

La Nueva Gobernanza Pública ¿una nueva manera de gestionar lo público en el siglo XXI?

Abstract

Según la declaración del ODS 17, una de las claves para lograr los objetivos de desarrollo sostenible es el establecimiento de alianzas y mecanismos de colaboración entre diversos actores públicos, privados y de la sociedad civil a nivel mundial, regional, nacional y local. Una de las disciplinas que viene abordando y reflexionando acerca del valor y la complejidad de gestionar alianzas inter-organizacionales es la gestión pública, a partir del enfoque de gobernanza pública, entendida como el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos así como la forma de coordinarse para realizarlos.

Este artículo explora diversos enfoques de gobernanza pública que han ido surgiendo en las últimas décadas para dar respuesta al desafío de gobernar y gestionar redes de actores públicos, privados y de la sociedad civil. A partir de un análisis de la literatura que toma en cuenta la perspectiva de la escuela angloamericana, la escuela europea-países bajos y los enfoques de gobierno abierto y gobernanza inteligente, el artículo concluye señalando las características más importantes que parecen guiar la gobernanza pública para afrontar los retos de la colaboración multiactor.

Palabras clave: Gestión Pública, Gobernanza Pública, Gestión de Redes Inter-Organizacionales

Introducción

Como lo expresa la ONU en el documento marco de los ODS, para que una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas inclusivas se construyen sobre la base de principios y valores, una visión compartida y objetivos comunes que otorgan prioridad a las personas y al planeta, y son necesarias a nivel mundial, regional, nacional y local para movilizar todos los recursos disponibles (Naciones Unidas, 2016).

La complejidad y el valor de establecer y gestionar alianzas para el desarrollo entre múltiples actores públicos y privados ha sido abordada recientemente por la gestión pública, específicamente a partir del enfoque de gobernanza pública, cuyo objeto de estudio es el

conjunto de organizaciones públicas y privadas que participan en la toma de decisiones públicas (Pollitt, 2016).

Tradicionalmente, la gestión pública ha estado enfocada en la búsqueda de la eficiencia y eficacia de las organizaciones que componen el sector público (Wilson, 1887; Weber, 1919; Waldo, 1948; Hood, 1991; Osborne y Gaebler, 1992; Barzelay, 1992; Denhardt, 2000; Schachter, 2007; Manzoor, 2014). Sin embargo, en las últimas décadas, la disciplina ha comenzado a prestar atención a la gestión del macro-sistema y de las interrelaciones con organizaciones que no forman parte del sector público (Faulkner, 1990).

Ya en la década de los noventa, Les Metcalfe (1993) en su artículo “Public management: From imitation to innovation” mostraba su preocupación por la tendencia de la época a implementar soluciones que eran más predecibles que los problemas que se suponía debían resolver, por ello, expresaba que era fundamental repensar lo que entendemos por gestión pública. Años antes, definió la gestión como “la responsabilidad del desempeño de un sistema” (Metcalfe y Richards, 1987) y la gestión pública como “hacer las cosas a través de otras organizaciones” (Metcalfe y Richards (1991, p.220). Según Metcalfe, existe una diferencia importante entre la gestión pública a nivel macro, relacionada con la dirección de redes inter-organizacionales que se ocupan del rendimiento de todo un sistema y la gestión pública a nivel micro, con características relacionadas más con la gestión privada, es decir, con el desempeño de cada organización individualmente. En esa misma línea, Kickert señala que la gestión pública es la gestión de redes inter-organizacionales complejas (Kickert, 1993), y Prats afirma que la gestión pública no es la gestión de una organización pública, sino la gestión de los arreglos o estructuras en los que se produce la interacción de las mismas (Prats, 2005).

La gestión del sistema se encuentra estrechamente relacionada con el concepto actual de gobernanza. La ONU (2009, p.1) define la gobernanza como “el proceso de toma de decisiones por los actores interesados con respecto a un territorio, recurso, problemática (entre otros), y el proceso por el cual estas decisiones son implementadas (o no implementadas)”. La gobernanza puede ser utilizada en distintos contextos como por ejemplo gobernanza corporativa, gobernanza internacional, gobernanza nacional, gobernanza territorial y gobernanza local.

