emprendimientos, productores, inversores, sector del conocimiento, entre otros actores del ecosistema agropecuario, para desarrollar soluciones tecnológicas que aumenten la sustentabilidad y competitividad del sector agroalimentario de Córdoba". (<https://innovaryemprendercba.com.ar/hub-agtech/>)

¹⁰ Este Centro de Innovación cuenta con diversas iniciativas/programas, Desafíos comunes para la Región, el Programa Regional de Innovación, Voucher de Innovación, Programa de Innovación Colaborativa (a través del acompañamiento a las instituciones de escalamiento se pretende reforzar procesos de aceleración, de emprendimientos e innovadores para que puedan escalar globalmente para conseguir nuevos capitales), Córdoba Vincula (promueve un ecosistema colaborativa de innovación con emprendedores y sectores para estimular la adaptación del conocimiento y las nuevas tecnológicas innovadoras.

¹¹ Espacio que destaca las numerosas empresas que colaborativamente invierte en conjunto con la agencia gubernamental. El fin es desarrollar proyectos innovadores que mejore la calidad de vida de la ciudadanía y de sus productos.

prestación de servicios a la comunidad. Los argumentos estuvieron apoyados en diversos autores nacionales e internacionales que trabajan el tema, en las comunicaciones del CLAD, las Declaraciones conjuntas de organismos europeos y latinoamericanos que se expresan en temas relativos a la innovación. Se hizo hincapié en rescatar puntos destacados que aluden a los liderazgos, a la participación, a la cocolaboración, la visión estratégica, la multiplicidad de actores sociales y al valor público.

Todo fue útil y necesario para dar inicio a los aportes sobre gobernanza, las concepciones más interesantes del concepto, sus tipos y las caracterizaciones que se recata en la literatura sobre la temática.

Para finalizar se expone escuetamente el caso de la Provincia de Córdoba, con la mirada puesta en el cumplimiento de la Agenda 2030 y en el marco de la utilización práctica de los postulados sobre nueva gestión pública, donde se impulsa desde hace algunos años la implementación de la gobernanza multinivel o multiactoral, se utiliza medidas innovadoras y tecnológicas para llevar adelante un gobierno multiactoral, con empresarios, con otros gobiernos provinciales nacionales e internacionales, con los municipios de la provincia y de la mano de la nación se lleva adelante numerosas actividades de forma colaborativa en diversas áreas y asuntos, tal como fueron expuestas *up-supra*.

La búsqueda real de gestionar en miras de alcanzar valor público para el bienestar social y el reformazamiento de la calidad de la democracia puede ser una iniciativa interesante de la mano de la cocoparticipación y la cocolaboración de la ciudadanía en aquella misión.

Se considera que para mejorar la calidad directiva de la función del gobierno se deben emplear iniciativas innovadoras acompañadas de cierto “hibridismo administrativo” así, poder gobernar de manera cocolaborativa con el mayor número de los actores sociales generando valor público. Es un desafío que numerosos gobiernos están dispuestos a avanzar, será cuestión de tiempo que quienes dirijan el gobierno adviertan la imperiosa necesidad de llevar adelante políticas innovadoras en materia directivas.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis (2023) La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual. *Perfiles Latinoamericanos* 32(63) | 2024 | e-ISSN: 2309-4982doi: dx.doi.org/10.18504/pl3263-001-2024, Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial(CC BY-NC) 4.0 Internacional.
- Barandiaran, Xavier. (2021). Gobernanza Colaborativa para la Innovación Pública y Social: El caso de Gipuzkoa, País Vasco: Collaborative Governance for Public and Social Innovation: The case of Gipuzkoa, Basque Country. *European Public & Social Innovation Review*, 6(2), 78–96. Retrieved 18 de enero de 2022 from <https://epsir.net/index.php/epsir/article/view/164>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (S/F) Estrategias de desarrollo productivo subnacional: cómo abordar la gobernanza multinivel. Recuperado el día 20 de julio de 2024 de https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/gobernanza_multi-nivel_v5_vl.pdf
- Dávila, C. (1991) Final Report (Proyect Coordinator). Latin American Pilo Study. Colombia: Universidad de los Andes
- Declaración sobre Innovación en el Sector Público (2019) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Recuperado el día 4 de diciembre de 2023 de www.ocde.com
- Declaración de Lisboa (2023) Centro Latinoamericano para el Desarrollo, Instituto de Administração (Portugal), Instituto Nacional de Administration Pública (España). Recuperado el día de diciembre de 2023 de www.clad.org
- Fragoso Torres, J. (2012) Innovación en los gobiernos locales en Iberoamérica. Posibilidades a partir de la nueva gerencia pública. Colombia: Estudios Gerenciales, vol. 28, pp. 281-302
- Gobierno de la Provincia de Córdoba (2023) Gobernanza Multinivel. Córdoba. Argentina. Recuperado el 19 de marzo de 2024 de <https://gestionabierta.cba.gov.ar/wp-content/uploads/2023/08/35.-Gobernanza-Multinivel-V-27-de-julio.pdf>
- Launy, Claire (2005) La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. Recuperado el 10 de julio de 2024 de

