

Márcio Rogério Olivato Pozzer

Estudiante de doctorado

Universidade de São Paulo (USP)

11 55 987285690

marciopozzer@usp.br

La administración pública y la gestión en red

Resumen:

La administración pública ha seguido, predominantemente, el modelo tradicional jerárquico de organización para los servicios públicos. La rigidez del modelo ha sido señalada como inapropiada para tratar los problemas que involucran las distintas instituciones e intereses, porque presentan obstáculos a los mecanismos de innovación, ya que las restricciones internas inhiben el intercambio de experiencias y la formulación de nuevas ideas. La opción por el modelo de gestión en red surge como respuesta a los problemas de la administración pública y de la gestión política. La lógica de las redes y su morfología modifican el proceso productivo, la dinámica de poder y su cultura organizativa. Las nuevas tecnologías de información ofrecen la bases materiales para su penetración y expansión por las estructuras sociales. Sin embargo, los modelos son dispares y carecen de una reflexión adecuada.

Palabras Clave: red, gestión pública, innovación, cultura organizativa

Public administration and network management

Abstract:

The government has followed predominantly in the traditional hierarchical model as a way to organize themselves to provide public services . The rigidity of the model has been considered inadequate to address complex problems involving several institutions and interests as they tend to have higher barriers to innovation mechanisms , since the internal constraints inhibit the exchange of experiences and formulating new ideas. The growing option for management network model emerges as a way to respond to the new problems of public administration and policy management. The logic of networks and their morphology modify production process ,

power dynamics and organizational culture . The new information technologies have provided material basis for its penetration and expansion in social structures. However , the implemented models are disparate and lack of reflection .

Key words: network, public management , innovation , culture organizational

La administración pública y la gestión en red

1. Estado y gobernanza

Las discusiones acerca del papel de Estado son bastante controversiales y con poco consenso o sin posiciones dominantes. Se este o no coniente de ello, reflexiones y formulaciones siempre están cargadas de valores con un fuerte corte ideológico. La verdad es que las cuestiones referidas al Estado, a la dinámica de poder y a las relaciones entre sociedad y Estado se han problematizado desde hace mucho tiempo y deben servir de parámetro para analizar todas las políticas públicas contemporáneas y su gobernanza.

El Estado se caracteriza, según Max Weber, por el monopolio del ejercicio legítimo de la fuerza en una determinada sociedad. O sea, solamente las instituciones estatales tienen el reconocimiento popular para definir las leyes que serán seguidas por todos, realizar la cobranza de tributos y juzgar y punir quienes no cumplen con la legislación.

Luego Norberto Bobbio deja evidente dos características del Estado: la universalidad, que representa la toma de decisión por el Estado en nombre de toda la colectividad y no solo de la parte que ejerce el poder; y la inclusividad, que significa que ningún campo de la vida social se encuentra fuera del poder de intervención del Estado, siendo prerrogativa de éste, la definición de cuáles campos y, en cuáles circunstancias una intervención alcanzaría los intereses públicos.

A lo largo de la historia, diferentes modelos de Estado con diversos arreglos políticos e institucionales, han sido probados. En todos los casos, el poder ha sido o es, funcionalmente

repartido entre las diferentes organizaciones de diferentes instancias sin, al todo, perder las características señaladas por Weber y Bobbio. De esa forma, actualmente, en países como Brasil, México, Estados Unidos y otros, una característica importante que puede observarse es la del poder del Estado y sus atribuciones ejercidas de forma compartida con los estados de la Federación. Y, en otros países como, por ejemplo, Francia y Chile, las autoridades regionales no dispongan de una autonomía que los haga norma, colocando al poder del Estado concentrado en los entes político-administrativos nacionales.

La fuerza del Estado contemporáneo, su legitimidad y el apoyo popular, están directamente relacionados a la capacidad responder a las demandas sociales en forma de políticas públicas que alcancen los objetivos necesarios. Por tanto, el gobierno carece de un aparato administrativo capaz de transformar las directrices políticas en programas y proyectos y, así su capacidad de designar, directa o indirectamente recursos físicos y financieros, para hacerlas viables.

Dentro de esta perspectiva, las relaciones entre el Estado y los diversos actores e intereses de la sociedad, empezaron a analizarse bajo la lente de la gobernanza de las políticas públicas. Según Munevar (2002), la gobernanza son las relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de elegir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público y que pueden caracterizarse como un juego de poder que incluye a las instituciones tanto las formales como las no formales.

Aunque es muy amplio, el término gobernanza destaca las interacciones entre el Estado y los diversos agentes no-gubernamentales para alcanzar resultados de interés público. Uno de los puntos centrales de esta discusión se encuentra en la relación adecuada entre el Estado y las iniciativas privadas con el interés de buscar una alternativa, o equilibrio, entre la libertad económica y el papel intervencionista del Estado.

