

*Revista* Estado  
Gobierno  
Gestión Pública

---

Nº 39 (2022)

Vol. 20

ISSN impreso: 0717-8980

ISSN en línea: 0717-6759



# ÍNDICE

## Editorial

---

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

Karina M. Retamal Soto .....5

## Artículos

---

### Ni Contigo Ni Sin Ti: Relaciones Intergubernamentales en la Planificación Hidrológica Correspondiente a la Demarcación del Tajo (España)

Juan A. Ramos y Mercedes Alda-Fernández .....13

### Puesta en Cuestión de la Pandemia de COVID-19 como Movilizadora de la Apertura del Gobierno. Análisis de las Iniciativas de Gestión Emergentes en los Gobiernos Locales de Argentina

Rita M. Grandinetti, Ezequiel Miller, Anabela Rosconi y Exequiel Rodríguez .....41

### Gobernanza Metropolitana en el Sur Global. Coordinación Multinivel y Policéntrica en la Región Metropolitana de Córdoba, Argentina

Víctor Mazzalay, Brenda Gimenez y Denise Griguol .....75

### Colaborar para Gobernar en Pandemia: El Caso de la Red de Gobernanza Intermunicipal de Santiago de Chile

Camila P. Ramos Fuenzalida, Karina M. Retamal Soto y Karina A. Arias Yurisch .....109



EDITORIAL

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

**KARINA M. RETAMAL SOTO**

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

Email: [kretamal@uahurtado.cl](mailto:kretamal@uahurtado.cl)

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

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

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

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

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

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

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

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

En primer término, destacan las dificultades que representan las asimetrías de poder, recursos y capacidades entre actores a la hora de involucrarse en redes de gobernanza. Estas asimetrías pueden minar el proceso, debilitando las confianzas y generando escepticismo hacia las formas colaborativas de gestión (Ansell y Gash, 2008). En segundo lugar, un potencial desafío está asociado a la legitimidad, pues las redes de gobernanza tienen el riesgo de convertirse en una caja negra difícil de comprender por parte de la ciudadanía, que dificulta el *accountability* y control democrático (Newman, 2004). Finalmente, es importante relevar que la gobernanza supone un desafío directo para los propios gestores públicos, que pasan de trabajar bajo la tradicional jerarquía institucional a trabajar en las fronteras organizacionales en lógicas de horizontalidad con actores provenientes del sector privado y la sociedad civil, lo cual conlleva asumir nuevos roles que distan del tradicional POSBCORD<sup>1</sup> y que son críticos para el desempeño de las redes de gobernanza (McGuire, 2002; Salamon, 2002).

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Referencias

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

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



# Ni Contigo Ni Sin Ti: Relaciones Intergubernamentales en la Planificación Hidrológica Correspondiente a la Demarcación del Tajo (España)

**JUAN A. RAMOS**

Universidad Rey Juan Carlos – URJC

Email: [juan.ramos@urjc.es](mailto:juan.ramos@urjc.es)

<https://orcid.org/0000-0002-0904-5761>

**MERCEDES ALDA-FERNÁNDEZ**

Universidad Rey Juan Carlos – URJC

Email: [mercedes.alda@urjc.es](mailto:mercedes.alda@urjc.es)

<https://orcid.org/0000-0003-2249-0074>

## Resumen

El artículo describe las relaciones intergubernamentales (RIG) en los procesos de planificación hidrológica correspondientes a la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo. La metodología aplicada incluye la realización y el análisis de entrevistas con representantes de la Administración central, de las comunidades autónomas y expertos, así como la recopilación y el análisis de fuentes documentales. Los procesos de planificación hidrológica dan pie a una variedad de RIG, tanto verticales como horizontales, protagonizadas por la confederación hidrográfica y los segmentos de las administraciones autonómicas especializados en la política de aguas. El procedimiento de planificación y los instrumentos de relación existentes dan voz a los gobiernos subnacionales, que ejercen una desigual influencia sobre el organismo de cuenca, si bien el alcance de las RIG no permite hablar de la existencia de un proceso de codecisión.

**Palabras clave:** Relaciones intergubernamentales (RIG), gobierno multinivel, Estado autonómico, planificación hidrológica, gobernanza del agua.

# Neither With you nor Without you: Intergovernmental Relations in Water Planning in the Tajo River Basin District (Spain)

## Abstract

The article describes the intergovernmental relations (IGR) in the hydrological planning processes corresponding to Spanish part of the Tajo River basin district. The methodology applied includes conducting and analyzing interviews with representatives of the central administration, the autonomous communities, and experts, as well as the compilation and analysis of documentary sources. The hydrological planning processes give rise to a variety of IGRs, both vertical and horizontal, led by the hydrographic confederation and the segments of the autonomous administrations specialized in water policy. The planning procedure and the existing relationship instruments give a voice to the subnational governments, which have an unequal influence on the basin organization, although the scope of the IGRs does not allow us to speak of the existence of a co-decision process.

**Keywords:** Intergovernmental relations (IGR), multilevel government, autonomic State, water planning, water governance.

**Fecha recepción:** 08-11-2022

**Fecha aceptación:** 13-04-2023



El artículo describe las relaciones intergubernamentales (RIG) en el proceso de planificación hidrológica (en lo sucesivo PH) correspondiente a la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo. A estos efectos, siguiendo a Krane y Wright (1998; 1168), entendemos las RIG como “las diversas combinaciones de interdependencia e influencia que se establecen entre responsables públicos —tanto elegidos como nombrados— pertenecientes a unidades de gobierno de todo tipo y de todos los niveles territoriales, y que hacen hincapié en los aspectos vinculados a la financiación, las políticas públicas y la acción política”. El periodo de tiempo considerado (2009–2021) abarca los dos primeros ciclos de planificación que se han completado en el marco establecido por la Directiva 2000/60/CE (Directiva Marco del Agua [DMA] D. 2000/60/CE).

Existen tres motivos que hacen de la política de aguas un buen terreno para el análisis de las RIG. En primer lugar, se ocupa de un tema con una gran trascendencia social, económica y política, que tenderá a incrementarse conforme se intensifiquen los efectos del cambio climático. En segundo lugar, se trata de una política que implica de manera necesaria a los gobiernos y las administraciones públicas de todos los niveles territoriales, dando lugar a un escenario adecuado para estudiar el modo en que los actores manejan las complejas situaciones de interdependencia que se plantean entre ellos. En este sentido, de acuerdo con De Stefano y Hernández-Mora (2018, pp. 1582–1583), la citada DMA, en combinación con la evolución del modelo de organización territorial del Estado, han dado pie al establecimiento de un modelo de control compartido sobre el agua por parte los distintos niveles de gobierno, que requiere de considerables niveles de coordinación intergubernamental. En tercer lugar, dado el papel clave que desempeñan las confederaciones hidrográficas en la política de aguas, permite estudiar las RIG en un contexto en el que está presente un tipo de organización pública peculiar, que incorpora en sí misma un cierto carácter intergubernamental.

La elección de la demarcación del Tajo se justifica por la importancia de la cuenca dentro del sistema hídrico español y porque en ella concurren circunstancias que la convierten en un caso de especial complejidad desde los puntos de vista político y técnico.

El presente trabajo tiene como objetivos realizar una caracterización básica de las RIG en el caso de estudio, describir los principales mecanismos de interacción utilizados por los actores e identificar los aspectos relacionados con la política de aguas que suscitan un mayor grado de tensión intergubernamental.

El artículo se estructura en cuatro apartados, además de la presente introducción. En primer lugar se expone la metodología empleada en la investigación. A continuación, se realiza una breve descripción del proceso de PH, así como una referencia a los aspectos de la cuenca y de la Confederación Hidrográfica del Tajo que tienen más relevancia desde el punto de vista intergubernamental. Posteriormente se lleva a cabo un análisis de las RIG que incluye la caracterización básica de las mismas, la descripción de los principales mecanismos formales a través de las que operan y una referencia al clima de las relaciones entre los actores públicos implicados. El trabajo finaliza con unas breves conclusiones.

## Metodología

La metodología utilizada, de carácter fundamentalmente cualitativo, incluye dos componentes básicos: La realización y el análisis de entrevistas semiestructuradas con informantes clave y la recopilación y análisis de fuentes documentales.

Por lo que respecta a las entrevistas, se han efectuado y analizado un total de 7, realizadas a 10 informantes.<sup>1</sup> Las personas entrevistadas pertenecen a la Administración General del Estado (actual Dirección General del Agua — Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico— y Confederación Hidrográfica del Tajo —CHT—), a 4 de las 5 CCAA con presencia en los órganos de participación de la mencionada confederación (Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura y Castilla y León) y a la comunidad de expertos en política de aguas<sup>2</sup>.

- 
- 1 El número de entrevistas no coincide con el de entrevistados porque, por expreso deseo de los informantes, en el caso de la Confederación Hidrográfica del Tajo, participaron dos personas y en el de la Comunidad Autónoma de Extremadura tres. Las personas entrevistadas vinculadas a las administraciones públicas son personal directivo o técnicos superiores.
  - 2 Representantes de la AGE: entrevistas 1 y 2. Representantes autonómicos: entrevistas 3 a 6. Experto: entrevista 7.

Las entrevistas fueron realizadas por los investigadores del proyecto siguiendo un guion que hacía hincapié en la caracterización del organismo de cuenca y su papel en el proceso de planificación, la descripción de las pautas más habituales de relación entre administraciones, y la valoración de distintos aspectos del proceso de PH y de las RIG en dicho contexto. Todas ellas se efectuaron a través de videoconferencia, entre los meses de febrero y abril de 2021, y tuvieron una duración aproximada de entre 45 minutos, y 1 hora y 10 minutos.

La explotación inicial se llevó a cabo mediante la aplicación de categorías referidas a la valoración de la configuración del marco institucional y la legitimidad del organismo de cuenca, las percepciones del entrevistado acerca del resto de actores implicados, la descripción y valoración del contenido intergubernamental de los procesos de la PH, y la valoración del papel desarrollado por el propio actor.

La documentación recopilada y analizada incluye legislación en materia de política de aguas, documentos de los planes hidrológicos de cuenca, memorias de la CHT y actas de las reuniones tanto del Consejo del Agua de la Demarcación (CAD) como del Comité de Autoridades Competentes (CAC).

La legislación, los documentos de planificación y las memorias de la CHT se han empleado preferentemente como fuentes de datos para la reconstrucción del marco institucional de la PH y de los principales procesos de esta. Las actas de reuniones del CAD y del CAC se han empleado para un doble propósito: En primer lugar, el contenido de las intervenciones de los actores ha sido objeto de un análisis temático dirigido a detectar aquellas cuestiones que son objeto de mayor atención y a establecer la posición de los actores al respecto; en segundo lugar, mediante un sencillo tratamiento de carácter cuantitativo, han servido para proporcionar una imagen del papel más o menos activo de los distintos actores en las RIG.

## La Planificación Hidrológica

### *El Proceso de Planificación Hidrológica*

El marco normativo básico que rige la planificación hidrológica está integrado por la ya citada Directiva Marco del Agua (DMA), el Real Decreto (R.D., 2001) (Texto Refundido de la Ley de Aguas [TRLA]; R.D.L. 1/2001) y el Real Decreto 907/2007 (Reglamento de la Planificación Hidrológica R.D. 907/2007). En relación con ello es preciso mencionar dos cuestiones que son particularmente relevantes a los efectos del presente trabajo. La primera es que la legislación concibe la planificación hidrológica como un proceso incardinado en una política multi-nivel, y ello en un doble sentido: Por una parte, se pone a una norma europea en la base del sistema; por otra, el contenido de la normativa, tanto la de la Unión Europea como la española, plantea la PH como un proceso participativo en el que están implicados los distintos actores (públicos y privados) con intereses en materia de aguas, y contempla la coordinación y la cooperación entre las administraciones como un elemento necesario para la adecuada elaboración y gestión de los planes.

La segunda cuestión es la relativa a la consideración que se hace del agua y el modo en que se priorizan sus posibles usos. A este respecto, el artículo 1 de la DMA señala que esta tiene por objeto “establecer un marco para la protección de las aguas” que, entre otras cosas “proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos” y “promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles” (D. 2000/60/CE, art. 1). En consonancia con lo anterior, el artículo 60 del TRLA indica que el orden de preferencia de uso será el que se establezca en el correspondiente plan hidrológico de cuenca, “teniendo en cuenta las exigencias para la protección y conservación del recurso y su entorno” (R.D.L. 1/2001, art. 60). En ese mismo artículo se señala que tendrá primacía el “abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal” (R.D.L. 1/2001, art. 60). Con carácter general, la priorización de los usos restantes es la siguiente: regadíos y usos agrarios, producción de energía eléctrica, otros usos industriales, acuicultura, usos recreativos, navegación y transporte acuático, y otros aprovechamientos.