Aguilar (2006), un autor que ha desarrollado ampliamente el concepto de gobernanza, lo define como aquel proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia fundamentales y coyunturales, así como las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección. En consecuencia, el concepto implica dos dimensiones fundamentales de la vida humana en sociedad: la intencionalidad social y la capacidad social de transformar los propósitos en realidades. Posteriormente explica que estos objetivos establecidos colaborativamente hacen referencia a prioridades, futuros, metas, problemas críticos que resolver, desafíos que enfrentar, oportunidades para

construir, así como definir las relaciones específicas que se establecerán entre el gobierno, los actores privados y sociales para lograr los objetivos sociales (Aguilar, 2015).

La gobernanza pública, argumenta que ya no es el estado el único actor encargado de dirigir y de solucionar los problemas públicos presentes en la sociedad, sino que la responsabilidad es compartida con organizaciones privadas y de la sociedad civil. Así, el estado se convierte en el orientador y articulador de una sociedad en red, donde las energías, esfuerzos y recursos de un conjunto de actores públicos y no públicos que se encuentran dispersos pueden ser alineados bajo una visión en común. Este enfoque representa un cambio en la idea del gobierno y del gobernar: el paso de un centro a un sistema de gobierno y el paso de un modo jerárquico a uno más asociativo y coordinador.

Dentro de la comunidad académica vinculada a la gestión pública se han venido desarrollando nuevos enfoques para dar respuesta a esta complejidad. Estos se pueden percibir desde cuatro perspectivas distintas: La escuela angloamericana (ANG) que se encuentra en una etapa de transición del new public management a un nuevo paradigma enfocado en la gobernanza; la escuela europea-países bajos (EPB) que considera la gobernanza pública como una nueva manera de gobernar colaborativamente; el enfoque de Gobierno Abierto (GA) que implica una nueva forma de relación entre el gobierno y la sociedad buscando aprovechar la energía y el conocimiento colectivo a través de la tecnología; y la Gobernanza Inteligente (GI) que busca aprovechar las nuevas tecnologías como el big data y la minería de datos, con el fin de procesar y analizar información a una velocidad más rápida, para así aumentar el nivel de efectividad en la toma de decisiones públicas.

Marco teórico

1. Escuela angloamericana (ANG)

Para esta escuela, la gestión pública se divide en tres grandes momentos: (1) la Administración Pública tradicional, basada en el modelo burocrático de Weber donde el estado se mantuvo como el principal proveedor de diversos servicios públicos; (2) la Nueva Gestión Pública, donde se afirmaba que en base a la racionalidad económica y a la aplicación de técnicas de gestión del sector privado se mejoraría la eficiencia y la eficacia de las políticas y los servicios públicos; y (3) un nuevo paradigma que ha estado emergiendo en los últimos veinte años, y que si bien no tiene un nombre acordado por consenso, tal vez la más conocida sea “La Nueva Gobernanza Pública” del profesor Stephen Osborne (Torfing y Triantafillou, 2013; Koppenjan, 2015; Xu, Sun, Si, 2015).

Este paradigma emergente ha ido evolucionando y desarrollándose desde el año 2000, cuando Janet y Robert Denhardt proponen el *Nuevo Servicio Público* como un enfoque que buscaba reemplazar al paradigma predominante en ese momento, la Nueva Gestión Pública. Ellos