2. Breve histórico del desarrollo político, económico y social latinoamericano y sus paradigmas de Estado

La composición socio-económica de los países latinoamericanos en el período colonial, inhibió la creación de mercados internos y sectores empresariales fuertes. Fueron forjadas las sociedades asentadas en el latifundismo, en la monocultura y en la esclavitud e, inclusive después de los procesos de independencia, no han conseguido profundizar sus desarrollos económicos de modo satisfactorio por grandes períodos de tiempo y de manera continua. Aguilar (2000), cuando escriben sobre el caso mejicano, lo llaman de hija deformada del proyecto liberal que han soñado: republicano, democrático, igualitario, racional, industrial, abierto a la innovación y al progreso. Aunque con algunas especificaciones, esa constatación puede observarse en los demás Estados latinoamericanos:

“(...) esa sociedad (...) era oligárquica, dominada por caciques y autoritaria, morosa, cada vez más inconexa, introvertida, sacudida por la innovación y por los cambios productivos, pero siempre maniatada por sus tradiciones coloniales. Ella era todavía, como había sido en la época de su independencia, un siglo antes, una sociedad católica, indígena, basada en la haciendas y permeada de privilegios corporativos (...). El federalismo adquiría la forma operacional del caciquecismo ; la democracia la cara de la dictadura; la igualdad, el rumbo de la inmovilidad social” (Aguilar, 2000: 14).

Aunque los países latinoamericanos no conocieron, en el mismo período, un Estado típicamente liberal como los Estados Unidos y Europa Occidental, algunas de las características de aquél Estado, se hicieron presentes en los Estados de América Latina.

Celso Furtado y otros autores, como Aldo Ferrer, de Argentina, Aníbal Pinto y Osvaldo Sunkel, de Chile, René Villareal, de Méjico, entendieron que la Gran Depresión de 1929 y la interrupción del comercio mundial durante las dos grandes guerras mundiales, fueron los momentos en que la mayoría de los países latinoamericanos tuvieron su mercado interno

como un motor de la economía, iniciando sus procesos de industrialización. El centralismo de esos procesos pudo confirmarse en los casos de Brasil, Argentina, Chile y Méjico.

En los años de 1950 y 1960, la corriente del pensamiento económico denominada "estructuralismo" se tornó muy importante en América Latina, influenciando a las políticas públicas con consecuencias hasta los días actuales. Para Joseph L. Love (2005), del Centro de Estudios Latinoamericanos y Caribeños de la Universidad de Illinois, el estructuralismo fué la única escuela del "tercer mundo" con pensadores de economía estratégicamente colocados en la arena política, con los dirigentes nacionales, sensibilidad diplomática, dialogo con la burocracia estatal y apoyo de asociacioness de empresarios y, sobre todo, de los industriales. Love (2005) cita el caso del gobierno del presidente Juscelino Kubitschek (1956 -1961), en Brasil, que adoptó las propuestas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de industrialización por sustitución de las importaciones (ISI) y de promoción de la exportación.

Los autores ligados a la CEPAL, entre los cuales se encontraba el ya citado Celso Furtado, fueron capaces de articular un enfoque original sobre las economías latinoamericanas, que constituyó una teoría sobre el subdesarrollo periférico que tuvo un impacto significativo sobre las ideas y la política en América Latina.

2.1 El estructuralismo económico y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

El estructuralismo económico latinoamericano introdujo la noción de centro hegemónico industrial y de periferia agraria dependiente, con reflejos en la división internacional del trabajo. Ese proceso habría sido motivado, en principio, por el poder de las organizaciones económicas de mantener altos sus ingresos y, por lo tanto, sus altos precios de exportación en los países industriales y, en segundo lugar, por la existencia de oligopolios en el mercado de bienes manufacturados. De esa forma, habría una tendencia para que los

"términos" del comercio internacional cambiasen y así, los países agrario-exportadores se deteriorasen.

Esa teoría fué desarrollada por Prebisch y Hans Singer en la CEPAL, conociéndose como "Argumentos Prebisch-Singer". Para los autores, el desempleo estructural era asociado a la incapacidad de las industrias tradicionales de exportación y de crecimiento y, con eso, la incapacidad de absorber el excedente de la población rural desempleada. Entonces el desequilibrio de la balanza comercial de América Latina estaría vinculado a la alta propensión de sus países de importar bienes industriales y exportar bienes agrarios y minerales.

Para Joseph Love (2005), los estudiosos del CEPAL entendían el subdesarrollo como a una compleja mezcla de economías tradicionales y modernas. Para los primeros estructuralistas, dice, la industrialización era vista como el principal objetivo del programa de desarrollo, vinculada, históricamente, al crecimiento económico veloz y unos ingresos *per capita* elevados.