La PH es un proceso continuo que se organiza en ciclos. Hasta el momento se han completado dos ciclos de planificación en el marco de la normativa antes mencionada, correspondientes a los periodos 2009–2015 y 2015–2021, y nos encontramos en pleno desarrollo del tercer ciclo.

A grandes rasgos, podríamos decir que el ciclo del plan hidrológico en el caso de las demarcaciones cuyo territorio abarca varias comunidades autónomas (CCAA) está integrado por cuatro etapas, de las que las tres primeras corresponderían, en sentido estricto, a la planificación.

La primera tiene un carácter preparatorio e incluye el estudio de las condiciones en que se encuentra la cuenca y la elaboración de las previsiones relativas al proceso de participación pública.

La segunda abarcaría el proceso de establecimiento del esquema de temas importantes (ETI), documento que contiene la descripción de los principales problemas relacionados con el agua en la demarcación, junto con una valoración de estos y las alternativas de actuación al respecto. La elaboración del ETI es el resultado de un proceso de discusión en el que participan tanto las administraciones públicas de los distintos niveles territoriales como los actores privados con intereses en esta materia. El proceso participativo se desarrolla bajo los auspicios de la confederación hidrográfica, que actúa como dinamizador y coordinador general del mismo.

La tercera englobaría la elaboración y aprobación del proyecto de plan hidrológico, instrumento básico para la gestión de las aguas en la demarcación. Conforme al artículo 42 del TRLA (2001) el plan contiene de manera obligatoria, entre otras cosas: La descripción general de la demarcación hidrográfica, incluyendo el inventario de los recursos hídricos; la descripción general de los usos, demandas y presiones existentes sobre las aguas; las redes de control establecidas para el seguimiento del estado de las mismas; los objetivos medioambientales fijados; un resumen del análisis económico del uso del agua; un resumen de los programas de medidas adoptados para alcanzar los objetivos previstos, así como una relación de las autoridades competentes asignadas (R.D.L. 1/2001). La elaboración del plan corresponde a al organismo de cuenca, conforme a un procedimiento que

contempla, de nuevo, la participación de las administraciones públicas y demás actores interesados. La aprobación final del mismo corre a cargo del gobierno central.

La cuarta etapa se correspondería con la puesta en práctica del plan y, llegado el momento, la adopción de la decisión de someterlo a revisión, lo que daría inicio a un nuevo ciclo.

### **Rasgos Básicos de la Demarcación del Tajo**

Desde hace tiempo, la literatura sobre RIG incluye las características del territorio, así como los rasgos estructurales básicos de los gobiernos y las administraciones, entre los factores que inciden en las mismas (Cameron, 2001; Wright, 1988). Sin caer en un determinismo geográfico, es claro que factores como la extensión, la distribución de la población en el territorio o, en este caso, la distribución de los recursos hídricos, afectan tanto a la complejidad del mapa de actores públicos implicados en las RIG y a las características de cada uno ellos como a la configuración de los intereses socioeconómicos y políticos presentes en el ámbito de la política hidrológica.

La Cuenca del Tajo tiene carácter transnacional, abarcando territorios en España y Portugal (Confederación Hidrológica del Tajo, s.f.-a). De su extensión total (81.310 km<sup>2</sup>), un 68,4% se localizan en España, y el 31,6% restante en Portugal. La parte española de la demarcación (Figura 1) se extiende por un total de 12 provincias y 528 municipios pertenecientes a 5 CCAA (Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura, Aragón, y Castilla y León), si bien el grueso del territorio de la demarcación corresponde a las tres primeras.

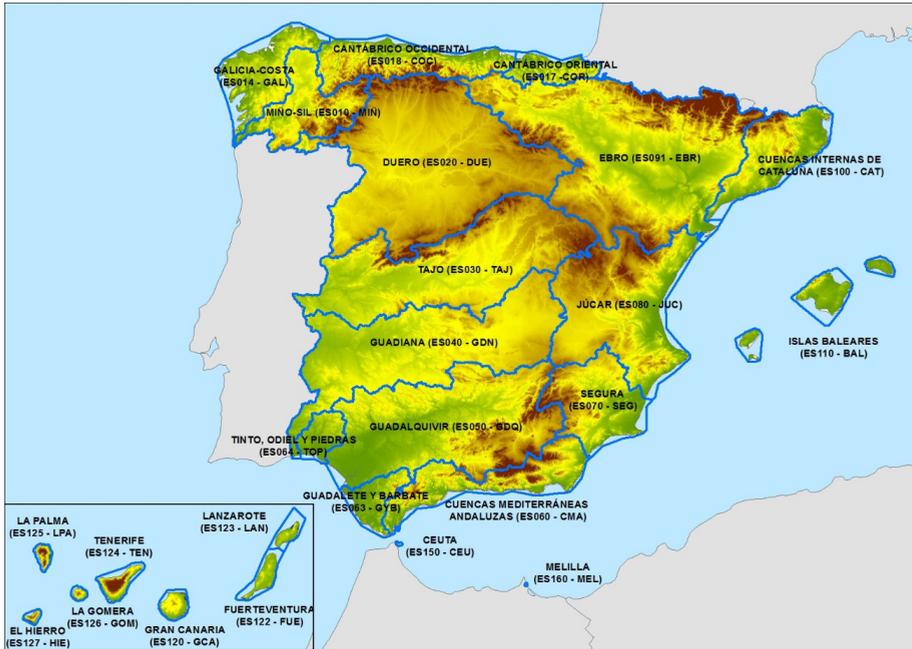


Figura 1. Demarcaciones Hidrográficas en España

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.  
<https://servicio.mapama.gob.es/pphh/>

La distribución de la población en la porción española de la cuenca es muy desigual, con una fuerte concentración en el tramo medio-alto de la misma. Allí se localizan los 6.751.000 habitantes de la Comunidad de Madrid, de los que alrededor de un 71% viven en municipios de más de 100.000 habitantes, y que incluye al municipio de Madrid (3.305.000 habitantes), el mayor de España y centro de un área metropolitana densamente poblada (Instituto Nacional de Estadística, s.f.). La Comunidad de Madrid, tanto por su peso demográfico como por su localización, incide de manera muy importante sobre una amplia variedad de aspectos de la gestión del agua en la DH (Gallego, 2013).

Los recursos hídricos del Tajo contribuyen a la satisfacción de las necesidades de más de 13 millones de personas (cerca de 8 millones en la parte española de la cuenca, unos 2,5 millones en las cuencas del sureste del país y en torno a

otros 3 millones en Portugal). En la demarcación se localizan además un conjunto de grandes infraestructuras, vinculadas tanto al abastecimiento de la población como a los aprovechamientos agrícolas y de producción eléctrica.

Los factores geográficos, con sus implicaciones demográficas y económicas, así como los factores político-administrativos ligados a la configuración del Estado autonómico, se combinan para hacer de esta una demarcación particularmente compleja. En palabras de una de las personas entrevistadas:

El Tajo tiene una situación que otras cuencas no padecen...coordinar, atender, ser justo y equitativo y todas las palabras que queramos decir con la Comunidad de Madrid, la de Castilla La-Mancha, la de Castilla y León, un trocito de Extremadura y Portugal. ... tiene sin duda mucha más complicación que la que pueda tener una cuenca interna como la andaluza o alguna de estas. (Entrevista 3)

### **La Confederación Hidrográfica del Tajo (CHT)**

Las confederaciones hidrográficas son los organismos autónomos, adscritos al actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a través de la Dirección General del Agua, encargados de la administración hidráulica de las cuencas cuyo territorio se extiende en más de una comunidad autónoma. Entre sus funciones se encuentran las de elaborar, seguir y revisar los planes hidrológicos de cuenca, administrar y controlar el dominio público hidráulico, así como administrar y controlar los aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una comunidad autónoma (arts. 22 y 23 del TRLA). En este sentido, constituyen un actor fundamental tanto en el proceso de planificación hidrológica como en el de gestión de los planes de cuenca.

Aunque forman parte de la Administración General del Estado (AGE), la organización interna de las confederaciones hidrográficas tiene un componente intergubernamental, así como presencia de los actores privados involucrados en la política de aguas, lo que queda reflejado en algunos de sus órganos más relevantes. En el caso de la CHT, la Junta de Gobierno, órgano encargado, entre otras cosas, de aprobar los planes de actuación de la Confederación y proponer los

presupuestos, está integrada por representantes de la propia Confederación, ministerios, las CCAA con presencia en la cuenca y los distintos tipos de usuarios. Por parte de la Confederación están presentes el Presidente/a, el Secretario/a General, el Jefe/a de la Oficina de Planificación Hidrológica, el Director/a Técnico/a y la persona al frente de la Comisaría de Aguas. A ellos hay que añadir 6 representantes de diversos ministerios cuyas competencias tienen conexión con la política de aguas. Las CCAA cuentan con 11 representantes (3 cada una en los casos de Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid y Extremadura; y 1 en los de Aragón, y Castilla y León). Por lo que respecta a los usuarios, hay 4 representantes del sector de abastecimientos (ligados a administraciones autonómicas o locales), otros 4 en representación de las comunidades de regantes, 2 representantes del sector de usos energéticos y 2 más del sector de “otros usos”<sup>3</sup> (Confederación Hidrográfica del Tajo, s.f.-b).

El Consejo del Agua de la Demarcación (CAD) y el Comité de Autoridades Competentes (CAC) son otros dos órganos que en su composición y funcionamiento incorporan un claro componente multinivel. Dada su relevancia como mecanismos de RIG nos ocuparemos de ellos con más detalle en apartados posteriores.

Por último, más ligados a los procesos de aplicación de los planes y gestión de las infraestructuras y los recursos hidráulicos encontramos cuatro tipos de órganos que funcionan en régimen de participación: Las Juntas de explotación, las Juntas de obras, la Comisión de desembalse y la Asamblea de usuarios. Esta última, de nuevo, refleja de manera especialmente clara la dimensión intergubernamental y de gobernanza multinivel presente en la política de aguas. Con carácter general se ocupa de coordinar la explotación de las infraestructuras y los recursos del agua en la cuenca y da cabida a los distintos tipos de usuarios que forman parte de las Juntas de explotación. Más concretamente, en el caso del Tajo, está integrada por 5 representantes del organismo de cuenca (Presidente/a, Secretario/a General, Comisario/a de Aguas, Director/a Técnico/a y Jefe/a de la Oficina de Planificación), 2 representantes de ministerios, 8 representantes de CCAA (2 cada una en los casos de Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid y Extremadura, 1 en los de

3 Composición nominal de la Junta de Gobierno a 20/11/2017. [http://www.chtajo.es/Confederacion/OrganosColegiados/Documents/171120\\_Composici%C3%B3n%20Junta%20de%20Gobierno.pdf](http://www.chtajo.es/Confederacion/OrganosColegiados/Documents/171120_Composici%C3%B3n%20Junta%20de%20Gobierno.pdf) (Fecha de consulta: agosto de 2021).

Aragón, y Castilla y León) y 96 vocales en representación de los usuarios (36 del sector de regadíos, 29 del sector de abastecimientos, 28 del de usos energéticos y 3 del de “otros usos”; Confederación Hidrográfica del Tajo, 2017).

La singularidad de la demarcación del Tajo, a la que hicimos referencia anteriormente, tiene su reflejo en el funcionamiento de la Confederación como organización clave en la gestión del agua. En palabras de un experto:

La del Tajo es una Confederación muy particular, es única en ese sentido por varios motivos. Primero, porque tiene el trasvase (Tajo-Segura). Y al tener el trasvase eso condiciona siempre la gestión de la cuenca. Además, ha habido un intervencionismo muy directo desde el Ministerio en la Confederación. (Entrevista 7)

También afectaría a la propia cultura organizativa, marcada por rasgos conservadores y legalistas. Como señala un representante autonómico: “Son dinosaurios. (...) [La CH del Tajo] es una de las confederaciones que más se agarra al rigor y a la letra de estas normativas” (Entrevista 3).

## Las Relaciones Intergubernamentales en la Planificación Hidrológica

### *Caracterización y Alcance de las RIG*

Las RIG que se desarrollan en el marco de políticas públicas diversas tienden a presentar rasgos distintivos vinculados a las propias características de la política, aun cuando todas ellas se desenvuelvan en el mismo sistema político. En los párrafos que siguen vamos a esbozar una caracterización de las RIG en la PH recurriendo a las dimensiones identificadas por Colino (2017, pp. 239-243).

Si atendemos a los niveles de gobierno implicados, encontramos RIG tanto verticales como horizontales, si bien tienden a predominar las primeras. La manera en que está diseñado el proceso de PH, en concordancia con el marco competencial, concede la iniciativa a la CHT. Por lo que respecta a los gobiernos subnacionales, acompañan al organismo de cuenca respondiendo a sus demandas,

sin perjuicio de que procuren ejercer un papel más o menos activo en función de sus intereses, capacidades y estrategias.