plantearon la creación de estructuras y procesos colaborativos entre el gobierno y los diferentes actores de la sociedad colocando a los ciudadanos en el centro del sistema (antes vistos solo como clientes o votantes) para mejorar la calidad de las políticas y servicios públicos. En el 2004, Stephen Goldsmith y William Eggers proponen *Gobernando en Red* cuyo enfoque se caracteriza por la presencia de iniciativas gubernamentales para la creación de redes de cooperación entre organizaciones públicas, privadas y la sociedad civil conectadas mediante herramientas tecnológicas para mejorar los servicios públicos. En el 2006 Stephen Osborne propone *La Nueva Gobernanza Pública* como un enfoque que busca mejorar las políticas y servicios públicos, a través de la conformación de redes inter-organizacionales, donde el gobierno sea aquél que coordine y genere consensos entre todas las organizaciones para el logro del bien común, para lo cual se implementan nuevas herramientas y espacios para reunir e involucrar a las partes interesadas que comparten un problema u objetivo en común. Ese mismo año, Gerry Stoker propone *La Gestión del Valor Público* (2006), como un enfoque basado en la cooperación en red, donde los gestores públicos tienen un papel activo en la gestión y mantenimiento del sistema, donde resalta la necesidad de crear nuevas formas de involucrar a los ciudadanos en la búsqueda de soluciones colectivas a problemas complejos. En el 2011, Harry Boyte plantea que no es suficiente involucrar a los ciudadanos en procesos activos de escucha, argumentación e intercambio de opiniones para construir una democracia fuerte y revitalizar la comunidad, sino que debe promoverse la democracia participativa, para que sean los ciudadanos los co-creadores del mundo. En el 2014, Thomas Fisher señala que en una era de recursos ilimitados, los límites entre lo público y lo privado deben volverse cada vez menos visibles, debido a que el mundo necesita y exige mayores niveles de cooperación entre múltiples sectores. Al año siguiente, John Bryson, Bárbara Crosby y Laura Bloomberg proponen *Gobernanza del Valor Público* (2015), debido a la necesidad de una gobernanza multi e inter-sectorial efectiva en un mundo donde el poder es compartido, y donde como nunca antes se necesita de líderes integradores capaces de crear y mantener colaboraciones intersectoriales que promuevan el bien común (Crosby, Bryson, 2010). Finalmente, en el 2016, Jacob Torfing y Eva Sorensen señalan la importancia de la creación conjunta (co-creación) entre un conjunto de actores públicos y privados que intercambien conocimientos y recursos para encontrar nuevas maneras de solucionar los problemas públicos.

2. Escuela Europea-países bajos (EPB)

Esta escuela tiene una manera diferente de percibir el cómo ha ido evolucionando la acción de gobernar y gestionar lo público. Inicialmente, había una vieja o tradicional manera de gobernar (vieja gobernanza) donde era el Estado el único actor encargado de dirigir a la sociedad y de tomar decisiones de forma unilateral y jerárquica, y posteriormente, se transforma en una nueva manera de gobernar (nueva gobernanza, nueva gobernanza pública o cogobernanza) caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones

horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil, y la participación en el gobierno de la sociedad en general (Cerrillo, 2005). Para Kickert (1997), esta nueva manera de gobernar puede ser llamada gestión pública, dirección gubernamental o gobernanza pública. Esta es necesaria, ya que a pesar del importante papel del Estado en la dirección de la sociedad, sus propios recursos y capacidades son insuficientes ante las cada vez más complejas demandas ciudadanas, y a su vez, debido a que en la actualidad las relaciones sociales entre ciudadanos y entre sociedades traspasan las fronteras territoriales que conocíamos. Por ello, el nuevo papel del Estado es como gestor de las interdependencias; es decir, como catalizadores, habilitadores, protectores, orientadores, negociadores, articuladores, integradores, mediadores y constructores de consensos de una sociedad en red (Prats, 2005).

En 1996, RAW Rhodes en “The New Governance: Governing without Government” se refiere a la gobernanza pública como la gestión de redes auto-organizadas e inter-organizacionales, señalando la importancia de la interdependencia de las organizaciones y las interacciones continuas entre los miembros de la red causadas por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos.

En 1997, Kickert en “Public Governance in the Netherlands. An Alternative to Anglo-American “Managerialism” afirma que la gestión de las redes públicas es una forma de “dirección” del gobierno externo, entendiendo dirección como “cualquier forma de influencia dirigida”. Por tanto señala que la gobernanza pública es la influencia dirigida de los procesos sociales de un conjunto de actores interdependientes en relaciones sociales más o menos estables que giran alrededor de un propósito en común.

En 1998, Guy Peters y Jon Pierre en “Governance without Government? Rethinking Public Administration” afirman que las formas emergentes de gobernanza pública son modelos alternativos de persecución de los intereses colectivos, a través de una perspectiva inter-organizacional. La gobernanza es esencialmente una teoría que describe cierto tipo de intercambio entre el estado y la sociedad, por lo que la gobernanza también se refiere a algo que trasciende deliberadamente las fronteras del gobierno y donde las estructuras gubernamentales coordinan y dan dirección a los esfuerzos de colaboración público-privados.

