

EDITORIAL

Gobernanza Multinivel y sus Desafíos en América Latina

Jeanne W. Simon

Departamento de Administración Pública y Ciencia Política, Universidad de Concepción, Chile

Email: jsimon@udec.cl

<https://orcid.org/0000-0003-2138-3329>

El estudio de la gobernanza se ha fortalecido en los últimos 40 años, generando numerosos enfoques, definiciones y metodologías para su estudio. Al mismo tiempo que existe un cierto consenso que gobernanza se refiere a una nueva manera de gobernar, las definiciones de gobernanza son a menudo ambiguas. Para aportar a mayor precisión, se publicó en 2012 el libro *Oxford Handbook on Governance* con 52 capítulos, buscando dibujar un mapa de la diversidad de perspectivas analíticas para estudiar distintas manifestaciones de gobernanza (Levi-Faur, 2012).

En la misma línea, Arellano Gault et al. (2014) enfatizan la necesidad de avanzar hacia el estudio empírico de los desafíos que enfrentan las organizaciones en la construcción de una gobernanza efectiva. Dicho tipo de análisis permitiría identificar los limitantes y facilitadores para así diseñar estrategias e instrumentos más efectivos.

El presente número de la revista *Estado, Gobierno y Gestión Pública* busca aportar a las discusiones sobre gobernanza en América Latina con el análisis de los desafíos de gobernanza multinivel. Analizar la gobernanza multinivel en América Latina, es un desafío en sí debido al hecho que emergió para describir las transformaciones producidas con la creación de la Unión Europea (Alcantara et al., 2015). Considerando que los estudios se concentran en la Unión Europea y en países del hemisferio norte (Papadopoulos et al., 2024), adaptar el enfoque de gobernanza multinivel para estudiar las realidades políticas en América Latina es importante.

De hecho, los estudios de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre gobernanza multinivel en América Latina, como por ejemplo sobre Colombia (OCDE, 2014), Costa

Cómo citar esta editorial

Simon, J. (2024). Gobernanza Multinivel y sus desafíos en América Latina. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43), 7-15. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.76890>



Rica (OCDE, 2015) y Perú (2016), demuestran que todavía faltan elementos de buen gobierno.

El estudio empírico de gobernanza multinivel implica analizar la complejidad de las redes de poder existente en el Estado y en sus relaciones con actores no estatales. El análisis de gobernanza multinivel, introduce una mirada política y territorial porque reconoce que el sector público enfrenta desafíos importantes para la coordinación vertical entre niveles gubernamentales, como también en la coordinación horizontal con actores no gubernamentales.

De esta manera, la gobernanza multinivel siempre implica un análisis del marco institucional que define las *reglas del juego*. De hecho, la definición formal de las autoridades, el nivel de autonomía y los recursos disponibles estructuran las interrelaciones entre distintos nodos de decisión. Por ello, la gobernanza multinivel efectiva requiere la construcción de colaboración entre estos nodos, generando la necesidad de marcos institucionales y metodologías que reducen competencia (Emerson y Nabatchi, 2015).

Al mismo tiempo, el estudio de la gobernanza multinivel problematiza las relaciones e interconexiones de las autoridades al nivel nacional del Estado con las autoridades y actores sub-nacionales, reconociendo que cada territorio sub-nacional tiene dinámicas y características distintas. En este sentido, la gobernanza es un proceso político y cambiante porque los actores puedan colaborar, competir, construir y/o destruir. Por un lado, tienen lugar interacciones, coordinaciones y negociaciones entre distintos niveles de gobierno (relaciones intergubernamentales) y entre sectores (intersectorialidad).

Por otra parte, puede haber coordinación horizontal entre actores gubernamentales y no gubernamentales en la toma de decisiones a distintos niveles territoriales (nacional, regional, provincial y local). Como consecuencia de estas interacciones, el marco institucional de gobernanza multinivel se puede transformar a partir de la movilización política de distintos actores. En este sentido, el objetivo del estudio de gobernanza multinivel es analizar las interacciones entre actores, organizados a distintas escalas, para definir una respuesta colectiva a un problema en común.