Las interacciones son frecuentes, si bien, como señala una de las personas entrevistadas vinculada a la AGE, hay diferencias en función del territorio considerado: “La toma de decisiones nos hace tener un contacto muy habitual pero no es el mismo con CCAA que tienen más población y extensión que con otras” (Entrevista 2). A este respecto, desde el nivel autonómico se subraya la situación singular en la que se encuentran la Comunidad de Madrid y las comunidades involucradas en el trasvase Tajo-Segura:

Yo entiendo que el Tajo tiene un principal cliente, que es Madrid, que tiene que dar de beber a cinco millones de personas, y después tiene el trasvase del Tajo-Segura. Estas dos situaciones le absorben (a la CH) mucho tiempo y muchos recursos. (Entrevista 5)

Las interacciones tienen lugar, de manera preferente, en el espacio propio de las administraciones públicas especializadas en la política de aguas. No obstante, la presencia de elementos conflictivos, a los que haremos referencia posteriormente, tiene como consecuencia que las RIG, en ocasiones, se desarrollen en el ámbito judicial.

Desde el punto de vista del número de actores implicados, se observa la existencia de RIG tanto multilaterales como bilaterales, con predominio de estas últimas. En este sentido hay que destacar las interacciones entre la CHT y las CCAA, vinculadas a la obtención de la información que se precisa para cumplir con las sucesivas etapas de la PH, así como las dirigidas a procurar el encaje de las demandas de los distintos territorios en el plan.

El proceso de planificación está regulado con un considerable grado de detalle, lo que favorece la formalización de las RIG. No obstante, las entrevistas apuntan también a la existencia de contactos informales. Desde esta perspectiva, a nivel autonómico se percibe que una parte de la labor de órganos como el CAD o el CAC consistiría en dar “formalidad” a las decisiones (o desacuerdos) fruto de interacciones previas de carácter informal:

Pero el trabajo previo para llegar a todo eso es el que digo que se hace de manera más... no quiero decir oculta, porque no lo es, pero simplemente se trabaja de otra manera, porque lógicamente no todo el mundo puede estar delante en todas las reuniones. Porque no serían eficaces. (Entrevista 3)

Por lo que respecta al contenido de las RIG, estas tienen un carácter más consultivo que decisorio, acorde con la distribución de papeles prevista en la norma, que atribuye al gobierno central la aprobación final de los planes hidrológicos en las cuencas intercomunitarias

Por último, las interacciones se desarrollan preferentemente a nivel micro y meso, lo que resulta coherente a la vista del fuerte componente técnico propio de la PH. En cualquier caso, una vez más, conviene no perder de vista la influencia sobre las RIG del conflicto intergubernamental ligado al trasvase Tajo-Segura, que contribuye a hacer de la planificación en esta cuenca un tema con implicaciones políticas de ámbito estatal.

Si caracterizamos las RIG mediante la aplicación de la escala de niveles de coordinación que Crespo (2017, p. 481) toma de Metcalfe (1994), podríamos decir que se alcanza plenamente el nivel 2 (transmisión de información), de forma casi completa el nivel 3 (consulta intergubernamental) y, en determinados aspectos del proceso, el nivel 4 (evitar divergencias intergubernamentales). Por último, aplicando con cierta flexibilidad los modelos de RIG propuestos por Wright (1988, p. 39), cabría afirmar que las pautas de interacción presentes en el proceso de planificación hidrológica responden en buena medida a los rasgos propios del modelo superpuesto, si bien la posición de los actores vinculados a la AGE es claramente más fuerte que la de los representantes de los gobiernos subnacionales.

## Los Instrumentos de RIG

Los principales instrumentos formales a través de los que operan las RIG en el caso de la PH son las regulaciones y las comisiones intergubernamentales, dos de los incluidos por Radin (2003, pp. 610-612) dentro de la categoría de mecanismos estructurales.

Por lo que respecta a las regulaciones, la normativa vigente reconoce el papel de los gobiernos subnacionales en el proceso planificación y articula la participación de los mismos en la PH. Asimismo, prevé el establecimiento de dos órganos (el CAD y el CAC), que cuentan con la presencia de las CCAA y los gobiernos locales, y regula su implicación en los procesos de discusión de los ETI y de elaboración del proyecto de plan hidrológico de cuenca.

### *El Consejo del Agua de la Demarcación*

El CAD<sup>4</sup> es un órgano de tamaño considerable que incluye tanto a representantes de las distintas administraciones como a otros ligados a diversos sectores con intereses en la política de aguas. En este sentido, aunque incorpora una dimensión intergubernamental, no estamos ante un órgano intergubernamental “puro”.

La Confederación está presente en el CAD a través del Presidente/a, el Comisario/a de Aguas, el Director/a Técnico/a, el Jefe/a de la Oficina de Planificación Hidrológica y el Secretario/a General (con voz pero sin voto), un total de 5 representantes. A ellos hay que añadir 15 vocales pertenecientes a diferentes ministerios con competencias que tienen una conexión más o menos directa con la política de aguas.<sup>5</sup> Las CCAA están representadas por un total de 22 vocales (6 cada una en los casos de Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid y Extremadura; 2 cada una en los de Aragón, y Castilla y León); de entre ellos se elige a la persona que ocupa la Vicepresidencia 1ª. La representación de los usuarios corre a cargo de 25 vocales (8 del sector de abastecimientos, 9 del sector de regadíos, 7 del sector de usos energéticos y 1 del sector de “otros usos”); de entre ellos se elige a quien ocupa la Vicepresidencia 2ª. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses ambientales, económicos y sociales cuentan con 6 vocales (2 cada una en los casos de las organizaciones agrarias y ecologistas, 1 cada una en los casos de las organizaciones empresariales y sindicales). Por último, integra 3 vocales en representación de las entidades locales.

4 Regulado por el Real Decreto 1704/2011.

5 Si bien en las actas de reuniones del CAD el número de vocales de la AGE no se mantiene constante.

La presencia de los niveles subnacionales de gobierno en el CAD es muy importante: Del total de 75 miembros con derecho a voto 19 están vinculados a la AGE (CHT y ministerios) y 25, de manera directa, a CCAA y gobiernos locales; además, hay que tener presente que los 8 representantes del sector de abastecimientos están ligados a administraciones públicas de nivel autonómico o local (agencias del agua o similares y ayuntamientos/mancomunidades). Merece la pena subrayar el peso particularmente importante que tiene la Comunidad de Madrid, que a sus 6 representantes en sentido estricto suma tres vocalías en el sector de abastecimientos (Canal de Isabel II) y una en el sector de usos energéticos (de nuevo el Canal de Isabel II).

Las funciones del CAD<sup>6</sup> son, desde un punto de vista general, las propias de un órgano consultivo en el marco de una política multinivel (R.D. 1704/2011, art. 2). Resultan de especial interés tres que se refieren, de manera específica, al proceso de PH: En primer lugar, emitir un informe preceptivo sobre el esquema provisional de temas importantes; en segundo lugar, emitir otro informe preceptivo sobre la propuesta de proyecto de plan hidrológico de cuenca, previo a su remisión al Gobierno para el trámite de aprobación final; en tercer lugar, informar, antes de su aprobación, los planes especiales de actuación en situaciones de alerta y sequía.

A lo largo del periodo comprendido entre 2007 y 2019 el CAD ha celebrado un total de 13 reuniones<sup>7</sup>, que se distribuyen de manera irregular en el tiempo. Así, observamos que en los años 2009, 2010 y 2011 (primer ciclo de planificación) no hay reuniones, como tampoco las hay en el año 2016 (segundo ciclo). En el resto del periodo la pauta predominante es la de una sola reunión anual, si bien en los años 2013 y 2014, coincidiendo con el final del primer ciclo de planificación (y la preparación del inicio del segundo), tuvieron lugar un total de cinco.

En las reuniones del CAD se abordan una gran variedad de temas, que en general no dan lugar a un debate especialmente intenso. Entre los que suscitan un mayor número de intervenciones se encuentran la propia constitución formal del pleno del CAD, los relacionadas con las autorizaciones de vertidos, la aprobación

---

6 Art. 2 del Real Decreto 1704/2011.

7 La información sobre la actividad del CAD se basa en el análisis de las actas de sus reuniones, facilitadas por la CHT.

de la propuesta de proyecto de plan hidrológico y la propuesta de plan especial de alerta y eventual seguía. En los debates quienes se muestran más activos no son los gobiernos subnacionales sino las organizaciones ecologistas. Ello puede explicarse, en buena medida, por el hecho de que las CCAA y los gobiernos locales, como los distintos sectores de usuarios, están presentes en los procesos de la política a través de una mayor variedad de mecanismos, tanto formales como informales, lo que les permite hacerse oír y tratar de ejercer influencia tanto en el seno de la Confederación como sobre los ministerios con competencias relacionadas con el agua.

### ***El Comité de Autoridades Competentes***

El CAC<sup>8</sup> es un órgano definido formalmente como de “cooperación” que se crea en toda cuenca hidrográfica cuyo territorio abarque más de una comunidad autónoma. Por comparación con el CAD, tiene un tamaño más reducido y un carácter intergubernamental “puro”.

En el caso de la demarcación del Tajo, está integrado por 16 personas. En representación de la Confederación: Presidente/a de la CH, Secretario/a General (con voz pero sin voto), Comisario/a de Aguas, Director/a Técnico/a y Jefe/a de la Oficina de Planificación Hidrológica. A ellos hay que añadir 1 vocal en representación del ministerio al que esté adscrita la confederación hidrográfica y otros 3 representantes de distinto ministerios con competencias relacionadas con la política de aguas. Las CCAA cuentan con 5 vocales, a razón de 1 por cada una de ellas. Por su parte los gobiernos locales tienen dos representantes<sup>9</sup>. A diferencia de lo que sucede en el CAD, aquí los actores vinculados al nivel nacional de gobierno constituyen una mayoría de los integrantes con derecho a voto, mientras que la manera de articular la representación autonómica refuerza la capacidad de voz de las comunidades con presencia minoritaria en la cuenca.

8 Regulado por el Real Decreto 126/2007, en desarrollo del artículo 36 bis del TRLA (R.D.L. 1/2001) y del artículo 3.2 de la DMA (D. 2000/60/CE).

9 Art. 4.2.d) del Real Decreto 126/2007 y Reglamento interno.

Como en el caso del CAD, las funciones del CAC<sup>10</sup>, consideradas desde un punto de vista general, corresponden a las propias de un órgano orientado a facilitar la actuación coordinada de las administraciones públicas implicadas en una política con un fuerte componente intergubernamental. En cualquier caso, el modo en que dichas funciones se recogen en la norma llama la atención por su falta de detalle. Abundan en este sentido expresiones como “favorecer” o “facilitar” la cooperación, o “impulsar” la adopción de medidas o acuerdos, pero se le asignan pocos cometidos concretos, lo que lleva a autores como Fanlo (2008) a poner en cuestión la utilidad del órgano. De algún modo, la creación del CAC responde a una necesidad, la de la cooperación y la coordinación entre administraciones, que es condición para el buen desarrollo de la política, pero que no puede ser cubierta más que en función de las conductas desarrolladas por los actores. En este sentido, el CAC proporciona un espacio para el diálogo y la consecución de acuerdos, que habrán de traducirse en decisiones y acciones concretas de las distintas administraciones en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Entre 2008 (año en se constituye el CAC) y 2019 tienen lugar 9 reuniones de este órgano<sup>11</sup>, que se distribuyen de manera muy irregular en el tiempo. Así, no constan reuniones en los años 2009, 2011, 2012, 2016 y 2017, mientras que en los años 2013 y 2014 tienen lugar 4, casi mitad del total. Como en el caso del CAD, el momento de mayor actividad coincide con cierre del primer ciclo de planificación y el inicio de la preparación del segundo.

Llama la atención el hecho de que solo la mitad de los participantes en el conjunto de las reuniones ostentan la titularidad de la representación de la organización o unidad administrativa correspondiente. Así, por ejemplo, en el caso de los ministerios, solo en un 20% de las ocasiones asiste el vocal titular, siendo práctica habitual la delegación del voto en el presidente de la CHT. En lo que toca a las CCAA, se observa una tendencia a sustituir al vocal titular por otra persona perteneciente a la misma organización. Esto es así más claramente en los casos Castilla-La Mancha y Aragón. La Confederación se desmarca claramente de esta tendencia (en un 93,3% de los casos participa a través de los miembros titulares),

---

10 Art. 7 del Real Decreto 126/2007.

11 Los datos para el análisis de la actividad del CAC se han extraído de las actas de las reuniones de este, facilitadas por la CHT.

y también lo hace la Comunidad de Madrid (66,7% de casos con presencia de los vocales titulares). Se observa asimismo que, en el caso de las CCAA y los gobiernos locales, los asistentes a las reuniones suelen tener un perfil de carácter más técnico que el correspondiente al vocal titular.

La CHT es el actor que más activo se muestra en el CAC, con un 38,5% del total de intervenciones, mientras las de los vocales de los ministerios representan el 9%. Las CCAA son responsables de un 46,2% de las intervenciones, destacando entre ellas Castilla-La Mancha y Extremadura, que suman un 23,1% del total. Finalmente, los gobiernos locales protagonizan un 6,4% adicional.