En el 2003, Jan Kooiman en “Governing as governance” señala que la gobernanza es un fenómeno inter-organizacional entendido como co-gestión, co-dirección y co-guía. Kooiman define co-gobernanza como una forma clave de gobierno horizontal, donde los actores cooperan, coordinan y se comunican sin la necesidad de un actor de gobierno central o dominante, ya que ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesaria para resolver problemas complejos y dinámicos, y tampoco el potencial de acción suficiente para dominar de forma unilateral.

En el 2005, Agustí Cerrillo en “La Gobernanza hoy” se refiere a la gobernanza como el conjunto de normas, valores, principios y reglas de juego o constricciones convencionalmente

construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada y que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones.

Paralelamente, Joan Prats en “Modos de Gobernación de las sociedades actuales” (2005) se refiere a la gobernanza como “la estructura o pauta que emerge en un sistema sociopolítico como resultado común de los esfuerzos de interacción de todos los actores involucrados”. Una de las fuentes de donde emerge la “nueva gobernanza” es la gestión pública, entendiendo “gestión pública” no como la gestión de organizaciones públicas, sino la gestión de los arreglos o estructuras en los que se produce la interacción entre las mismas.

En el 2016, Erik-Hans Klijn en “Governance networks in the public sector”, señala que la gobernanza debe entenderse a partir del análisis de las estrategias e interacción de los actores que forman parte de una red para influir en el contenido, el curso y los resultados del sistema en términos de soluciones, políticas y servicios.

3. Otros enfoques: Gobierno Abierto (GA u Open Government) y Gobernanza Inteligente (GI o Smart Governance)

Gobierno Abierto (GA) es un enfoque que basado en los principios de transparencia, participación, y colaboración, cuyo eje central es la innovación pública abierta y busca cambiar la manera tradicional de gestionar lo público con la ayuda de la tecnología. Su concepto ha estado presente por décadas en distintos gobiernos alrededor del mundo explícita e implícitamente. Inicialmente, en los años setenta hacía referencia a “abrir las ventanas” de un sector público caracterizado por mantener en secreto toda información proveniente del gobierno. Posteriormente, evoluciona para referirse al derecho que tienen los ciudadanos de disponer de esa información; hasta finalmente, centrarse en dos ideas clave: transparencia, entendido como “la oferta de información clara y actualizada en formatos abiertos, estándar y reutilizables” (CEPAL, 2017) y apertura, entendido como la buena disposición que se tiene para escuchar y facilitar el acceso a información, además de la oportunidad que tienen las personas de participar activamente en la toma de decisiones públicas. Actualmente, no hay un único concepto único de GA. Para Calderón y Lorenzo (2010), es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente. Para Gutiérrez-Rubí (2012), es una nueva cultura de comunicación que permite la liberación de talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública que a su vez estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público. Para Ramírez-Alujas (2012), es una plataforma para la participación y colaboración a través de ecosistemas abiertos de datos que favorezcan la co-creación, el co-diseño y la co-gestión de servicios, en un contexto donde la confianza, la corresponsabilidad y el compromiso son elementos clave para el proceso de

cambio que experimentan los gobiernos y las administraciones públicas, que se manifiestan en ciertos principios: a) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas), y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); b) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas e incidir en la toma de decisiones; y c) favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público (Ramírez-Alujas, 2010).

La Gobernanza Inteligente(GI) o Smart Governance es otro nuevo enfoque que ha aparecido recientemente en la gestión pública cuyo concepto previamente ha sido aplicado a nivel de ciudades (Smart Cities) (Gil-García, 2012). Esta toma como base el enfoque de GA, pero le suma la nueva generación de tecnologías como gamificación, big data y minería de datos, entre otros. Estos conceptos y herramientas utilizados en conjunto permiten recopilar grandes cantidades de información, procesarlos y analizarlos para encontrar diversos patrones y correlaciones entre ellos como nunca antes había sido posible, de tal manera que el resultado de estos análisis puedan “facilitar la toma de decisiones públicas y la evaluación de la efectividad de la normas y de la eficacia de las políticas públicas” (Cerrillo, 2018).