En el presente número, cada artículo contribuye a nuestra comprensión de gobernanza multinivel con un estudio empírico, utilizando y combinando distintos enfoques teóricos. Los primeros tres artículos se enfocan en la gobernanza colaborativa, mientras que los últimos dos analizan la dispersión del poder entre actores y a distintas escalas. Todos los artículos combinan la descripción del sector de política pública y su contexto institucional con el análisis de los actores organizados en los territorios subnacionales.

Para poder situar sus aportes en relación a la discusión internacional, a continuación, se presenta una discusión de gobernanza multinivel. Después, se plantea cómo cada artículo contribuye a nuestra comprensión de la gobernanza multinivel y sus desafíos en América Latina en relación con la colaboración y el ejercicio del poder. Se concluye con una reflexión sobre futuros desafíos para la investigación en gobernanza multinivel.

Conceptualizando Gobernanza Multinivel

El término gobernanza multinivel fue utilizado por primera vez en 1982 por Gary Marks para describir los instrumentos de la política de cohesión de la Unión Europea, los cuales asignaban un rol formal a los gobiernos sub-nacionales, especialmente en territorios rezagados (Bache, 2012). En este sentido, dicho enfoque emerge para describir los cambios institucionales que respondían a la movilización de actores en distintos niveles. De hecho, muchos avances en el conocimiento sobre la gobernanza multinivel se basan en el análisis de nuevas instituciones y prácticas.

En contraste con propuestas que busca fortalecer el control sobre la gestión pública, el enfoque de gobernanza multinivel confía en los actores, introduciendo mayor flexibilidad para facilitar coordinación y colaboración entre actores diferentes a partir de la definición de objetivos más generales que permitan la adaptación territorial (Driessen et al., 2012).

Posteriormente, para poder avanzar hacia un análisis más sistemático, Hooghe y Marks (2003) proponen dos tipos generales de gobernanza multinivel. El Tipo I, se refiere a un modelo anidado de distintos

niveles territoriales (supranacional, nacional, regional y local) y se asignan responsabilidades a los gobiernos de cada nivel en relación según la política pública, como por ejemplo la acción para el clima en Chile. En contraste, el Tipo II se refiere a la existencia de jurisdicciones diseñadas a la medida para abordar un problema específico, como, por ejemplo, una cuenca que superpone a las comunas y provincias. Es posible observar que ambos tipos puedan coexistir en el mismo país. Por un lado, el Tipo I de gobernanza multinivel tiende a analizar la coordinación y colaboración en relación con el Estado, y en especial las relaciones entre escalas (Zapata Cortés, 2013).

Por el otro lado, el Tipo II de gobernanza multinivel facilita el estudio de la colaboración horizontal que incluye actores no estatales. Además, es coherente con la conceptualización de gobernanza policéntrica que permite analizar la multiplicidad de nodos y actores que participan en la provisión y el consumo de bienes colectivos (Thiel, 2023).

En el análisis de gobernanza multinivel de una política pública, se diferencia entre acciones directivas como el diseño y acciones asociadas con la implementación/adaptación de políticas públicas. En este sentido, se debe diferenciar analíticamente entre la participación de actores no estatales en el diseño (co-construcción) y su participación en la implementación (co-producción). Además, hay cierta literatura que analiza la meta-gobernanza que se refiere al involucramiento del Estado para organizar el contexto y las reglas básicas de gobernanza (Jessop, 1997).

En este sentido, la gobernanza depende de la autoridad gubernamental, por ejemplo, en la definición del marco institucional. Al mismo tiempo, la gobernanza puede facilitar cambios incrementales en el marco institucional: por ejemplo, cuando hay voluntad política, se puede establecer un proceso de gobernanza colaborativa con actores no estatales, un cambio incremental que permite avanzar hacia mayor descentralización en la toma de decisiones.

Estudios para la Cooperación y Colaboración

La dimensión normativa de la gobernanza multinivel plantea la centralidad de la cooperación para definir e implementar respuestas co-

lectivas entre los actores involucrados a problemas públicos. Al mismo tiempo, se reconoce la dificultad para lograr establecer y mantener gobernanza inclusiva. Por lo mismo, estudios que analizan los desafíos de construir un proceso colaborativo de gobernanza son fundamentales para lograr mayor efectividad.