En los inicios de la andadura del CAC, distintas cuestiones referidas a la organización y el funcionamiento de este se encuentran entre los temas que suscitan mayor discusión. Después crece la atención prestada a asuntos relacionados con el procedimiento de desarrollo de los ETI o con la desestimación de alegaciones a los mismos. Tanto en torno a lo anterior como en lo que atañe a las propuestas de proyecto de plan hidrológico es relativamente habitual encontrar valoraciones críticas de algunas CCAA, en particular Castilla-La Mancha.

Aunque el CAD y el CAC constituyen elementos importantes en el entramado institucional de la PH, estamos en cualquier caso ante órganos sin carácter decisorio. Además, como expresa uno de los entrevistados del ámbito autonómico, la fuerte presencia de representantes de la AGE (OC y ministerios), proporciona a la CH un entorno relativamente cómodo:

En estos consejos, la estructura que se tiene hace que el Estado tenga un peso, que sean cargos políticos del propio Estado que ocupen la mayoría o tengan cuasi la mayoría, con lo cual le falta muy poco para tener la mayoría. Con lo cual, es muy difícil plantear opciones. (Entrevista 4).

Más específicamente, por lo que respecta al CAC, prevalece una percepción más bien crítica con el rendimiento de este órgano. Esto es especialmente significativo si tenemos en cuenta que se trata de una valoración que, en buena medida, es compartida por la Confederación y las CCAA. De acuerdo con las

percepciones de distintos informantes, tanto de ámbito estatal como autonómico, el CAC no cubriría de forma adecuada las necesidades en materia de coordinación interadministrativa. En palabras de uno de ellos: “(El CAC) tendría que tener un papel muy importante en el intercambio de información que es fundamental para la PH y esa relación no la conseguimos establecer adecuadamente” (Entrevista 2).

En esta misma línea, se transmite una imagen “formalista” del Comité que subraya su limitado papel en los procesos de toma de las decisiones más relevantes: “Pero pienso que decisiones, decisiones, ahí no se toman muchas decisiones. Yo creo que es un formalismo (...)” (Entrevista 6); “El CAC sirve para darle forma a un modo de participación que exige la ley, que exige la planificación y tal y cual, pero las negociaciones, o se hacen por otro lado o no se hacen” (Entrevista 4).

Esta valoración coincide con la ya identificada por De Stefano y Hernández Mora (2018, p. 1587) para el caso de las demarcaciones del Cantábrico, Ebro, Segura y Júcar. Antes señalábamos que una proporción significativa de quienes participan en las sesiones del CAC son personas con menor rango jerárquico y con un perfil más técnico que el correspondiente a los representantes “titulares” de las distintas administraciones. Esto limitaría las posibilidades de que el Comité desarrolle un papel relevante en los procesos de adopción de decisiones: “(...) Que vaya yo, que soy una persona técnica, ya indica algo, yo creo, porque el que está nombrado es director general. Entonces pienso que sería más adecuado que fueran otras personas con más poder de decisión que yo” (Entrevista 6).

### **El Clima de las Relaciones: Cooperación y Conflicto en el Proceso de Planificación**

La cooperación y el conflicto, derivados de las situaciones de interdependencia y de las diferencias entre los actores, son elementos presentes, en distintas proporciones, en todas las políticas con un contenido intergubernamental importante. Por lo que respecta a la PH no tienen una percepción claramente compartida acerca de si predomina el componente de cooperación o el de conflicto intergubernamental. De acuerdo con lo indicado por algunos entrevistados de ámbito autonómico, predomina la cooperación (aunque con matices y limitaciones): “Yo creo que prevalece la cooperación. Lo que pasa es que a lo mejor hay veces que es

una cooperación que podría ir más allá” (Entrevista 6); “Aunque en determinados momentos se convierte en conflicto... Yo creo que la naturaleza de ese proceso (el proceso de PH) es básicamente de colaboración y de negociación” (Entrevista 3).

En cambio, otros informantes aluden a una clara presencia del conflicto, que vinculan a la pugna política y a su traslación a la opinión pública a través de los medios de comunicación: “Cuando nos relacionamos con las CCAA lo que prima es el conflicto político” (Entrevista 2); “El conflicto, que es lo que da presencia mediática. Al fin y al cabo, un periódico lo que necesita es conflicto, no necesita acuerdos. Entonces, pues es un poco así” (Entrevista 4).

En este contexto, la negociación se percibe como un aspecto necesario en los procesos de toma de decisiones, aunque algún informante autonómico apunta a la presencia, a menudo, de actitudes rígidas en la defensa de los intereses propios que no facilitan el desarrollo del proceso de planificación: “Pero es que se ha olvidado lo que es la negociación. Es que yo tengo razón cuando digo esto y lo defiendo. Y es todo o nada. O me llevo el pack completo o nada” (Entrevista 3).

Sea como fuere, parece haberse producido una cierta mejoría en el clima de las relaciones entre la AGE y las CCAA en el actual ciclo de planificación respecto de los dos anteriores, tal como señala un representante regional: “Pues ahora mismo yo podría decir de (*sic*) buena, muy buena. Ahora mismo. Lo tengo que decir y no me duelen prendas, con el actual equipo lo que es la relación para la colaboración y eso es muy buena” (Entrevista 5).

En línea con lo que expusimos anteriormente, los actores, tanto los vinculados al nivel nacional de gobierno como los de ámbito autonómico, establecen una clara conexión entre este elemento de conflictividad y las diversas estructuras de intereses presentes en los distintos territorios, que entroncan con distintos usos potenciales del agua: “Los intereses suelen ser muy concretos: Madrid preocupada por el abastecimiento, Castilla La-Manca por lo rural, Extremadura por otras cuestiones...” (Entrevista 2); “Claro, es que las CCAA también tenemos tan diferentes intereses. Por ejemplo, en el Tajo no tenemos nada que ver Madrid o Castilla-La Mancha con Castilla y León. Es totalmente diferente” (Entrevista 6).

En este sentido, las previsiones legales en cuanto a la priorización de los usos del agua tienen implicaciones de importancia para las RIG, tanto en su dimensión horizontal como en su dimensión vertical. Desde el punto de vista de las RIG entre CCAA, la prelación vigente entre los distintos usos del agua tiende a reforzar la posición de las comunidades más pobladas, cuyos intereses prioritarios están ligados al abastecimiento (Comunidad de Madrid). En lo que atañe a las RIG entre la administración central y las CCAA, la situación tiene un carácter ambivalente. Por una parte, la prelación de usos es clara, lo que ayuda al organismo de cuenca en su búsqueda de puntos de equilibrio entre las demandas de los distintos territorios. Sin embargo, la imposibilidad de satisfacer las demandas de aquellos con más necesidades en materia de regadíos y otros usos (Castilla-La Mancha y Extremadura) contribuye a la perpetuación del conflicto interterritorial. Ello se agrava a la vista del mantenimiento del trasvase Tajo-Segura, que en buena medida escapa al control de la CH.

Así lo entienden algunos representantes autonómicos, que subrayan la mayor capacidad que tiene la Comunidad de Madrid para influir sobre las decisiones en materia de política de aguas:

No es lo mismo la opinión del abastecimiento nuestro (...) que lo que opinaba el Canal de Isabel II. Porque el Canal de Isabel II tiene una capacidad de presión muchísimo más alta que la que podíamos tener nosotros. Y todo eso se nota mucho. (Entrevista 4).

Asimismo, se sugiere que esta fortaleza en el escenario intergubernamental se traduce en ciertas ventajas en cuanto al contenido de las decisiones: “Entonces yo sí he percibido, por lo que comentan en estas reuniones los demás, que sí que parece que existe una tendencia a beneficiar a Madrid” (Entrevista 6). Por su parte la Comunidad de Madrid y el Canal de Isabel II descartan que la Confederación tenga en especial consideración a determinados actores, y vincula los resultados finales a la cualificación técnica de sus representantes.

El tema de la mala calidad del agua, uno de los más importantes de la cuenca (Confederación Hidrográfica del Tajo, 2014, p. 33; 2015, p. 32), también

es percibido como problemático para las relaciones entre CCAA, pues la existencia de un foco contaminante aguas arriba dificulta la satisfacción de las necesidades de los territorios que se encuentran aguas abajo. En este terreno, de nuevo, algún entrevistado apunta a la Comunidad de Madrid: “Y la depuración urbana también. Es inconcebible que Madrid, por ejemplo, no tenga todavía claro el tema de los fosfatos y los sulfatos en la depuración. Y Madrid supone una presión bestial en el Tajo” (Entrevista 4). Por su parte, en relación con este asunto, el Canal de Isabel II defiende los esfuerzos e inversiones realizados para mejorar tanto la eficiencia en el uso del agua como la depuración de las aguas residuales.<sup>12</sup>

Los periodos en que el agua es especialmente escasa ponen de manifiesto con más claridad los conflictos de intereses entre los diferentes actores y añaden presión sobre la CHT como máxima responsable del plan de cuenca. Un buen ejemplo de ello lo encontramos en las discusiones que tienen lugar en el CAD en torno al Plan especial de actuación en situación de alerta y eventual sequía, dentro del ciclo 2015-2021<sup>13</sup>.

El tema de los caudales ecológicos, que en el caso del Tajo va asociado al del trasvase Tajo-Segura, aparece como uno de los focos de conflicto más importantes, tanto en las relaciones entre CCAA como en las que se establecen entre los gobiernos subnacionales y la Administración central. El desacuerdo afectó de manera especialmente grave al proceso de elaboración, aprobación y aplicación plan hidrológico que debía regir en el periodo 2015–2021, que culminó con la presentación de varios recursos ante los tribunales. Las correspondientes sentencias del Tribunal Supremo implicaron la anulación parcial del plan y obligaron a la CHT a fijar un régimen de caudales en todas las masas de agua de la cuenca<sup>14</sup>.

También en lo relativo a los temas que suscitan más tensión y los factores que inciden en esta se aprecia, a grandes rasgos, una coincidencia con lo señalado en el ya citado estudio de De Stefano y Hernández-Mora (2018, pp. 1588–1589).

12 Acta de la reunión del CAD (26/11/2013): punto 3º del orden del día. Acta de la reunión del CAD (2/9/2015): punto 5º del orden del día.

13 Acta de la reunión del CAD (11/6/2018): punto 2º del orden del día. Acta de la reunión del CAD (8/4/2019): punto 2º del orden del día.

14 Sentencias 309/2019 de 11 de marzo, 339/2019 de 14 de marzo, 340/2019 de 14 de marzo, 387/2019 de 21 de marzo y 444/2019 de abril.

## Conclusiones

El artículo describe distintos aspectos básicos de las RIG que tienen lugar en los procesos de planificación hidrológica correspondientes a la parte española de la demarcación del Tajo. En este sentido, pretende ser una aportación, centrada en un aspecto concreto de la política de aguas, tanto a la literatura sobre RIG en España como a la que se ocupa de la dimensión multinivel de esta política pública.

Las RIG identificadas constituyen una buena muestra de las dinámicas de funcionamiento propias de las políticas multinivel en el Estado autonómico. El modelo de organización político-territorial vigente en España, de carácter compuesto y profundamente descentralizado, unido a las características de la política de aguas, fuertemente interconectada con otras como las de protección del medioambiente, la agrícola y ganadera, la industrial o la energética, dan lugar a situaciones de interdependencia entre actores que se hacen notar en los procesos de planificación hidrológica. La valoración del estado de las masas de agua, la estimación de los recursos hídricos y las demandas existentes en los distintos territorios, la valoración de las presiones sobre dichos recursos, así como las decisiones acerca del reparto de estos y la definición de las acciones a desarrollar para alcanzar los objetivos del plan hidrológico de cuenca, son actividades que dan lugar a una amplia variedad de interacciones.

Los actores públicos implicados (la CHT y los ministerios, las CCAA presentes en la cuenca y los gobiernos locales), tienen un grado desigual de control sobre distintos tipos de recursos (competencias, recursos financieros, capacidad técnica, apoyos de diferentes sectores económicos y sociales, acceso a *loci* de negociación o adopción de decisiones). También tienen distintos intereses, que en el caso de las CCAA aparecen estrechamente vinculados al peso relativo de los diferentes usos del agua en el territorio. El modo en que se plantean las RIG, así como los aspectos de la política de aguas que suscitan mayor tensión, están estrechamente conectados con ambas cuestiones.

A grandes rasgos, las RIG tienden a establecerse en torno al eje constituido por la Confederación y las CCAA, son predominantemente bilaterales, presentan

un grado de formalización considerable y combinan contenidos técnicos y políticos, desbordando en ocasiones estos últimos el ámbito de la propia demarcación.

El procedimiento de la PH y los mecanismos institucionalizados de RIG existentes aseguran la participación de los gobiernos subnacionales, especialmente de las CCAA, a lo largo de todo el ciclo de planificación, y les ofrecen la posibilidad de ejercer una influencia, cierta aunque limitada y desigual, sobre el organismo de cuenca en los procesos de toma de decisiones.