En el 2016, Ignacio Criado en *“Las Administraciones Públicas en la era del Gobierno Abierto. Gobernanza Inteligente para un cambio de paradigma en la Gestión Pública”*, sostiene que la GI es un paradigma en construcción, donde su lógica smart se encuentra muy relacionada a la nueva generación de tecnologías y los principios y valores centrados en la Web 2.0, la ética hacker colaborativa, la revolución de los datos abiertos, además de los principios del Gobierno Abierto, por lo que plantea que la disponibilidad de análisis de datos masivos (big data), con la existencia de plataformas sociales que permitan la interacción en tiempo real, así como la existencia de sensores y herramientas de escucha activa permiten una mayor efectividad en la toma de decisiones pública.

Metodología

La metodología consiste en una revisión sistemática de los artículos científicos desarrollados por los autores más representativos (más citados) respecto al concepto de gobernanza pública. Tomando como punto de partida cuatro perspectivas (la escuela angloamericana, la escuela europea-países bajos y los conceptos de gobierno abierto y gobernanza inteligente), el artículo analiza las principales semejanzas propuestas por los diversos autores en cada una de las perspectivas con la finalidad de señalar las características comunes.

Resultados y discusión

Si bien parten de una perspectiva histórico-social diferente, tanto la escuela ANG como la EPB coinciden en que la gestión pública del presente y el futuro debe enfocarse en la gestión del macrosistema, es decir la gestión de redes inter-organizacionales. Mientras que la escuela ANG divide la gestión pública en tres momentos: la administración pública tradicional, el new public management centrado en la eficiencia y eficacia, y la nueva gobernanza pública enfocada en la coordinación de actores públicos y privados para generar valor público; la escuela EPB la divide en dos: una “vieja manera de gobernar”, en la cual el estado era el único encargado de la toma de decisiones pública y la provisión de servicios públicos y una “nueva manera de gobernar” caracterizada por una participación más activa y equilibrada de otros actores en una especie de co-gobernanza. La perspectiva de GA coincide con la mirada de EPB respecto al cambio desde una visión tradicional de gobierno “cerrado” a uno más “abierto” que involucre a los ciudadanos en la gestión y la toma de decisiones de los asuntos públicos.

Una segunda coincidencia es que ambas escuelas proponen una evolución del papel del gestor público desde su rol de gestionar su organización a gestionar el macrosistema, por lo cual los gestores públicos se transforman en líderes integradores y articuladores de energías y esfuerzos diversos actores públicos y privados, con una gran capacidad para negociar y mediar ante los diferentes intereses presentes.

Si bien para ambas escuelas la relación estado-sociedad debe ser más horizontal, para la escuela EPB, a pesar de que el estado mantiene un papel importante como mediador, orientador, negociador, articulador y verificador de que se cumplan las reglas de juego de esos sistemas, el liderazgo puede ser asumido por cualquier actor del sistema. Para la escuela ANG, es el estado quien debe liderar estos sistemas y quien integre a otros actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Por otro lado, si bien el GA es considerado como un conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen a la gobernanza pública (CLAD, 2016), muchos autores consideran el gobierno abierto como el nuevo paradigma de gestión pública (Ramírez-Alujas, 2011; Martínez, 2012; Oslak, 2013; Cruz-Rubio, 2015; CEPAL, 2017, Grandinetti, 2017), mientras para otro grupo la Gobernanza Inteligente es el nuevo paradigma (Criado, 2016; Cerrillo, 2018). En ambos casos argumentan que su propio enfoque, como paradigma, reemplaza al enfoque de la nueva gobernanza, algunas veces haciendo alusión a la escuela EPB, otras veces refiriéndose a la Nueva Gobernanza Pública de la escuela ANG.

A diferencia de los estudios realizados por las escuelas ANG y EPB, en el GA y la GI se destaca la importancia de las nuevas tecnologías como herramientas que deben ser incorporadas en la gestión pública para generar nuevos canales de comunicación con la ciudadanía, nuevas dinámicas en el proceso de toma de decisiones públicas, y nuevos espacios físicos y virtuales que permitan que los ciudadanos sean parte activa de procesos de

co-creación. De manera puntual, la GI agrega el uso de herramientas como el big data y la minería de datos para analizar gran cantidad de información que permita mejorar la calidad y la agilidad de las decisiones públicas. Tanto el GA como la GI, se enfocan en transparentar y hacer visible toda información relevante que permita incrementar la confianza de la sociedad, y a su vez, en aperturar datos públicos a cualquier persona u organización para que no solo sea el estado quien encuentre soluciones a los problemas que aquejan a la sociedad, sino que brinda a todos la oportunidad de hacerlo reutilizando la información brindada.