Los primeros tres artículos analizan, desde una mirada territorial, propuestas y diseños innovadores que promuevan la colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales para conectar los problemas territoriales con las políticas sectoriales. En estos artículos, el componente multinivel se refiere principalmente a la necesidad de mejorar la comunicación y coordinación entre distintos nodos de autoridad a través de la construcción de la comprensión compartida de los problemas comunes. Cada artículo utiliza una conceptualización distinta de gobernanza, pero todos los autores y autoras plantea que la gobernanza multinivel idealmente es colaborativa y descentralizada.

El primer artículo *Gobernanza colaborativa multinivel en territorios que buscan descentralización: una experiencia innovadora para la sostenibilidad en la Región de Los Lagos, Chile*. Focaliza en la coordinación horizontal y analiza el proceso colaborativo que definió el Pacto por la Sustentabilidad y la Inclusión, una iniciativa de un gobierno sub-nacional para fortalecer la capacidad territorial. Participaron más de 200 actores no estatales en este proceso, generando acuerdos sobre el diagnóstico y el diseño de un modelo de gobernanza multinivel Tipo I para su implementación. Los autores plantean que dicha metodología favoreció la legitimidad de los acuerdos logrados.

En cambio, el segundo artículo *Gobernanza multinivel del transporte público en Chile: Identificación y análisis político de problemas complejos*, se enfoca en la coordinación vertical y enfatiza la importancia de criterios técnicos para definir respuestas a problemas complejos. Debido a la complejidad técnica y la naturaleza territorial del transporte público, se requiere un enfoque que facilita el diálogo entre conocimientos técnicos y conocimientos territoriales.

La metodología propuesta enfoca en el sector público y busca construir una comprensión compartida sobre los desafíos en el transporte público desde una mirada política y territorial. Como es una mirada política, se requiere incluir los actores no estatales más relevantes

y definir la mejor manera de gobernarlo. Las autoras demuestran que la metodología propuesta facilitó el análisis colectivo por parte de actores de diferentes niveles del gobierno, construyendo la comprensión compartida del sector de los principales desafíos del sector en el marco institucional.

En contraste con los dos artículos anteriores, el tercer artículo *Gobernanza Multinivel y Multiescalar: Análisis del Plan de Zona Rezagada Costa Araucanía en Chile*, analiza las oportunidades perdidas en un programa nacional que buscaba generar capacidad territorial para la gobernanza, destacando el carácter centralizado del Estado chileno como el principal obstáculo de meta-gobernanza.

Estudios de Casos Múltiples de la Fragmentación del Poder

Los últimos dos artículos proponen enfoques para analizar múltiples casos. Para estos dos estudios, la inclusión de múltiples casos facilita la identificación de barreras en común como también las iniciativas de actores sub-nacionales. En estos estudios, el análisis de gobernanza multinivel implica situar los territorios sub-nacionales en el marco institucional. Su propósito no es favorecer la colaboración sino reducir la fragmentación del poder para así lograr mejores resultados.

El cuarto artículo, *Gobernanza local multinivel y participativa de las políticas de promoción y protección de derechos de niñas y adolescentes en el Gran Buenos Aires, Argentina*, es un estudio empírico que analiza los instrumentos de políticas públicas que implementan 24 municipios de Gran Buenos Aires.

A partir de una conceptualización de la gobernanza multinivel como un modelo anidado, las autoras relacionan los cambios en el marco institucional al nivel nacional y provincial con el papel desempeñado por el gobierno local y por actores no estatales en la adaptación de las iniciativas nacionales y provinciales a las realidades de cada municipio. Destacan la necesidad de mayor coordinación y articulación entre los distintos niveles.

El cuarto artículo *Modelo de análisis para el estudio de redes de gobernanza en múltiples niveles institucionales*, propone un método para comparar redes de gobernanza en tres territorios sub-nacionales (cada uno de un país distinto) que forman parte del mismo proyecto internacional, el Corredor Biológico Mesoamericano.