El estudio refleja que las diferencias de intereses entre actores, combinada con la escasez de los recursos hídricos y las implicaciones de política nacional asociadas al trasvase Tajo-Segura, dificultan la consecución de acuerdos y limitan el alcance de las interacciones, centradas en el intercambio de información, los procesos de consulta y los esfuerzos (no siempre exitosos) por evitar divergencias intergubernamentales graves. En este contexto, se constata una valoración más bien crítica de los mecanismos institucionalizados de RIG por parte de los actores subnacionales, que en cualquier caso son conscientes de los obstáculos existentes para la consecución de mayores niveles de cooperación intergubernamental.

Los hallazgos realizados, que convergen en buena medida con los de otros autores en relación con demarcaciones hidrográficas distintas de la del Tajo, abren la puerta a posibles investigaciones futuras. Desde el punto de vista de la construcción teórica sobre RIG en la política de aguas, sería interesante analizar, siguiendo una lógica comparada, cómo inciden en estas las distintas combinaciones de factores socioeconómicos y políticos propias de las diferentes demarcaciones. Asimismo, merece atención el tema del reflejo en las pautas de RIG de las relaciones entre actores públicos y privados. Por último, desde un punto de vista más aplicado, podrían ser de utilidad los estudios orientados a evaluar el rendimiento de los mecanismos de RIG existentes con vistas a mejorar tanto su diseño como su funcionamiento.

## Agradecimientos

Agradecemos el generoso apoyo recibido de nuestros colegas Alberto de la Peña y Jaione Mondragón (EHU-UPV), al tiempo que asumimos la plena responsabilidad por los errores que puedan apreciar quienes nos lean.

## Referencias

- Cameron, D. (2001). The structures of intergovernmental relations. *International Social Science Journal*, 53(1), 121–127. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00300>
- Colino, C. (2017). Las relaciones intergubernamentales. En J. A. Olmeda, S. Parrado y C. Colino (Coords.), *Las Administraciones Públicas en España* (pp. 205–252). Tirant lo Blanch.
- Crespo, J. (2017). Coordinación intergubernamental en España vista por la alta función pública del Estado. *Política y Sociedad*, 54(2), 469–496. <https://doi.org/10.5209/POSO.52199>
- Confederación Hidrográfica del Tajo. (2017). Composición de la Asamblea de usuarios. [http://www.chtajo.es/Confederacion/OrganosColegiados/Documents/Rev.20171017\\_ASAMBLEA%20DE%20USUARIOS.pdf](http://www.chtajo.es/Confederacion/OrganosColegiados/Documents/Rev.20171017_ASAMBLEA%20DE%20USUARIOS.pdf)
- Confederación Hidrológica del Tajo. (s.f.-a). Ámbito territorial. CHTajo. Recuperado en septiembre de 2022, de <http://www.chtajo.es/LaCuenca/AmbitoTerritorial/Paginas/default.aspx>
- Confederación Hidrográfica del Tajo. (s.f.-b). Composición nominal de la Junta de Gobierno a 20/11/2017. [http://www.chtajo.es/Confederacion/OrganosColegiados/Documents/171120\\_Composici%C3%B3n%20Junta%20de%20Gobierno.pdf](http://www.chtajo.es/Confederacion/OrganosColegiados/Documents/171120_Composici%C3%B3n%20Junta%20de%20Gobierno.pdf)
- De Stefano, L. y Hernández-Mora, N. (2018). Multi-level interactions in a context of political decentralization and evolving of water-policy goals: The case of Spain. *Regional Environmental Change*, 18(6), 1579–1581. <https://doi.org/10.1007/s10113-018-1318-6>
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. B.O.E. A 2001, 14276. (Esp.).

- Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, por el que se regulan la composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias (3 de febrero de 2007). B.O.E. A 2007, 2297. (Esp.).
- Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica (7 de julio de 2007). B.O.E. A 2007, 13182. (Esp.).
- Real Decreto 1704/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece la composición, estructura y funcionamiento del Consejo del Agua de la demarcación de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo. B.O.E. A 2011, 12298. (Esp.).
- Fanlo, A. (2008). El marco jurídico de la creación y actuación posterior de las Confederaciones Hidrográficas en España. En V. J. Pinilla (Coord.), *Gestión y usos del agua en la cuenca del Ebro en el siglo XX* (pp. 99–132). Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Gallego, M. S. (2013). El abastecimiento de Madrid y el trasvase Tajo-Segura en la planificación y gestión de la Demarcación Hidrográfica del Tajo. En D. Baeza Sanz et al., *El Tajo. Historia de un río ignorado* (pp. 145–171). Fundación Nueva Cultura del Agua.
- Instituto Nacional de Estadística. (s.f.). Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero. Recuperado en abril de 2022, de <https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=517&capsel=517>
- Krane, D. y Wright, D. S. (1998). Intergovernmental relations. En J. M. Shafritz (Ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration* (pp. 1168–1176). Westview Press. <https://doi.org/10.4324/9780429045080>
- Metcalf, L. (1994). Coordinación de políticas internacionales y reforma de la Administración Pública. En B. Kliksberg (Comp.), *El rediseño del Estado: Una perspectiva internacional* (pp. 235–269). Fondo de Cultura Económica.
- Radin, B. A. (2003). The instruments of intergovernmental management. En B. G. Peters y J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 735–749). SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781446200506>
- Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el

ámbito de la política de aguas (22 de diciembre de 2000). Diario Oficial de la Unión Europea (D.O.) L. 327/1. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5c835afb-2ec6-4577-bdf8-756d3d694eeb.0008.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5c835afb-2ec6-4577-bdf8-756d3d694eeb.0008.02/DOC_1&format=PDF)

Wright, D. S. (1988). *Understanding intergovernmental relations (3ra ed.)*. Brooks/Cole Publishing Company.

# **Puesta en Cuestión de la Pandemia de COVID-19 como Movilizadora de la Apertura del Gobierno. Análisis de las Iniciativas de Gestión Emergentes en los Gobiernos Locales de Argentina**

**RITA M. GRANDINETTI**

Universidad Nacional de Rosario – UNR

Email: rita.grandinetti@fcpolit.unr.edu.ar

<https://orcid.org/0000-0002-7664-2582>

**EZEQUIEL MILLER**

Universidad Nacional de Rosario – UNR

Email: emiller@fcecon.unr.edu.ar

<https://orcid.org/0000-0002-3782-5466>

**ANABELA ROSCONI**

Universidad Nacional de Rosario – UNR

Email: anirosconi@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0083-6900>

**EZEQUIEL RODRÍGUEZ**

Universidad Nacional de Rosario – UNR, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET

Email: exequiel.rodriguez@conicet.gov.ar

<https://orcid.org/0000-0003-0304-4896>

## **Resumen**

Los gobiernos locales desarrollan multiplicidad de acciones para el fortalecimiento de sus capacidades de gestión ante las transformaciones y las nuevas necesidades sociales. El desarrollo, sentido y diseño de estas acciones muchas veces están influenciados por diversos paradigmas de gestión pública, entre los que se destaca en los últimos años la perspectiva del Gobierno Abierto. Este artículo se pregunta si la pandemia del COVID-19 profundizó la influencia de este paradigma en las iniciativas de fortalecimiento de las capacidades de los municipios argentinos. La

información se produjo en el proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia”, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Los principales hallazgos muestran que la pandemia movilizó el aumento de acciones de fortalecimiento de la gestión, con predominio de la digitalización. No se identifica una predominancia del enfoque hacia la apertura de los gobiernos. Sin embargo, se detecta que aquellos municipios que desarrollaban previamente herramientas y tecnologías vinculadas al gobierno abierto las profundizaron.

**Palabras clave:** Gobiernos locales, gobierno abierto, capacidades estatales, COVID-19, digitalización.

## Abstract

Local governments develop multiple actions to strengthen their management capacities, influenced by various public management paradigms, among which the Open Government perspective stands out in recent years. This article asks if the COVID-19 pandemic deepened the influence of this paradigm regarding the strengthening of the capacities of Argentine municipalities. The information was produced in the PISAC COVID-19 project “State capacities in a post-pandemic municipal agenda”, financed by the National Agency for Scientific and Technological Promotion of Argentina and the Inter-American Development Bank.

The main findings show that the pandemic mobilized an increase in actions to strengthen management, with a predominance of digitalization. A prevalence of the approach towards Open Government is not identified. However, it is detected that the municipalities that previously developed tools and technologies linked to Open Government did deepen them.

**Keywords:** Local governments, Open government, State capacities, Covid-19, Digitalization.

**Fecha recepción:** 17-06-2022

**Fecha aceptación:** 13-04-2023



Para los gobiernos de la región, y en particular los gobiernos locales, la pandemia provocada por el COVID-19 significó una puesta a prueba inédita. La situación de excepcionalidad los obligó a transformar los modos de producción de las políticas y servicios y la relación con la ciudadanía para garantizar las prestaciones básicas y asegurar la gobernabilidad en un lapso de tiempo estrechísimo. La pandemia puede caracterizarse a partir del concepto de “coyuntura crítica”, como un ejemplo de crisis que estimulan el cambio en las políticas (Hogan y Doyle, 2007). En este sentido, factores como las consecuencias económicas resultantes de la pandemia y la exacerbación de las desigualdades pueden presentar una oportunidad para un cambio sustantivo en las políticas (O’Connor et al., 2023).

Esta situación disruptiva ha impactado de lleno en los municipios argentinos, no sólo porque el país es predominantemente urbano, más del 91% de la población reside en ciudades según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2022, sino porque las administraciones públicas locales enfrentaron desde un primer momento desafíos sociales, sanitarios y económicos de gran magnitud. Todo ello en el marco de debilidades significativas como la escasa profesionalización de los funcionarios, el spoils system, la poca transparencia, los recursos fiscales limitados, la incorporación acrítica de tecnologías, la transferencia de nuevos servicios, las complejas relaciones de los intendentes con las provincias y con el Estado nacional, lo que el consenso académico llama déficit de capacidades (Grandinetti y Nari, 2011) o déficit de innovación (Ramió, 2015) según el caso.

En este período, las capacidades, entendidas como la habilidad de desempeñar tareas realizadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad (Hilderbrand y Grindle, 1994), se han visto exigidas como nunca antes por lo incierto del contexto y la magnitud del desafío. Al decir de algunos autores, éstas tuvieron que

expandirse de un modo extraordinario en sus tres dimensiones: Política, administrativa y relacional (Oszlak y Orellana, 2002) para resolver los nuevos problemas sociales ocasionados por este fenómeno. En este proceso de búsqueda de expansión de las capacidades locales, las tecnologías de la información y comunicación (TIC) mostraron centralidad, como facilitadoras, a la par que aceleradoras, de las transformaciones en los tres campos de las políticas: 1) El gobierno, en la producción y entrega de bienes y servicios, 2) la gobernanza, al multiplicar las posibilidades de intercambio y conexión entre actores en momentos de aislamiento y 3) la gobernabilidad de las situaciones de crisis resultantes (Mazzucato y Kattel, 2020; Ortega y Carignani, 2020).

Si esto es así es posible plantearse a modo de hipótesis que la perspectiva de Gobierno Abierto, que ha tenido una gran difusión y llegada entre los políticos y gestores de la región desde el memorándum de Gobierno Abierto de Obama de 2009 y la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011, hubiese tenido un peso importante en el tipo y características de acciones llevadas a cabo por los gobiernos locales para ampliar sus capacidades. Según Aguilar Villanueva el concepto de Gobierno Abierto (GA) responde a las preguntas y exigencias de la sociedad sobre la democratización, la legalidad y legitimidad de los gobiernos, en relación con “la sociedad abierta”, las economías de mercado y las sociedades del conocimiento vigentes. Diversos autores (Criadoy Gil-García, 2013; Ganapati y Reddick, 2012; Lathrop y Ruma, 2010) han considerado que el concepto de GA está centrado en una relación de colaboración entre los ciudadanos y el Estado, donde la sociedad civil tiene un papel relevante debido a la disponibilidad y aplicación de nuevas tecnologías sociales.

Se trata de postulados claves para la búsqueda de capacidades de gestión acordes con la sociedad exponencial puesta de manifiesto de modo dramático durante la pandemia. Sin embargo, no hay certezas que esto se haya dado efectivamente. Los elementos básicos o pilares del gobierno abierto representan un debate permanente. Sin embargo, hay convergencia en señalar tres pilares: transparencia, participación y colaboración (Lathrop y Ruma, 2010; Lee y Kwak, 2012). En los últimos años, diversos autores incorporan asimismo como pilares del GA la innovación y los datos abiertos (Abu-Shanab, 2015; Williamson y Eisen, 2016). A los fines de este estudio se considerarán la totalidad de estos pilares. La puesta en

marcha de políticas de GA, en torno a cualquiera de sus pilares: Transparencia, datos abiertos, participación o colaboración, se entronca en la noción de consolidación de la democracia a partir de la densificación de las relaciones entre estado y sociedad civil (Aguilar Villanueva, 2019; O'Donnell, 1993; Oszlak, 2012).