Love (2005) recupera el estudio de Valpy FritzGerald sobre la "Industrialización por Substitución de las Importaciones" (ISI), que fué la estrategia principal de desarrollo aplicada por muchos países latinoamericanos, como es el caso brasileño citado anteriormente, para describirla, también, como la "Industrialización liderada por el Estado". Las razones señaladas para el desarrollo de tales acciones estatales, serían la modernización tecnológica más rápida en la industria de que en la agricultura, la mayor absorción de mano de obra en un momento de gran crecimiento poblacional y la inversión del saldo en la balanza comercial. En ese sentido, Love señala tres fases de implementación de la ISI: (a) la producción de mercaderías simples importadas anteriormente; (b) la producción de bienes duraderos y, (c) la producción de bienes de capital (máquinas).

Con todo, según Love (2005), la ISI habría aumentado la productividad de los países en un primer momento, pero acarretó la pérdida de oportunidades surgidas de ese *boom*

comercial de los años 1960 y 1970, donde los países del este asiático habrían sido los mayores beneficiarios. Las medidas proteccionistas adoptadas, así como las tasas de importación y la manipulación de las tasas de cambio, han sido dejadas de lado sólo después de las políticas liberalizantes de los años 1980.

La estrategia de la ISI contribuyó también al aumento de la inflación. Eso porque el monopolio generado por algunos sectores importantes de la economía, otorgando privilegios a las multinacionales (así como la donación de terrenos y la exención de impuestos), inhibieron la competitividad y la creación de empresas nacionales. Además, tuvo una interferencia negativa en la integración regional al transformarse en un obstáculo para la constitución de un amplio mercado de consumo y de posibilitar a las empresas a desarrollarse en la economía de escala. De esta forma, Love (2005) alega que el proteccionismo excesivo, habría terminado inhibiendo a la economía de escala y, el proceso de especialización para la exportación.

Al mismo tiempo, puede verificarse que la ISI fué muy bien sucedida durante el período de aplicación. Love utiliza, por ejemplo, un estudio de 2003 de tres economistas de Oxford, Astorga, Bergés y FritzGerald. En él se constata que, durante el siglo XX, los índices de ingresos *per capita*, de alfabetización y de longevidad, obtuvieron mejorías substanciales entre 1940 y 1980, en la era de la ISI y que, tal avance estaría relacionado al apoyo del Estado para la industrialización, a la inversión en la salud pública y la urbanización. El estudio, señala aún que, en las seis mayores economías de América Latina (Brasil, México, Argentina, Chile, Colombia y Venezuela), el Producto Interno Bruto (PIB), durante el período ISI, creció dos veces más comparado al período anterior (1900-1940) y 4,5 veces si se compara al período de las políticas neoliberales (1980-2000).

2.2 El neoliberalismo y el Consenso de Washington

A partir de la crisis del petróleo eclodida en 1973 y en 1978, la "época de oro" del capitalismo mundial y del Estado de bienestar entró en crisis y pasó por un largo proceso de

transformaciones. Durante las décadas de 1980 y de 1990, partidarios del neoliberalismo cuestionaron directamente algunos fundamentos de legitimidad del Estado de bienestar. Agustín Ferraro (2007) afirma que ocurrieron grandes transformaciones en la estructura social y demográfica europea, con evidencias nítidas del envejecimiento poblacional, caída de las tasas de natalidad, creciente participación de las mujeres en el mercado formal de trabajo y en la estructura familiar en general. Con eso, ganó fuerza una importante línea de pensamiento, sobre todo anglosajona, defendiendo una menor presencia del Estado en la economía, en la austeridad fiscal, la reducción de inversiones sociales, en el desarrollo de acciones que vuelvan la fuerza de trabajo más barata y de políticas públicas que redefinan el papel de la administración pública, dejándola más próxima de los ideales que nortean la iniciativa privada.

Vale destacar que esas ideas partieron de una base geográfica euro-centrista, en la que el Estado de bienestar estaba consolidado. Tenía como referencia, a los países con índices bajos de miseria, con una buena distribución de ingresos y una buena calidad de los servicios básicos, principalmente el de salud, el de asistencia social y el de educación.

Todavía, según Ferraro (2007), a pesar de haber sido propagada, la adhesión de aquellos países europeos a las prerrogativas neoliberales, no se tradujo en la reducción del gasto público. Al contrario, esos gastos se mantuvieron estables, con una ligera tendencia a elevarse. Cuando los analizamos a la luz del porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), observamos que han aumentado en todos los países considerados desarrollados, inclusive en los Estados Unidos y Reino Unido. Se nota así, que el mayor cambio dentro de Europa fue dado por el avance del Estado de bienestar en los países del sur: España, Italia y Portugal han sido focos de un gran esfuerzo de la Comunidad Europea para alcanzar los niveles de desarrollo social de los demás países de Europa occidental.