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100925104922/lagobernanzaControversial185.pdf>

- Ocampo. José (2015) *Gobernanza Global y Desarrollo*. Editorial UN-CEPAL. Recuperado el 15 enero de 2020 de <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/ba647b00-050f-4dca-8495-d1b57221f9d2>

- Peters, Guy (2005) *Gobernanza y Burocracia pública: ¿Nuevas Formas de Democracia o Nuevas Formas de Control?* Foro Internacional, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 585-598. ISSN: 0185-013X El Colegio de México, A.C.

- Peters, Guy (2005) *Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 39, octubre, 2007, pp. 33-50 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Venezuela. Recuperado el 16 de julio de 2024 de <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693002.pdf>

Pérez, F. (2022 a) Una mirada al neo gerenciamiento público de las presidencias de Enrique Peña Nieto en México (2012- 2018) y Mauricio Macri en Argentina (2015-2019). España. *Revista de Gestión Pública y Privada*, 26-27 (2021-2022), pp. 21-34 ISSN: 1137-9022

Pérez, F. (2022 b) *El Management público y la innovación a nivel local: algunos aportes pos pandemia*. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*. España, n° 21 – junio ISSN 2173-8254 UIM

Pérez, F. (2019) *Gestionar lo público con estilo empresarial*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros

Pérez, F. y otra. (2016) “El uso de la tecnología como innovación en la gestión pública local: el caso de Villa María. UNVM. Villa María: *II Jornadas de Desarrollo Local y Regional Reflexiones y Dialogo para la acción Primer encuentro de escuelas de gobierno*. UNVM.

Ramírez-Alujas, A. (2012) “Innovación en las Organizaciones y Servicios Públicos: ¿El eslabón Perdido? Bases para la Transición hacia un modelo de Innovación Abierta y Colaborativa”. *Estado, Gobierno, Gestión Pública Revista Chilena de Administración Pública* (Chile) N° 19. Pp. 5-50, ISSS 01717-6759

- Real Academia Española (2014) *Diccionario de la lengua*. Recuperado 13 de julio de 2024 de <https://dle.rae.es/gobernanza?m=form>

- Subirats, J (2020) *Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas*. Recuperado el día 15 de enero de 2024 de <https://top.org.ar/ecgp/FullText/000020/20301.pdf>

- Valdés Ugalde, Francisco. (2008). Gobernanza e instituciones: Propuestas para una agenda de investigación. *Perfiles latinoamericanos*, 16(31), 95-119. Recuperado en 13 de julio de 2024, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532008000100005&lng=es&tlng=es.

- Whittingham Munévar. M. V (2010), ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*, Bogotá Colombia. Recuperado el día 10 de junio de 2023 de <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24/26>

- Zerillo, García, K. (2014) “La innovación en la gestión pública”. Venezuela: *XXVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública* – Centro Latinoamericano para el Desarrollo, Venezuela.

Williamson, Oliver. (1979) Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual. *Relations Journal of Law and Economics*, Vol. 22, No. 2, pp. 233-261. Recuperado 12 de julio de 2024 de <http://www.jstor.org/stable/725118>