Las ciudades son un ámbito relevante para las iniciativas de gobierno abierto, por su proximidad con la vida y los problemas cotidianos de los ciudadanos, y, por los tanto, “en los que la participación ciudadana y la transparencia gubernamental tienen un valor tangible mayor por su capacidad de incidir y transformar entornos de cercanía” (Villanueva et al., 2021). Esto mismo las hace un espacio de particular interés para indagar los avances específicos de esta perspectiva en la región.

En la actualidad veinticuatro ciudades latinoamericanas grandes y medianas forman parte de la Alianza para el Gobierno Abierto Local, y se encuentran desarrollando planes de acción construidos con la ciudadanía (Open Government Partnership, s.f.). Más allá de eso es posible reconocer iniciativas múltiples en ciudades de diversas escalas en toda la región que llevan adelante acciones de participación ciudadana, presupuestos participativos, leyes de transparencia, apertura de datos, justicia abierta, parlamentos abiertos, redes sociales digitales, laboratorios de innovación, etc. (Villanueva et al., 2021).

Argentina no es ajena a este movimiento, se multiplican las iniciativas, los foros de discusión y los proyectos bajo esta denominación. Sin embargo, las acciones efectivamente realizadas y los resultados alcanzados parecerían ir a un ritmo bastante menos promisorio. Según estudios preexistentes (Grandinetti et al., 2019; Grandinetti y Miller, 2020; Miller, 2021) se identifican, sin embargo, iniciativas de transparencia y digitalización al interior de la gestión pública local, en algunos casos preexistentes al enfoque de GA y en la provisión de servicios a los ciudadanos. En tanto que las acciones de participación y colaboración registran un menor despliegue. Probablemente el entusiasmo por el gobierno abierto y sus herramientas sea mayor que los logros efectivos, fundamentalmente porque no siempre se verifica la disposición de los gobiernos de renunciar al secreto, y escuchar las propuestas y críticas de la ciudadanía y se magnifica la supuesta disposición de la

ciudadanía a participar e involucrarse en la cosa pública más allá de la afectación directa de sus derechos o intereses (Oszlak, 2013).

Ahora bien, el interés sobre el modelo de gestión que orienta las acciones de desarrollo de nuevas capacidades (GA en este caso), no desconoce, sin embargo, que las transformaciones en la gestión pública son la resultante de múltiples aspectos relacionados entre sí y no sólo de un modelo. Desde aspectos socio políticos institucionales que viabilizan u obstruyen procesos de construcción de nuevas capacidades, hasta mecanismos técnicos–racionales, así como las características del contexto, entre otros.

Actores, individuales y colectivos, afectan los contextos institucionales a través de su capacidad de agencia y de la movilización de recursos de poder. En estos procesos, algunos actores tienen una ubicación central como partícipes críticos en la construcción de capacidades y de calidad institucional, como es el caso de la autoridad política y de las organizaciones públicas (Martínez Nogueira, 2012).

Por tanto, siguiendo esta perspectiva, la arquitectura de los cambios para la construcción de capacidades es un dilema complejo ya que requiere alterar el marco institucional y el modus operandi, desafía el *establishment*, las normas y las prácticas. A su vez, los diferentes modelos de gestión pública vigentes, entre ellos el de GA con su llegada a través de Cartas, Alianzas, Organismos Internacionales, foros de difusión de buenas prácticas, etc. pueden ser considerados como instituciones que enmarcan acciones de cambio desde una posición meta organizacional. Las instituciones tienen un papel central en la construcción de la capacidades, para identificar problemas, para diseñar y gestionar políticas, ya que definen aliados, las articulaciones posibles, su sostenibilidad y credibilidad, entre otras cosas (Repetto, 2000). Con este marco la presente investigación se propone hacer foco en este aspecto en particular de esta complejidad, la influencia de los modelos de gestión, en particular el modelo del GA en las iniciativas que se llevaron a cabo en los municipios argentinos durante la pandemia.

Resulta relevante entonces indagar en torno a las iniciativas municipales de gobierno abierto desarrolladas en el contexto de la pandemia del COVID-19, tomando como base la reconfiguración de la agenda de las ciudades. Algunas

preguntas en este contexto pueden ser: ¿En qué medida esta perspectiva de GA orientó las iniciativas de gestión puestas en marcha para atender las necesidades emergentes? ¿Las acciones de transformación de los gobiernos locales se orientaron según los principios de GA? ¿Se desarrollaron acciones de apertura de gobierno, entendido en sus pilares de transparencia y datos abiertos, participación, colaboración e innovación? O, por el contrario, ¿las iniciativas de cambio en la gestión llevadas adelante reforzaron lógicas de gestión preexistentes? Es decir, ¿se produjeron acciones orientadas a construir nuevas capacidades, pero sin modificar la matriz preexistente? Es relevante ya que dada la coexistencia de diversos paradigmas de gestión y la vigencia simultánea del modelo burocrático tradicional que señala Aguilar Villanueva, la orientación de los cambios es significativa en relación con su concordancia o no con los problemas a atender y los resultados que se pueden esperar.

Este artículo se propone construir conocimiento sobre la influencia de la perspectiva de GA en las iniciativas de mejora de gestión llevadas adelante por los municipios argentinos durante la pandemia. Trabaja sobre información de fuentes secundarias, particularmente sobre la base de los resultados del Proyecto “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Post Pandemia”, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo, Convocatoria PISAC COVID-19.

## **Marco teórico-metodológico**

En las últimas décadas se ha dado un cambio de época que ha modificado radicalmente las relaciones sociales, culturales, económicas y políticas a escala global. En términos causales es posible identificar inicialmente a la Sociedad de la Información y el Conocimiento, que implicó la expansión vertiginosa de las tecnologías digitales y de automatización y de las innovaciones tecnológicas y el flujo de grandes paquetes de datos. Todo este proceso se ha visto reforzado con el advenimiento de la Cuarta Revolución Industrial, que tiene la capacidad de transformar las prácticas y relaciones sociales como las conocemos con impactos sobre gobiernos, negocios y economías impredecible a la par que significativo

(Pombo, et al., 2018). Esta Cuarta Revolución pone en cuestión lo que institucional y organizacionalmente se entiende cómo gestionar lo público.

A inicio de la segunda década del siglo XXI, y nutriéndose de elementos de las dos últimas corrientes, nace la corriente del GA, cuyos pilares son la transparencia, participación y colaboración (Lathrop y Ruma, 2010; Lee y Kwak, 2012). GA se inscribe en las perspectivas teórico-prácticas de la gestión pública que han intentado responder a estas transformaciones y, asimismo, producir capacidades en el estado para adelantarse a las mismas.

Desde la perspectiva de las capacidades estatales es posible advertir algunos aportes relevantes, tales como la noción de capacidad transformativa del Estado propuesta por Weiss (1998), que la entiende como las habilidades del estado para resistir presiones externas y llevar adelante sus objetivos. En tanto que Mann (2008) advierte sobre el poder infraestructural del Estado como su capacidad para actuar efectivamente en la sociedad y llevar adelante sus acciones en su territorio.

En los estudios específicos sobre capacidades estatales se encuentran coincidencias acerca de atributos analizables vinculados a este concepto, tales como las propiedades técnico-administrativa, la político-institucional, la ligada al mantenimiento del orden interno (coerción), la fiscal/extractiva, la de alcance en el territorio y la de provisión de servicios públicos (Acuña y Chudnovsky, 2017).

Un abordaje de tipo multidimensional de las capacidades permite vincular las tres dimensiones fundamentales de la actuación gubernamental: La política, la relacional y la administrativa, entendiendo que no se trata de una mera capacidad administrativa. Esta perspectiva supone una relación vincular entre las agendas públicas, los actores de políticas y las capacidades necesarias (Grandinetti, 2021).

En términos generales puede definirse por capacidad estatal la aptitud de las instancias gubernamentales de definir la agenda socialmente problematizada y plasmarla a través de políticas públicas con los máximos niveles posibles de valor social (Repetto, 2004). En tal sentido, se reconoce, que no existe un único modelo de capacidades públicas, sino diversas “capacidades para...”. Desde un enfoque

dinámico, se entiende las capacidades como factor facilitador, que colabora y aporta para que ocurran las cosas (Grandinetti y Nari, 2011).

En términos históricos es posible identificar tres grandes paradigmas que han influido sobre la gestión pública, con algunos elementos comunes y profundas divergencias en los últimos cuarenta años (Aguilar Villanueva, 2019): (a) la Nueva Gestión Pública (NGP), paradigma de amplia hegemonía y en situación de crisis, que tiene como finalidad la búsqueda de eficiencia y efectividad; (b) la Gobernanza Pública que se enfoca en la construcción de redes con actores externos para la resolución de problemas complejos: Cooperación y coordinación con otros gobiernos y actores; y más recientemente (c) el Gobierno Abierto (GA) que se centra en la democratización, apertura y transparencia de los procesos de gobierno, basado, en gran parte, en los desarrollos de la digitalización, y una ampliación de la participación y colaboración ciudadana en los asuntos públicos.

Estas sucesivas, y en algunos casos coexistentes, olas paradigmáticas conspiran, entre otras cosas, con una configuración integrada de las administraciones públicas. Se multiplican las intervenciones inconexas, y a veces contradictorias, que Aguilar Villanueva (2019) denomina “actuación disociada”.

La Nueva Gestión Pública (NGP) (Aguilar Villanueva, 2019; Criado, 2016; Grandinetti, 2003; McLaughlin et al., 2002) pone en acción un conjunto de herramientas de gestión provenientes del sector privado a fin de avanzar en la transparencia, la flexibilización y simplificación de los procesos y el control por resultados. Asimismo, en iniciativas de participación ciudadana, sobre todo vinculadas a la prestación y calidad de servicios (Grandinetti, 2002). La orientación a la eficiencia, consecuente con el modelo de la NGP, en los hechos se vio distorsionada por la incorporación tecnológica acrítica (Cejudo, 2011; Grandinetti, 2002; Pollitt, 2005). En este devenir, los organismos públicos replican tecnologías, o modelos, solo por el hecho de que las mismas son promovidas por diversas “usinas” de técnicas para la “gestión exitosa” o por “expertos” con agenda propia que las ponen activamente en el mercado internacional, fundamentalmente desde los países “más adelantados”, marcándose el camino a aquellos que van detrás. Diversos autores señalan que este tipo de transferencia de tecnologías ha llevado en la región a un cierto “isomorfismo institucional” (DiMaggio y Powell, 1983; Serna, 2001). La

tecnología asume sus propiedades estructurales a partir de la acción humana y los resultados de las incorporaciones tecnológicas son producto de la interacción con las decisiones humanas y el contexto organizacional (Orlikowski, 1992). La tecnología por sí sola no determina la sociedad, ni tampoco a la inversa, sino que lo que se produce es un complejo modelo de interacción (Gil-García, 2012).

Casi a la par de la nueva gestión pública, el paradigma de la gobernanza emergió como modelo alternativo de gestión pública. Según Pollitt y Bouckaert (2004), la gobernanza es una manera de responder a nuevos desafíos del Estado debido a rápidos cambios ambientales, por lo que no puede sino “dejar rápidamente atrás los viejos asuntos”. La gobernanza busca superar los déficits de recursos y de legitimidad de los gobiernos mediante la incorporación de nuevos actores sociales en las definiciones de política pública (Prats i Catalá, 2006). A través de este proceso de elaboración de las políticas, de colaboración, consenso y participación de distintos actores, se prevén mejores resultados y rendimientos de las políticas y una mayor gobernabilidad del sistema político. En este contexto las tecnologías son factores facilitadores, pero no determinantes, los procesos se reconocen transversales y las organizaciones se vinculan reticularmente. En América Latina se da un despliegue significativo del modelo vinculado sobre todo a los programas sociales que se desarrollan con financiamiento de organismos internacionales. En el marco de la cuarta revolución industrial, GA, por su parte, se nutre de las nociones de red y colaboración de la gobernanza y hace un uso intensivo y estratégico de una diversidad de tecnologías emergentes, tales como: datos abiertos, big data, inteligencia artificial, machine learning, blockchain, entre otros. La transparencia es un elemento central, que, en el contexto del GA, supone una noción “activa”; la idea de un gobierno que proporciona información constante, permanente y accesible para toda la ciudadanía sobre su accionar, sus proyectos y planes, sus fuentes de información (Miller, 2019; Villoria, 2016).

La participación, en el contexto del GA, supone la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos (Criado, 2016; Ramírez–Alujas, 2012) no sólo a través de representaciones institucionales. Lo novedoso en esta perspectiva es la creación de mecanismos de participación por fuera de las instituciones formales

de representación de intereses. Desde esta visión, el ciudadano deja de ser un actor pasivo receptor de bienes y servicios públicos o un sujeto de regulación, para convertirse en un activo protagonista en la elaboración de políticas públicas, la cogestión o coproducción de bienes públicos y el seguimiento, control y evaluación de políticas implementadas (Oszlak, 2014).