Al inicio de la década siguiente a la crisis del petróleo, se desencadenó la crisis de la deuda de los países de América Latina. El *default* o el no pago de la deuda externa de Méjico, considerado el principiante de la crisis, agravó una serie de problemas en la región, tales como el bajo crecimiento económico, el descontrol de la inflación, los crecientes *déficits* del financiamiento del sector público y de la balanza de pagos, y la ampliación de la dificultad de honrar los compromisos asumidos con las instituciones financieras internacionales, tanto por parte del sector público como del sector privado. Como consecuencias de esos acontecimientos, se produjeron profundas reformas al régimen, ya bastante debilitado, de bienestar de la región y en el modelo de Estado y de desarrollo.

La primer onda de propuestas para superar la crisis fué internacionalmente conocida como "Nueva Gerencia Pública". En su origen, se encontraban las reformas de la administración pública puestas en práctica por el gobierno de Nueva Zelanda al comienzo de la década de 1980. Inspirada por los fundamentos de la economía política neo-clásica, la corriente da "Nueva Gerencia Pública" se volvió un parámetro de reforma para muchos países latinoamericanos. De una forma bastante simplificada, proponía la reorganización de la administración pública de manera que sus dirigentes actuaran de la misma forma que los gerentes en el sector privado, con flexibilidad en el empleo de los recursos y en la contratación del personal. Para los partidarios de la "Nueva Gerencia Pública", las burocracias públicas tendrían la tendencia de actuar de forma ineficiente, una vez que el objetivo principal residiría siempre en la búsqueda del mayor presupuesto por parte del Estado, actuando de forma auto-interesada y tendiendo a crecer de modo desnecesario. En términos prácticos, los tres principales puntos de esta teoría son: privatizaciones de las empresas y servicios públicos, contratación de funcionarios por rendimiento y presupuesto vinculado a productos (KETTL, 2005).

Conviene destacar que la economía política neo-clásica considera al Estado como un factor que obstruye el crecimiento económico, sobre todo cuando excede la función de proteger el derecho a la propiedad privada e interviene en los otros ámbitos de las actividades económicas. Tal perspectiva no solo ha inspirado a la teoría de la "Nueva Gerencia Pública", como también ha formado la base teórica del llamado "Consenso de Washington", formulado en 1989. Ese conjunto de medidas ha sido formulado por economistas ligados a instituciones financieras como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ha impactado directamente en las políticas económicas de América Latina en los años 1990, definiendo las directrices para los programas de ajustes estructurales. Las recomendaciones fueron concentradas en la disciplina fiscal, en la liberalización financiera y comercial y en la privatización de las empresas públicas (BURKY; PERRY, 1998).

Agustín Ferraro (2007) destaca que, antes de las reformas neoliberales, la administración pública latinoamericana se mantenía distante del padrón profesional o de la tradición weberiana clásica, y la provisión de servicios públicos básicos, no alcanzaba una cobertura universal. Pero, con las reformas neoliberales, las tasas de cobertura de la seguridad y el gasto público social se estancaron, o disminuyeron, y se flexibilizó la legislación laboral, reduciendo o, muchas veces eliminando, ciertos derechos.

La implantación de las políticas neoliberales en América Latina ha sido efectivada en los años de 1990, período de redemocratización de muchos países que vivieron, por décadas, gobernados por dictaduras militares. En la época, de la promulgación de constituciones que incorporaban, teóricamente, una serie de derechos sociales, políticos y civiles anteriormente cercenados, se entendía como concretización de victorias significativas. Con todo, a los derechos "conquistados", se contraponía la instalación de un nuevo modelo de desarrollo socio-económico.

Fue en ese contexto que empezó, en América Latina, un período de "hegemonía" de las propuestas neoliberales. Diversos Estados engendraron una apertura comercial por medio de la eliminación de las barreras no-tarifarias y de una reducción graduativa de las alicuotas de importación, siguiendo claramente, las orientaciones pró-liberalización comercial de la Organización Mundial del Comercio y las medidas de "desestatización de la economía" o, dicho en otras palabras, de privatización de las empresas públicas. Así, ha extendido su dominio la iniciativa privada hacia las áreas que hasta entonces, estaban bajo el control exclusivo del público, destacando a las empresas siderúrgicas, mineras, de telecomunicaciones, de energía eléctrica y de transportes. Con políticas de apertura comercial y de cambio sobre-valorizado, los "emprendedores" internacionales realizaron grandes negocios y recaudaron lucros elevados, mientras que muchas empresas nacionales quebraban y se hacía operante la desnacionalización de las economías.