A partir de este breve análisis de lo propuesto por estas cuatro perspectivas, se observan un conjunto de características, que si bien permanecen en constante evolución, podrían estar definiendo la gestión pública del siglo XXI:

1) En línea con lo propuesto por Metcalfe, Kicker, Bryson, Aguilar y Prats, la gestión pública debe entenderse como la gestión del ecosistema, es decir la gestión de redes interorganizacionales para generar valor público. Más que la búsqueda de la eficiencia y eficacia en cada organización pública de manera individual, la gestión pública del futuro debe abrazar el enfoque de gobernanza pública donde el estado se convierte en el orientador y articulador de una sociedad en red, donde las energías, esfuerzos y recursos de un conjunto de actores públicos y no públicos que se encuentran dispersos pueden ser alineados bajo una visión compartida.

2) Si la gestión pública se concibe como la gestión de redes interorganizacionales, las herramientas y el rol del gestor público deben evolucionar para hacer frente a este desafío. El gestor público del futuro no sólo debe ser un líder de su organización, sino un líder del ecosistema, un gestor estratégico de su comunidad. El gran desafío es alinear el interés de cada actor al propósito del ecosistema, por lo tanto deben ser líderes integradores, orientadores y articuladores de energías y esfuerzos, con una gran capacidad para negociar, mediar y generar consensos ante los diferentes intereses de los actores de la red.

3) Uno de los componentes más importantes y fundacionales para la gestión del ecosistema, es el reconocimiento de los actores involucrados y el establecimiento de una visión compartida como eje articulador de la red. Es necesario establecer colaborativamente principios, valores, acuerdos mutuos, obligaciones, y sobre todo una visión y objetivos compartidos expresados en metas concretas de corto, mediano y largo plazo. Como señala Aguilar, la gobernanza es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos así como las formas de coordinarse para realizarlos.

4) Un segundo componente donde las nuevas tecnologías juegan un papel fundamental, es el desarrollo de espacios y mecanismos de colaboración que promuevan la comunicación y coordinación entre los actores que forman parte de la red, así como la transparencia y participación activa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones de los asuntos públicos. Tanto el GA como la GI desde un punto de vista práctico y las escuelas ANG y

EPB desde un enfoque más teórico, enfatizan la necesidad de adoptar e implementar herramientas colaborativas que permitan la gestión, transparencia y apertura de la red.

5) Otra característica que emerge a partir de estas perspectivas y que no parece un componente complementario sino esencial de la gestión pública del futuro es la innovación abierta. A partir de las nuevas metodologías para la innovación como el diseño centrado en el usuario y las metodologías ágiles, así como el desarrollo de laboratorios de innovación pública, se busca desarrollar una cultura que involucre activamente a los ciudadanos y promueva la generación constante de soluciones a los principales desafíos y problemas públicos del ecosistema.

Estas características, más allá de ser la expresión de un nuevo paradigma, en realidad son la expresión de un fenómeno evolutivo; es decir, de un proceso en construcción constante que se nutre a partir del aporte de diferentes perspectivas académicas, prácticas y el desarrollo de nuevas tecnologías.

Si la gobernanza pública es la gestión del macrosistema conformado por diversos actores públicos y privados que conforman redes interorganizacionales, y comprendemos un sistema como un conjunto de elementos interconectados que se organizan de manera coherente y que tienen una función o propósito común (Meadows, 2009), un ecosistema puede ser definido como un conjunto de organizaciones interdependientes que comparten, de manera consciente o inconsciente, un mismo propósito (McBride, 2015). Un ecosistema o red interorganizacional puede ser por lo tanto, el sistema educativo de una región, el sistema de justicia de un país, la industria gastronómica, una comunidad, una ciudad, el sistema de seguridad ciudadana, etc.. Todos estos sistemas tienen un propósito y están conformados por organizaciones públicas y privadas que dependen unas de otras para alcanzarlo.