La colaboración, puede ser definida sucintamente como el involucramiento de la ciudadanía de modo individual y en grupo en el diseño y prestación de servicios públicos (Verschuere et al., 2012). Aborda la dimensión de la contribución que ciudadanos y las organizaciones sociales, económicas y de C+T pueden generar en la coproducción de políticas públicas.

Según los estudios disponibles, el recorrido que ha tenido el GA a nivel internacional mostró una fuerte tendencia a la implementación de iniciativas ligadas prioritariamente al pilar de la transparencia y en menor medida a la participación y colaboración, sostenidos en las múltiples oportunidades que ofrece la digitalización (Criado y Ruvalcaba, 2016; Kaufman, 2013; Ramírez-Alujas, 2020). En tanto que, a nivel municipal en la República Argentina, algunos estudios demuestran que se replican lógicas similares (Grandinetti et al., 2019; Grandinetti y Miller, 2020; Miller, 2021).

Cabe advertir que la transparencia y la participación que se desarrollan en el marco del GA se inscriben en una tradición más amplia de la gestión pública, tal como se ha presentado en anteriormente. Las notas particulares del modelo son una transparencia activa por sobre una pasiva, centrada en la apertura de la información, o datos abiertos, y una participación abierta, más allá de la representación u organización tradicional, centrada en la colaboración. Esta perspectiva pone el acento en la innovación abierta, en las construcciones compartidas. Se pasa de una perspectiva tecnocrática, con el eje puesto en la técnica y la capacidad de servicios, hacia una perspectiva política de construcción de capacidades (Grandinetti, 2018). Por su parte, las propuestas de digitalización del GA se vinculan más claramente con la digitalización 4.0, basada en la inteligencia artificial, las grandes cantidades de datos y la robótica.

Lo innovador del GA, entonces, y su potencial transformador no estaría centrado tanto en la incorporación de herramientas de transparencia y participación, sino en el tipo particular de herramientas aplicadas y en una institucionalidad diversa, basada en la apertura. Es decir, supone la producción de nuevas institucionalidades que contemplan arreglos y mecanismos para la definición de finalidades públicas compartidas, el diseño de las reglas de juego y modelos de gobernanza basados en el involucramiento, la coparticipación y el aprendizaje de los actores y ciudadanía (Grandinetti et al., 2019).

En este marco, el presente estudio se propone construir conocimiento sobre la influencia de la perspectiva de Gobierno Abierto en las iniciativas de mejora de las capacidades de gestión llevadas adelante por los municipios argentinos durante la pandemia. Los objetivos específicos son: 1) Identificar las principales acciones de fortalecimiento de capacidades de gestión implementadas por los municipios argentinos en la prepandemia y durante la pandemia 2) Reconocer la pertenencia o no a los pilares del GA de las acciones desarrolladas 3) Señalar en qué medida se ha avanzado en una orientación a la apertura del gobierno.

Los municipios argentinos vienen llevando acciones aisladas de fortalecimiento de las capacidades de gestión en los últimos 40 años basadas en diversos paradigmas de gestión pública como la nueva gestión pública, la gobernanza y el mismo gobierno abierto. La hipótesis del presente trabajo es que estas acciones se aceleraron por la irrupción de una variable inesperada que fue la pandemia que comenzara a comienzos de 2020. El aislamiento social, preventivo y obligatorio de la población dictado a partir del 20 de marzo de 2020, y el posterior distanciamiento social, preventivo y obligatorio, que se extendió durante la mayor parte de 2020 y 2022, hicieron imposible el desarrollo habitual de las tareas de gobierno y la prestación de diversos servicios de los municipios, lo que desencadenó múltiples procesos de transformación de la gestión, obligando a revisar y rediseñar la mayoría de los mecanismos y dispositivos vigentes. Esta aceleración de las acciones de transformación de la gestión, en gran medida de la mano de las tecnologías digitales y las redes sociales, no significaron, sin embargo, una orientación a la apertura del gobierno, sino que, por el contrario, se anclaron en perspectivas y rutinas preexistentes dotándolas de algunas herramientas diferentes.

La presente investigación es de carácter fundamentalmente descriptivo, ya que se propone caracterizar un fenómeno a través de la medición de sus elementos (Ibáñez y Egoscózabal, 2008). Esto lo hace a partir del análisis estadístico de información secundaria producida en el marco del Proyecto “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Post Pandemia”, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo, Convocatoria PISAC COVID-19. Se intenta, además, avanzar en indagar variables explicativas en relación con la penetración de las ideas de GA en las acciones orientadas a mejorar la gestión local que sirvan como bases para futuros trabajos de investigación que profundicen esta línea.

El universo de estudio está formado por los 2308 gobiernos locales de Argentina, 1171 municipios y 1137 otras formas de gobierno local, distribuidos en 23 provincias. Cada una de ellas tiene un régimen municipal propio que define diversos niveles de autonomía, estructuras territoriales, funcionales y organizativas (Cravacuore, 2016) Esto lo hace un universo particularmente diverso. Como punto común, en todas ellas se reconoce la existencia de tres elementos comunes e interdependientes: el social, el territorial y el institucional (Ossorio, 1998).

A partir de este universo se definió una muestra formada por 123 municipios, representativa de la diversidad del mismo. Los criterios sobre los que se construyó la muestra son los siguientes: 1) Tipo de gobierno local: Se consideran municipios y otros tipos de gobierno local: comunas, comisiones de fomento, etc. 2) Población según rangos M1: Más de 250.000, M2: Entre 100.001 y 250.000, M3: Entre 50.001 y 100.000, M4: Entre 10.001 y 50.000, M5: Entre 5.001 y 10.000, M6: Entre 1 y 5.000; 3) Región: Centro, Cuyo, Gran Buenos Aires (GBA), Litoral, Noroeste Argentino (NOA), Pampeana y Patagonia, 4) Capital de provincia: Se incluyen las capitales de provincia; 5) Carta orgánica: Se consideran gobiernos locales con y sin carta orgánica.

La información se recolectó por medio de la aplicación de una encuesta a referentes de los gobiernos locales y de la revisión y análisis de documentos de gestión, información de redes sociales, de organismos nacionales e internacionales. Fue registrada y procesada en una base de datos diseñada ad hoc. Para la actual

investigación se trabajó con la información de esta base de datos, y se complementó con fuentes documentales.

## Resultados

Como se señaló en un comienzo los resultados que se presentan a continuación ponen el foco en las acciones desarrolladas para el fortalecimiento de las capacidades de gestión durante la pandemia y su correspondencia con los postulados del GA. Para esto se presentan resultados con un corte temporal, a fin de permitir una lectura que compare las acciones de los municipios en los diversos momentos en relación con la pandemia del COVID-19; el pre-durante y post, relevado en términos de imaginario y/o proyección.

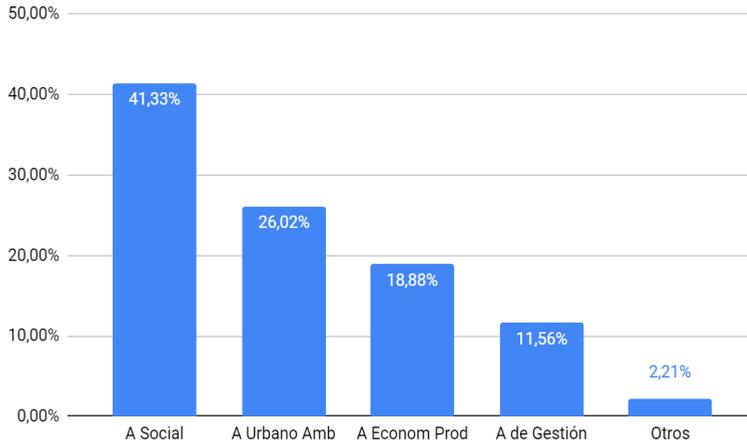
En primer lugar, se presentan las iniciativas de fortalecimiento de las capacidades desarrolladas en la prepandemia, luego las iniciativas emergentes durante el período de pandemia y finalmente las correspondientes a la postpandemia. A fin de ver si se incrementó la influencia de GA en los diversos momentos.

### Hallazgos Prepandemia

En relación con las acciones de fortalecimiento de las capacidades de gestión que se llevaban a cabo previamente a la pandemia, se presentan resultados en relación con el lugar que ocupaba en la agenda el fortalecimiento de la gestión, sobre las principales innovaciones desarrolladas y la digitalización de la gestión. Para cada uno de estos componentes se revisa si se corresponden a los pilares de GA o no, más allá de la enunciación de las acciones como pertenecientes a este enfoque.

***Lugar en la Agenda Local del Fortalecimiento de Capacidades de Gestión:*** Comprende iniciativas (políticas, programas y proyectos) de los gobiernos municipales destinados a mejorar la propia dinámica del gobierno municipal. Se consideran temas de esta agenda: Relaciones de cooperación (público/público, público/privado); innovación pública y modernización; digitalización y gestión de información; transparencia en la gestión. Esta agenda fue estudiada en relación

con el resto de las agendas del portafolio municipal actual: La Agenda Económico-productiva, la Agenda Urbano-ambiental y la Agenda Social.

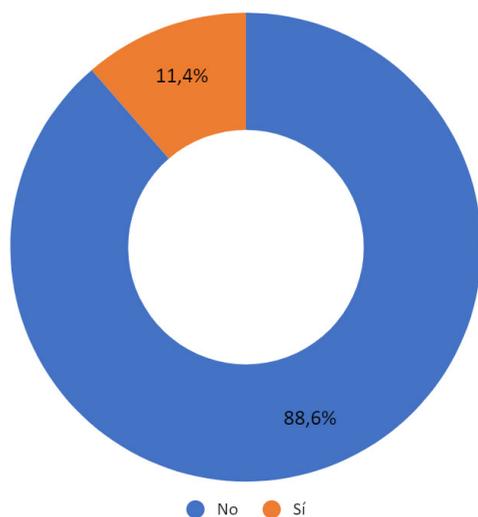


**Figura 1. Composición de la Agenda Municipal Según Temas Priorizados**

**Fuente:** Proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia”. Cuaderno No. 2: Mapeo y caracterización de la agenda local (Nari et al., 2022a).

Como puede observarse en la Figura 1, los resultados evidencian que, previamente a la pandemia, la agenda de **fortalecimiento de la gestión se encontraba en el último lugar de las prioridades con un 11%** de las menciones, mientras que la agenda social era aquella priorizada, con más de un 40%, seguida por la urbano-ambiental y la económica-productiva.

**Innovaciones:** La mayoría (un 73%) de los gobiernos locales reconocen la implementación de alguna innovación en el período anterior a la pandemia. Sin embargo, como se señala en la Figura 2, **la inmensa mayoría, un 89%, no están orientadas a la apertura del gobierno**. Las iniciativas mencionadas son mejoras internas, cambios de normativa, transformaciones en la organización, etc. que no tienen correspondencia con el paradigma en estudio. Este punto es significativo ya que refieren a acciones de cambio dentro del modelo vigente, el modelo burocrático de gestión: Modificaciones de las normas, ampliación de estructuras o nuevos procesos de trabajo; no significan un cambio de orientación.



**Figura 2. Innovaciones en la Prepandemia, Según Sean o no de Gobierno Abierto**

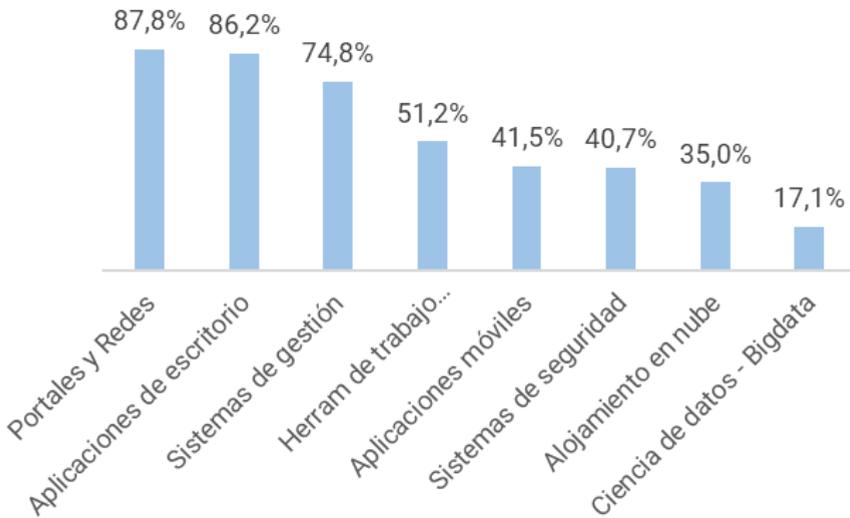
**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos del proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Postpandemia”.