Si, en las décadas anteriores, los capitales privados extranjeros instalaron nuevas empresas en el país, generando puestos de trabajo, en el período neoliberal fueron incentivados a adquirir a las empresas nacionales que ya existían, concentrando y desnacionalizando las cadenas productivas ya instaladas. La justificación política se apoyaba en el supuesto mal desempeño de las empresas nacionales proveniente, en gran parte, de la inserción dependiente de la llamada globalización, pero tratado por los gobiernos latinoamericanos de entonces y por los organismos financieros internacionales, como problemas de "gestión". Así fue que se estableció como regla, la creación de programas que apuntaran a las nuevas directrices con "eficiencia", "productividad" y "competitividad", induciendo a las empresas a cortar gastos. Con eso, el impacto de las políticas neoliberales se manifestó de un modo más intenso en el llamado mundo del trabajo, por intermedio del desempleo y la precariedad de las condiciones de trabajo.

En el período neoliberal, creció el número de trabajadores en empleos temporarios y de trabajadores domésticos inseridos en el mercado de trabajo de forma precaria, prestando servicios para la industria, para los bancos y para el comercio por un tiempo parcial y determinado. La mayoría de esos trabajadores no contaba ningún tipo de seguridad social, ni con los beneficios laborales previstos por la ley. En lo que se refiere a la aplicación de la reforma de la administración pública, siguiendo la agenda neoliberal, los gobiernos centrales repasaron muchas de sus responsabilidades sociales a los gobiernos locales, pero sin aumentarles el presupuesto de las verbas públicas. Además de delegar algunas de las funciones públicas al sector privado y a la sociedad civil.

Agustín Ferraro (2007) enuncia la descentralización basada en los contratos con metas determinadas de rendimiento como aspecto central de las propuestas contenidas en la corriente da "Nueva Gerencia Pública". No obstante, según él, para que ese modelo funcione como mínimo, tiene que existir un sector privado robusto, con mecanismos jurídicos muy eficientes para que se pueda exigir el cumplimiento de los contratos. Mientras tanto, las economías latinoamericanas son caracterizadas justamente por lo contrario, o sea, por un sector privado frágil, por un sistema jurídico que no transmite una seguridad y por las relaciones de informales del trabajo.

Al final del decenio de 1990, el padrón de desarrollo neoliberal empezó a enfrentar uno de sus mayores desafíos, con sucesivas crisis económicas y sociales en varios países. Frente a ese cuadro, la salida propuesta por los Estados Unidos a América Latina ha sido profundizar la liberalización económica con la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). No obstante, con la creciente pérdida de popularidad de los presidentes latinoamericanos, debido al deterioro de las condiciones sociales de gran parte de la población y a la insatisfacción de una gran parte de las burguesías nacionales, con las dificultades impuestas al capital productivo, sumado a la resistencia de la sociedad civil delante de la

iniciativa norteamericana, dificultaron la creación del ALCA. A partir de allí, pasaron a registrarse diversas victorias de candidatos de centroizquierda en América Latina, que hicieron inviable a la propuesta norteamericana y, de cierta forma, a las políticas neoliberales.

3. El "neo-desarrollo"

Con las consecutivas derrotas electorales de diversos candidatos a presidente alineados a las propuestas neoliberales en los países como Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela, el comiendo de lo años 2000 representó la búsqueda de nuevos caminos para el desarrollo económico y social y de un nuevo paradigma de Estado. Teorías y legados que fueron dejados por los intelectuales latinoamericanos del desarrollo, empezaron revisitarse para elaborar nuevas lecturas e estrategias de desarrollo socio-económico.

El soporte a las industrias "creadas" con el apoyo del Estado desarrollista a partir de los años 1950 generó un círculo vicioso análogo al de un adolescente "mimado", que afectó la competitividad de las empresas nacionales: las industriás beneficiadas prefirieron el comodismo de su "madre" (el Estado) al revés de enfrentar la dura realidad de un mercado cada vez más competitivo y globalizado (ARBIX; MARTIN, 2010 y KURTZ, 2005). Así, el abandono de ese modelo se ha ido presentando en el escenario político de la época cada vez más, como una alternativa urgente, sobre todo frente a la crisis de la deuda externa y del combate al proteccionismo generado por la creación de la Organización Mundial del Comercio, en 1995.

Con los cambios engendrados por el proceso de democratización de los países latinoamericanos, con la creciente inserción de esos Estados en las agendas de comercio exterior, con la estabilidad monetaria adquirida en los años 1990 y, sobre todo, con la elección de gobiernos de centro-izquierda y sus fuertes preocupaciones sociales, ha sido posible que se

adopte un nuevo modelo de desarrollo que tenga la intervención activa del Estado, pero con respeto al mercado.

Que se note que ese nuevo tipo de actuación del Estado, emerge a partir de una crisis, en primer lugar, del Estado desarrollista y, posteriormente, del modelo neoliberal de los años 1990. Con él, los Estados latinoamericanos asumieron una postura pro-activa en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza y de las desigualdades, asociada a una actuación "pro-mercado". Para Arbix y Martin (2010), se trata de un "nuevo enfoque", que avanza desde la dicotomía entre el "viejo desarrollismo" y el "fundamentalismo del mercado", tomando como punto de partida un modelo de Estado, con una fuerte intervención, por tanto, sustancialmente diferente del papel "dirigista" de otras épocas, porque ahora habría un diálogo profundo y una coordinación con el sector privado.