Su análisis enfoca en el nivel sub-nacional, en los territorios de importancia ecológica y su relación con otros niveles del gobierno. Desde el enfoque de gobernanza policéntrica (el único artículo que incorpora el Tipo II de gobernanza multinivel), plantea la necesidad de generar diseños que reducen la fragmentación del poder.

Consideraciones Finales

Los cinco estudios aportan al análisis de la gobernanza multinivel, y en especial a revelar cómo distintas configuraciones de actores e instituciones facilitan o limitan respuestas efectivas a problemas públicos, contribuyendo con mayor comprensión de las dinámicas involucradas. Su análisis multiescalar demuestra que la gobernanza multinivel requiere incorporar el análisis político que considera los distintos niveles gubernamentales como también el protagonismo de actores territoriales.

Al mismo tiempo, lograr gobernanza multinivel efectiva en América Latina es desafiante. Estos estudios visibilizan la necesidad de comprender cómo las características del Estado y las motivaciones de los actores estatales y no estatales inciden en las decisiones tomadas, a través de mecanismos de gobernanza, sobre la provisión de bienes públicos y colectivos.

En este sentido, se requiere seguir profundizando con estudios que se dialogan y avanza en el análisis de la meta-gobernanza, en especial cómo la baja institucionalización del Estado, la fragmentación del sistema político y la polarización política inciden en los resultados de la gobernanza multinivel.

Referencias

- Alcantara, C., Broschek, J. y Nelles, J. (2015).** Rethinking Multilevel Governance as an Instance of Multilevel Politics: A Conceptual Strategy. *Territory, Politics, Governance*, 4(1), 33–51. <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1047897>
- Arellano Gault, D., Sanchez Cetina, J. y Retana Soto, B. (2014).** ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 119-137. https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n2.47538
- Bache, I. (2012)** Multi-Level Governance in the European Union. En D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 628-641). Oxford University Press.
- Driessen, P.P.J., Dieperink, C., van Laerhoven, F., Runhaar, H.A.C. y Vermeulen, W.J.V. (2012).** Towards a Conceptual Framework for The Study of Shifts in Modes of Environmental Governance – Experiences From The Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 22, 143-160. <https://doi.org/10.1002/ect.1580>
- Emerson, K. y Nabatchi, T. (2015).** Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. *Public Performance & Management Review*, 38(4), 717–747. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1031016>
- Hegger, D. L., Runhaar, H. A., Van Laerhoven, F. y Driessen, P. P. (2020).** Towards explanations for stability and change in modes of environmental governance: A systematic approach with illustrations from the Netherlands. *Earth System Governance*, 3, <https://doi.org/10.1016/i.esg.2020.100048>
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003).** Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97, 233–243.
- Jessop, B. (1997).** Capitalism and Its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance. *Review of International Political Economy*, 4(3), 561–581. <https://doi.org/10.1080/096922997347751>
- Levi-Faur, D. (Ed.) (2012)** *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2014).** “Gobernanza multinivel en Colombia”, in *Colombia: La implementación del buen gobierno*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264202351-7-es>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2015).** “Improving multi-level governance in Costa Rica”, in *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264246997-12-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016).** *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264265226-es>.
- Papadopoulos, Y., Tortola, P. D. y Geyer, N. (2024).** Taking stock of the multilevel governance research programme: a systematic literature review. *Regional & Federal Studies*, 1–33. <https://doi.org/10.1080/13597566.2024.2334470>
- Retamal Soto, K. M.(2023).** Nueva gobernanza pública y los desafíos del estado en red en Iberoamérica. *Estado, Gobierno Y Gestión Pública*, 20(39). <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2022.70359>
- Thiel, A. (2023).** Polycentric Governing and Polycentric Governance. En F. Gadinger y J. Aart Scholte (Eds.), *Polycentrism: How Governing Works Today* (pp. 98-120). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192866837.003.0005>
- Zapata Cortés, O. L. (2013).** El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. *Scientia*, 156, 323-344.