Cada uno de los 17 ODS puede ser comprendido como un ecosistema entendiendo que cada uno de ellos está conformada por una red de actores públicos, privados y de la sociedad civil que comparten un mismo propósito o meta concreta (fin de la pobreza, hambre cero, etc.) La gestión de estas redes requiere de un conjunto de principios y mecanismos promuevan la coordinación y colaboración para esta diversidad de actores. El enfoque de gobernanza pública y en particular las características que emergen a partir de las cuatro perspectivas analizadas ofrecen algunas ideas y principios para la gestión de cada uno de los ODS.

Si bien este artículo concluye señalando algunas características que parecen guiar la gobernanza pública para afrontar los retos de la colaboración multiactor, nuevas preguntas y más investigaciones se requieren para comprender los principios, modelos, componentes y herramientas clave que permitan gestionar diferentes tipos de redes inter-organizacionales.

En un mundo de cambios sociales, económicos y políticos acelerados, donde las demandas ciudadanas son cada vez más exigentes y los problemas públicos más complejos, pero también con más recursos y tecnologías disponibles y una mayor participación de

organizaciones no estatales en la solución de estos problemas, la gobernanza pública ofrece algunas primeras respuestas para hacer frente a este contexto.

Bibliografía:

Aguilar, L. (2014). *La Nueva Gobernanza Pública*. Guadalajara: Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno.

Aguilar, L. (2015). The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review.*, 1, 126-134.

Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130–148.

Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: Univ. Calif. Press.

Boyte, H. C. (2011). Constructive Politics as Public Work: Organizing the Literature. *Political Theory*, 39(5), 630–660.

Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Georgetown University Press, Washington DC.

Bryson, J., Crosby, B., Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review* 74: 445-456.

Bryson, J., Crosby, B., Bloomberg, L. (2015). Discerning and Assessing Public Value: Major Issues and New Directions, En: *Public Value and Public Administration*, ed. by John M. Bryson, Barbara C. Crosby and Laura Bloomberg, Washington, DC, pp. 1-21.

Calderón, C.; Lorenzo, S. (Coords.) (2010). *Open Government*. Algón Editores, Jaén.

CLAD (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Disponible en <http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-October-2016.pdf> [Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2017]

Cerrillo, Agustí. (2018). Datos masivos y datos abiertos para una gobernanza inteligente. *El Profesional de la Información*, 27(5).

Criado, J. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. *Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. Revista de Estudios Políticos*, 0(173), 245-275.

Crosby, B., Bryson, J., (2010). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *Leadership Quarterly*, 21(2), 211-230.

Denhardt, R. (2000). *Theories of public organization*. Orlando, FL: Harcourt Brace.

Denhardt, R., Denhardt, J. (2000). The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60 (6), 549-59.

Denhardt, R., Denhardt, J. (2011). *The new public service: serving rather than steering* (3rd Ed.). Armonk N.Y.: M.E. Sharpe.

- Denhardt, R., Denhardt, J. (2013). *Public administration: an action orientation* (7th Ed.). Belmont, CA: Wadsworth Publishing.
- Faulkner, H. (1990). Looking to Public Management. En Donald, J. (Ed.), *Innovations and trends in Management Development* (pp. 383 - 388). Toronto: IPAC
- Fisher, T. (2014) *Public Value and the Integrative Mind: How Multiple Sectors Can Collaborate in City Building*. *Public Administration Review* 74(4): 457–464.
- Gutiérrez-Rubí, A. (2012). La inteligencia de las multitudes para una mejor gobernanza. *Journal of Public Policies and Territories*. Participation, citizen control, governance N° 2, June-July 2012, pp. 40-49
- Gil-García, J. R. (2012). Towards a Smart State? Inter-Agency Collaboration, Information Integration and Beyond. *Information Polity*, 17 (1), 269-280.
- Goldsmith, S., Eggers, W. (2006). *Gobernando en Red. El Nuevo Paradigma de la Gestión Pública*. Caracas: Atlas Economic Research Foundation / Centro de Divulgación del Conocimiento Económico
- CEPAL (2017). *Plan de Gobierno Abierto. Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región*
- Cerrillo, A. (ed.). (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP
- Cruz-Rubio, C. (2015). Qué es (y qué no es) gobierno abierto. Una discusión conceptual. *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, num. 8, marzo-agosto.
- Grandinetti R. (2017). Hacia una tipología de un concepto complejo: la innovación. En “Gobierno abierto e innovación. ¿Nuevos aires en la Administración Pública? Retrospectiva para una necesaria prospectiva.”(15-22). Argentina: Universidad Nacional de Rosario.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*. 69 (1), pp. 3-19.
- Kickert, W. (1993). Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management. En J. Kooiman (ed.), *Modern Governance: Government-Society Interactions*, London: Sage.
- Kickert, W. (1997). Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American ‘Managerialism’. *Public Administration*, 75: 731-752.
- Klijn, H., Koopenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge.
- Kooiman, J. (2005). *Gobernar en Gobernanza*. En Cerrillo, A. (Coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP, pp. 57-82
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*, ponencia presentada en la Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social, Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Manzoor, A. (2014). *A look at Efficiency in Public Administration: Past and Future*. SAGE Open.
- Martínez Puón, Rafael (2012), “Gobierno Abierto: ¿Más gobierno o más ciudadanía?”. En Hoffman, A., Ramírez-Alujas, A. y Bojórquez, J. (coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*, Itaip/InfoDF.

- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En Cerrillo, A. (Coord.). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, Madrid: INAP, pp. 83 - 98.
- Meadows, D. (2009). Thinking in systems : a primer. London ; Sterling, VA :Earthscan
- Metcalfé, L. (1993). Public Management: from Imitation to Innovation. En Kooiman, J. (Ed.), Modern Governance: New Government-Society Interaction. London: Sage.
- Metcalfé, L., Richards, S. (1989). La modernización de la gestión pública. Madrid: INAP (versión española del original inglés, publicado en Sage, 1987)
- Metcalfé, L., Richards, S.(eds.). (1991). Improving Public Management, 2.^a ed., London: Sage.
- McBride, Daniel (2015). Gestión Estratégica en Ecosistemas. Departamento Académico de Ciencias de la Gestión.
- Naciones Unidas (2009, 10 de Julio). What is Good Governance?. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Recuperado de <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>
- Naciones Unidas (2016). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. New York: Lois Jensen.
- Naser, A., Ramírez-Alujas, A., Rosales, D. (eds.). (2017). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (2016). Gobierno Abierto. Contexto mundial y el camino a seguir.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992). Reinventing Government. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, Stephen P. (2006). The New Public Governance? En: *Public Management Review*. Vol. 8, n° 3. 337–387.
- Osborne, Stephen P. (2010). The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge.
- Oszlak, O. (2013) Estado Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Montevideo: CLAD
- Peters, G., Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?. En Cerrillo, A. (Coord.). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, Madrid: INAP, pp. 37 - 56.
- Peters, G., Pierre, J. (2005). ¿Gobernanza sin Gobierno? Replanteándose la Administración Pública. En Cerrillo, A. (Coord.). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, Madrid: INAP, pp. 123 - 144.
- Pollitt, C. (2016). Advanced Introduction to Public Management and Administration, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing
- Prats, J. (2005). Modos de gobernación de las sociedades actuales. En Cerrillo, A. (Coord.). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, Madrid: INAP, pp. 145-172.
- Ramírez-Alujas, A. (2010). Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto). Una vieja nueva idea. Buen Gobierno (9).

- Ramírez-Alujas, A. (2011). Open Government y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública. Estado del arte, desafíos y propuestas, X Congreso de AECPA, Murcia.
- Ramírez-Alujas, A. (2012). Gobierno Abierto es la respuesta. ¿Cuál era la pregunta?. Más Poder Local (12), 14-21.
- Rhodes, R. (2005). La Nueva Gobernanza. Gobernar sin Gobierno. En Cerrillo, A. (Coord.). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, Madrid: INAP, pp. 99 - 122.
- Schachter, H. (2007). Does Frederick Taylor's ghost still haunt the halls of government? A look at the concept of government efficiency in our time. *Public Administration Review*, 67, 800-810.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Talbot, C. (2010) Theories of Performance: Organizational and Service Improvement in the Public Domain. Oxford, England: Oxford University Press
- Torfig, J., Triantafillou, P. (2013). What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System, *International Review of Public Administration*, 18:2, 9-25.
- Torfig, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2016). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825.
- Waldo, D. (1948). The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration. New York: The Ronald Press Company.
- Weber, M. (1919). the politics as a vocation. En Gerth and Mills (eds.). From Max Weber: Essays in Sociology (1946).
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), pp. 197 - 222.