El "nuevo" modelo de desarrollo llamo en este artículo de "neo-desarrollismo", deja evidente que las reflexiones acerca del papel del Estado y de la administración pública moderna, deben ir más lejos de las posibilidades tratadas por el binomio: burocracia estatal x iniciativa privada. Como señalé anteriormente, el Estado ha ganado cada vez más, el protagonismo sin, no obstante, ir en detrimento del sector privado, existiendo reflejos en las políticas públicas de diversas áreas. Por tanto, surge en la arena política, una figura de gestión nueva, que abre un espacio a la participación de la sociedad civil y de la iniciativa privada: la gestión en red.

4. Nuevos paradigmas de gobernanza y gestión en red

El concepto de gobernanza, tiene su origen en el término inglés *good governance* y se representa en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial (1989) como "el ejercicio del poder político para gerenciar los asuntos de la nación". Con todo, retomo el concepto de Munevar (2002), por el cual gobernanza son las relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de elegir, ejecutar y evaluar decisiones sobre

asuntos de interés público, y que puedan caracterizarse como un juego de poder, que incluye a las instituciones formales, como las no formales. O sea, destaca a las interacciones entre el Estado y los diversos agentes no gubernamentales para alcanzar resultados de interés público, inclusive los actores de la iniciativa privada.

Vale la pena destacar que, desde la consolidación de los Estados modernos, las acciones gubernamentales y los servicios que eran dirigidos atender a los intereses públicos, como la salud, la educación y la asistencia social, contaron con la participación de las organizaciones filantrópicas, las asociaciones y hasta con la iniciativa privada, en algunos países. Tal vez, la excepción haya sido compuesta por algunos países socialistas. Pero, en los países latinos, en general y, en especial en los latinoamericanos, así como en los países ibéricos, se observa, históricamente, una fuerte presencia de las organizaciones de carácter religioso, con mayor o menor relevancia política y social conforme la coyuntura. Después de las reformas neoliberales implementadas por muchos Estados, la presencia de las instituciones no-gubernamentales, inclusive las de carácter privado, obtuvieron una nueva institucionalidad.

Stephan Goldsmith y William Eggers (2004), dos autores estadounidenses, estudiosos de la gestión en red, sobre la perspectiva de la tercerización, señalan la convergencia de cuatro fuentes de influencia, que harían incidencia hasta llegar al punto de transformar a la gestión pública en todo el mundo. Ellos son:

- a. Los avances tecnológicos, que permiten un grado de colaboración que antes era imposible;
- b. Una mayor exigencia por parte de los ciudadanos en la prestación de los servicios, con una necesidad mayor de customización; y

- c. Una tendencia gubernamental creciente de políticas públicas integradas de forma inter-sectorial (diferentes políticas públicas sectoriales) y con múltiples niveles de gobierno (municipios, estados y nación);
- d. El aumento del uso de organizaciones sin fines lucrativos y de empresas privadas en la prestación de servicios y en el cumplimiento de metas políticas.

La burocracia gubernamental ha seguido de forma predominante al modelo tradicional jerárquico como forma de organizarse institucionalmente y en la prestación de los servicios públicos. Al todo, la rigidez de ese modelo ha sido señalada como inadecuada para tratar los problemas complejos y que involucran a una gama diversa de instituciones e intereses. En ese sentido, Manuel Castells presenta a la lógica de las redes como siendo una nueva morfología social contemporánea, modificando sustancialmente los procesos productivos, la dinámica de poder y la cultura. Según él, aunque tal modelo de organización haya ocurrido en otros momentos de la historia, los nuevos paradigmas de la tecnología de la información abastecen las bases materiales para la penetración y expansión en las estructuras sociales (Castells, 1999: 565).

Las instituciones tradicionales, con una organización jerarquizada, tienden a presentar mayores obstáculos a los mecanismos de innovación, una vez que, las restricciones internas inhiben el intercambio experiencias y dificultan la formulación de nuevas ideas, así también la cadena de comando ejerce un papel negativo, bloqueando el crecimiento de las innovaciones e impidiendo la toma de decisiones.

Al “Estado red” Castells lo presenta no sólo como a una utopía de era de la información, sino como una forma institucional que surge, se adecua y responde a los nuevos problemas de la administración pública y de la gestión política (Castells, 1999).

De esta manera, la red se transformó en una palabra mágica, una receta capaz de

resolver los mismos problemas que ya han sido objeto de sucesivas discusiones sobre las formas de administrar los conflictos que preocupan a la sociedad. Y así, como en otras ocasiones, las terminologías adquieren diferentes significados y los más diversos procesos fueron tomando el rótulo de red, inclusive como estrategia de presentar propuestas de forma atrayente y para captar apoyos (Inojosa, 1999: 118).

Algunos autores como los ya citados Goldsmith y Eggers colocan a los contratos entre las agencias gubernamentales, comercializaciones, socios, tercerizaciones, arreglos para concesiones y privatizaciones, como componentes centrales de los modelos de gestión en red, sin embargo no es ese el enfoque que se adopta en este artículo. Ellos distinguen a la gestión en red como una modalidad de paraguas y enfocan su interpretación en el entendimiento de que las diferencias entre los servicios públicos y privados, están disminuyendo con la tendencia de que a mayor participación de los agentes privados y en la profundización del entendimiento de los ciudadanos como consumidores.

El objeto de este artículo está en la observación de los varios niveles de órganos del gobierno para realizar las políticas públicas más complejas, con la participación de instituciones no-gubernamentales, sean ellas con o sin fines lucrativos, pero con el enfoque en el protagonismo de las instituciones públicas.

4.1. Conceptualización de la gestión en red

Según Migueletto, “la red es un arreglo organizacional formado por un grupo de actores, que se articulan –o son articulados por alguna autoridad– con la finalidad de realizar objetivos complejos, e inalcanzables de forma aislada. La red se caracteriza por su condición de autonomía de las organizaciones y por las relaciones de interdependencia que se establecen entre sí. Es un espacio en el cual se produce una visión compartida de la realidad, se articulan

diferentes tipos de recursos y se conducen acciones de forma cooperada. El poder se fragmenta y el conflicto se hace inexorable, para eso se necesita una coordinación orientada al fortalecimiento de los vínculos de confianza y al impedimento de la dominación” (Migueletto, 2001: 48).

El desafío de emprender una red pública estructurada consiste en alcanzar los fines públicos, con mecanismos democráticos de participación y decisión, con metas de desempeño mensurables, responsabilidades atribuidas para cada uno de los actores y un flujo de informaciones estructurado. Por tanto, vamos profundizar un poco más sobre los conceptos, tipologías, problemas y desafíos encontrados en la gestión en red.

Según Castells (1999), la red es una estructura potencialmente abierta y con capacidad de expansión ilimitada, compuesta por un conjunto de elementos (nosotros), que pueden sumarse a otros nosotros siempre que existan condiciones de comunicación dentro de la red, compartiendo los mismos códigos y cooperando los unos con los otros.

No obstante, así como en una estructura diferenciada, con la pretensión de ser dinámica y con un ambiente favorable, la cooperación muchas veces, es desestimada. Eso puede suceder por una falta de recursos humanos capaces de protagonizar esa dinámica, las organizaciones que componen las redes, en muchos casos, tienen diversas dimensiones y, algunas de ellas, pueden carecer de la disponibilidad de personal. O por la naturaleza de las instituciones y de las relaciones establecidas, las organizaciones que forman parte de una red pueden separarse, en algunos casos, con la competición por los recursos de diferentes naturalezas. Tal problema tiene a generar una tensión dentro de la red, que puede aparecer como una desconfianza, una creación de dificultades para todos los tipos de intercambios o, inclusive puede derivar en el ocultamiento de información.

Para comprender el propósito y el *modus operandi* de las redes con la perspectiva del Estado y de las políticas públicas, precisamos entender el ambiente federativo. Formalmente, el ambiente federativo brasileño, desde una perspectiva más restricta, contempla a los órganos e instituciones de las esferas: federal, estatal y municipal. En Méjico, el sistema es muy similar al brasileño, tiene 31 estados más el distrito federal.

De esa forma, considerando el enfoque de la gestión operacional de redes y que las redes son como organizaciones dentro de la perspectiva sistémica, como será abordado a seguir, podemos entender el ambiente federativo como un sistema de nivel superior. Esto es, el ambiente federativo es un sistema compuesto por unidades, que funcionan de forma federativa, o federadas, que operan de formas interdependientes para el alcance de un propósito común, sin el cual no hay gobernanza y sustentabilidad para el referido sistema.

Pero, a partir de la últimas reformas de los aparatos del Estado, sobre todo bajo el paradigma neoliberal, pueden concebirse nuevos arreglos institucionales que tengan la participación de las organizaciones públicas no estatales, las organizaciones de la sociedad civil de interés público y hasta las instituciones privadas, de allí resultan en sistemas o en redes, jerarquizadas o no, horizontales o verticales y hasta multidimensionales, puras e híbridas, tornando a los gobiernos y a sus sistemas, mucho más complejos que en una etapa anterior.

Según la teoría organizacional, las organizaciones pueden considerarse como sistemas, esto es, un conjunto de partes interdependientes inseridas en un contexto denominado ambiente, que poseen un objetivo definido.

5. Consideraciones finales

El paradigma de modelo del Estado viene sufriendo alteraciones con el pasar de los

años. Las concepciones se modifican de forma dialéctica y no se alteran de manera lineal y, mucho menos, de manera evolutiva, como algunos científicos sociales quisieron creer un día. Entiendo así, que los modelos que hoy se presentan en América Latina son híbridos y siguen en disputa permanente en la arena política.

Los autores brasileños Bresser Pereira y Francisco Weffort presentan al momento pos-dictaduras militares y los gobiernos que substituyeron los regímenes autoritarios vividos casi que en toda América Latina, como teniendo un carácter “populista y desarrollista”. “Populista”, según ellos, por presentar una propuesta de Estado en expansión, aunque estén viviendo un momento de estagnación económica y crisis fiscal, o sea, sin efectiva posibilidad de implementación de tales propuestas, que serían coordinadas por un Estado “desarrollista”. Aunque, según ellos, este momento ha convivido a partir de mediados de la década de 1980 con una hegemonía neoliberal, que alcanzó el poder en América Latina y pasó a implementar sus paradigmas de Estado Mínimo.

La onda neoliberal comenzó la implantación de un proyecto de Estado que quedó inacabado. Consiguió ejecutar apenas parte de las privatizaciones, que aunque fueron significativas, posibilitó una apertura económica con el fin del proteccionismo fiscal, que acertó de lleno a las burguesías nacionales y, parte de la flexibilización de las leyes laborales. Pero no consiguió realizar la reforma gerencial del Estado.

De esa manera, con la interrupción de los gobiernos de corte neoliberal y el acenso de los gobiernos de centro-izquierda hubo la construcción de un proyecto “híbrido”, que lo llamé de “neo-desarrollista”. Que aprovechando de la estabilidad monetaria y fiscal conquistadas con las políticas neoliberales, utilizó fuertemente de las instituciones no privatizadas, sobre todo de las financieras y las petrolíferas, para realizar políticas sociales y desarrollistas y dado el momento económico mundial vio la oportunidad para realizar políticas sociales, principalmente, de carácter distributivas, que aumentó el salario real de los trabajadores,

generando un crecimiento económico que favoreció al mercado interno y disminuyó las desigualdades sociales. Todo eso hecho con un marco legal grabado en un modelo de Estado burocrático, jerarquizado y centralizado que ha buscado innovaciones dentro de las posibilidades legales, sin tener que beber de la fuente de las propuestas de un Estado gerencial, “asociado” a las propuestas neoliberales. O sea, el desarrollo de la gestión en red.

El desarrollo de políticas públicas que implementan, de maneras particulares y desiguales en toda América Latina, Estados de bienestar social, encuentran semejanzas en sus gestiones. La fuerte presencia de entidades filantrópicas, sobre todo de carácter religioso, los diversos servicios públicos privatizados y la fuerte presencia de los movimientos sociales, fortalecieron la opción y el desarrollo de la gestión en red. En este modelo, se destacan la centralidad y el fortalecimiento de las instituciones públicas, que son las responsables por formular, monitorear y evaluar las políticas públicas, pero también de implementar parte considerable de las acciones. Se resaltan la creación de los llamados Sistemas Nacionales y/o Regionales de Políticas Públicas, que en Brasil tuvo como primer ejemplo de suceso el Sistema Único de Salud (SUS). Y que ha servido de paradigma para la creación de diversos otros sistemas, como el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), Sistema de Seguridad, Sistema Nacional de Cultura, etc.

6. Bibliografía

Arbix, Glauco e Martin, Scott B., 2010, “Beyond Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: Inclusionary State Activism without Statism”. Paper Workshop “States, Development, and Global Governance”, organizado pelo Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE) da University of Wisconsin-Madison, EUA.

Aguilar, C. Héctor, 2000, *À sombra da revolução mexicana: história mexicana contemporânea, 1910-1989*, São Paulo, Edusp.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos, 1996, *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. En *Revista do Serviço Público*, 47(1).

Castells, Manuel, 1999, *A sociedade em rede*, São Paulo, Paz e Terra.

Ferraro, Agustín, 2007, “Sobreviviendo a la Gobernanza”, En *Ciencia de la Administración y Ciencia Política en el Estado moderno, con especial referencia a países de América Latina*, Manuscrito.

Goldsmith, Stephen y Eggers, William D., 2004, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Washington DC, The Brookings Institution.

Inojosa, R M, 1999, *Redes de compromisso social*, En *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, 33 (5).

Kettl, Donald, 2005, *The Global Public Management Revolution*. Washington, Brookings.

Love, Joseph L., 2005, “The Rise and Decline of Economic Structuralism in Latin America: New Dimensions”. En *Latin American Research Review* 40, núm. 3, Illinois.

Migueletto, Danielle C. R., 2001, *Organização em rede*, Dissertação (Mestrado em Administração Pública)-Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

Munevar, Maria V. W., 2002, *Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza*. En VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.

Weffort, Francisco, 1996, Os clássicos da política, Vol 2, São Paulo, Ática.