Del 11% restante es posible reconocer su pertenencia a alguno de los pilares de GA. Acciones de transparencia: Plataformas y canales de atención al vecino, reclamos, seguimiento de trámites, de apertura de datos: Portales de datos abiertos, de participación, espacios barriales de participación vecinal, planificación y presupuestos participativos como los más significativos, Colaboración: Cooperación público-privada y acciones en redes.

**Tecnologías y servicios digitales:** Las acciones de fortalecimiento de las capacidades de gestión a través de la digitalización de los procesos y servicios se vienen desarrollando desde los años 80 y es posible reconocer en este desarrollo diversos estadios 1. Estadio de la Informatización de la Gestión: Etapa inicial de difusión de las herramientas digitales, basado en la informatización de las posiciones de trabajo, y la incorporación más o menos masiva de *Hardware* y *Software* de escritorio; 2. Estadio de los grandes sistemas basados en procesos, 3. Estadio de las tecnologías de red. De la mano de la internet 2.0, herramientas vinculadas a las

tecnologías de soporte web, la comunicación y los servicios interactivos y 4. Cuarta generación o de las tecnologías disruptivas o exponenciales: Inteligencia artificial, *big data*, *machine learning*, internet de las cosas, entre otras (Nari et al., 2022b).

A partir del relevamiento realizado, sintetizado en la Figura 3, se observa que la mayoría de los municipios utilizaba tecnologías de la primera generación, en un porcentaje cercano al 90%. Las de segunda y tercera generación aparecen en menor medida, en poco más de la mitad de los municipios y las tecnologías exponenciales, de la cuarta generación, eran claramente las menos utilizadas, por sólo un cuarto de los gobiernos locales, sin embargo, es necesario recordar el carácter emergente de éstas. Es necesario señalar que los casos de muy escaso desarrollo de tecnologías digitales se concentran en municipios muy pequeños y en las regiones de Cuyo y NOA, por el contrario, los niveles de mayor digitalización se dan en la región central, el gran Buenos Aires y la Patagonia.

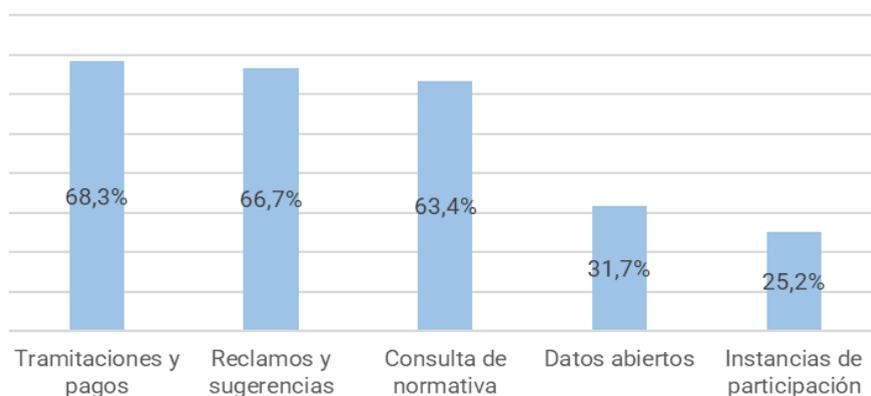


**Figura 3. Tipo de tecnologías digitales utilizadas pre-pandemia**

**Fuente:** Proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Postpandemia”. Cuaderno No. 5: Mapeo y caracterización de la digitalización de la gestión (Nari et al., 2022b).

Respecto a los servicios digitales implementados por los municipios previamente a la pandemia (Figura 4), la mayoría de estos servicios corresponden a la digitalización de trámites y pagos de tasas, a la apertura de canales de reclamos y consultas, y a la disponibilidad de normativa *on-line*.

Por otro lado, las iniciativas de transparencia relacionadas, de datos abiertos, y las acciones digitales orientadas a la participación ciudadana (iniciativas con una clara impronta de GA) son aquellas con menor presencia entre las acciones de los gobiernos locales.



**Figura 4. Tipo de servicios digitales implementados pre-pandemia**

**Fuente:** Proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Postpandemia”. Cuaderno No. 5: Mapeo y caracterización de la digitalización de la gestión (Nari et al., 2022b).

Por último, resulta de interés mencionar la tipología de *software* utilizado por los gobiernos locales, detallada en la Tabla 1: Prácticamente la mitad recurre a licencias comerciales. Poco más de un cuarto (el 26,8%) utiliza software libre, mientras que casi un 20% recurre a desarrollos propios.

Tabla 1. Tipo de software utilizado por los gobiernos locales

Tipo de software	%
Software comercial	53,9%
Software libre	26,8%
Software propio	19,2%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos del proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Postpandemia”.

### Iniciativas Desarrolladas Durante la Pandemia

La pandemia requirió por parte de los gobiernos locales de la implementación de soluciones que atendieran sus consecuencias directas o indirectas y que permitieran gestionar el momento de crisis. En este marco se indaga sobre las acciones desarrolladas y los nuevos servicios implementados.

Se muestran los desarrollos de los municipios correspondientes a este momento; se presentan los nuevos servicios implementados y se analizan según sean digitales o no y en relación a su correspondencia al modelo de GA.

**Soluciones Implementadas Durante la Pandemia:** la gran mayoría (74,8%) de los gobiernos locales implementan al menos una acción para atender la pandemia y el 62,6% implementó al menos una solución de tipo digital. En total se reconocieron 460 nuevas acciones o servicios, 192 fueron de tipo digital y 268 no. Es interesante señalar, además que los gobiernos locales que ejecutaron nuevas acciones, en todos los casos desarrollaron más de una.

Resulta de interés destacar también que, en términos regionales, los municipios que desarrollaron nuevas acciones (servicios, bienes, procesos) se encuentran en las regiones del país donde se identifican mayores capacidades previas. En este caso se destacan las regiones Patagonia, Pampeana y del Gran Buenos Aires. Por el contrario, aquellos municipios que desarrollaron menores transformaciones se concentran en las regiones con menores niveles de capacidades preexistentes, como es el caso de la región de Cuyo. Esta relación es aún mayor cuando se observan

particularmente las acciones vinculadas a digitalización y las capacidades preexistentes vinculadas a la misma (Nari et al., 2022b).

Puede señalarse entonces que quienes denotaban previamente mayores capacidades demostraron frente al momento crítico mayores posibilidades de reinventar servicios, y, por el contrario, los que no tenían capacidades como piso tuvieron mayores dificultades previas. Del mismo modo la implementación de innovaciones se da generalmente “enracimada”, en pocas ocasiones se dan aisladas y estos resultados refuerzan este punto trabajado en la literatura. La relación entre las capacidades preexistentes y el desarrollo de nuevas capacidades frente a contextos cambiantes.

**Soluciones Digitales:** En relación con el tipo de soluciones digitales implementadas para la atención de la pandemia, prácticamente la mitad corresponde al desarrollo de servicios digitales, conformados por soluciones (incluyen opciones heterogéneas como sistemas de gestión de turnos online, botones de pago, ventanillas y puntos digitales; y plataformas vinculadas al comercio y la salud, etc).

El resto se divide en porcentajes similares entre trámites digitales: Acciones destinadas a la digitalización de procesos para orientados al ciudadano: Como mesa de entrada digital, trámites tributarios o autorizaciones municipales; redes sociales: Utilizadas fundamentalmente para la difusión de información y contacto con la ciudadanía; herramientas de gestión: Refiere a la utilización de tecnologías en el trabajo interno, agendas compartidas, escritorios remotos, bancos de contenidos digitales, sistemas de seguimiento de pacientes; e infraestructuras: Mejoras de la accesibilidad de internet en el municipio; y compras de equipamiento que facilita la digitalización.

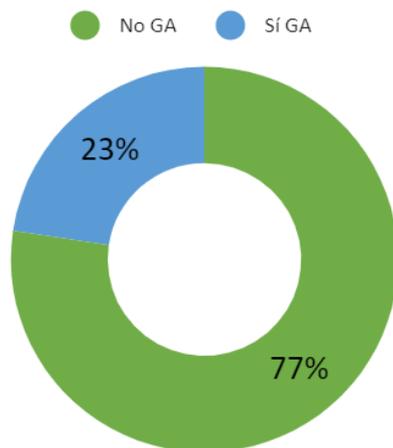
La influencia de los servicios digitales en las soluciones desarrolladas se vincula directamente con la necesidad de garantizar servicios de salud, acceso a alimentos, servicios sociales y prestaciones mínimas en un contexto de aislamiento social, del mismo modo que las soluciones vinculadas a redes posibilitaron mantener una comunicación en este contexto. Por su parte, las tramitaciones digitales permitieron a los municipios garantizar algunas de autorizaciones necesarias

y fundamentalmente garantizar algunos recursos por medio de la facilitación de los cobros de tasas y servicios municipales en un contexto de crisis de recursos.

En este conjunto, un punto que merece atención, por su potencial transformador, es el desarrollo de lo que se denomina en este trabajo soluciones para la gestión municipal; esto es, herramientas para la gestión interna de los procesos tradicionales vía remota, pero sobre todo herramientas que se basan en una lógica colaborativa, ajena a la tradicional. Se destacan en este sentido el uso de agendas compartidas, repositorios comunes de información, etc. En este punto se revela un potencial de cambio valioso. Es un tema de interés para futuros estudios, en qué medida se han sostenido en el tiempo, se han multiplicado, o por el contrario, con la vuelta a la normalidad han sucumbido a los modos más tabicados tradicionales de gestión.

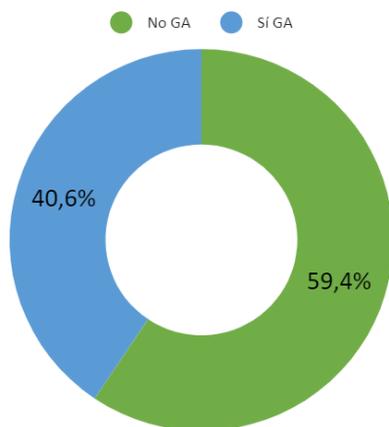
***Soluciones Vinculadas al GA:*** Del total de acciones implementadas para la atención de la pandemia, sólo el 23% puede ser considerada de Gobierno Abierto. En este caso se consideró de GA a aquellas acciones ancladas en los pilares de transparencia, participación y colaboración.

Como puede verse en las Figuras 5 y 6, al separar las acciones digitales de las no digitales, puede notarse que entre las primeras hay una mayor representación de las acciones de gobierno abierto, alcanzando alrededor del 40% del total. Esta diferencia de proporción habla de una importante asociación entre las acciones de GA y el uso de tecnologías digitales en los gobiernos locales argentinos, reforzando la noción de que estas aparecen como un recurso valioso para profundizar la transparencia, colaboración y participación.



**Figura 5. Acciones Para la Atención de la Pandemia, Según Sean de GA**

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos del proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Postpandemia”.



**Figura 6. Servicios Digitales para la Atención de la Pandemia, Según Sean de GA**

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos del proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Postpandemia”.

## Relaciones Entre las Acciones Desarrolladas en la Prepandemia, la Pandemia y la Post Pandemia

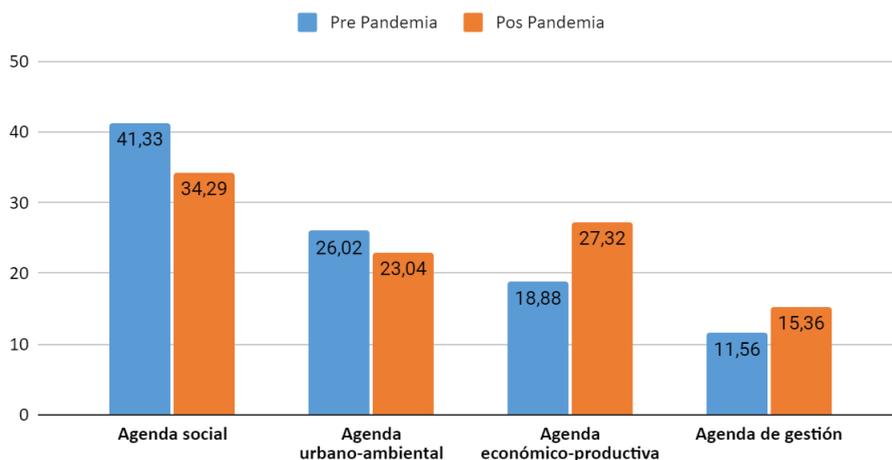
Relaciones entre la prepandemia y la pandemia: Cabe preguntarse si existe alguna relación entre los distintos tipos de tecnologías y servicios digitales implementadas por los gobiernos locales en la prepandemia, y el tipo de servicios digitales desarrolladas para la atención de la pandemia, según sean o no de Gobierno Abierto. Si bien no se observa una relación directa entre tipos de tecnologías puntuales, un registro excepcional, pero de interés, es el relacionado con los gobiernos locales que implementan tecnologías de ciencia de datos y big data, los cuales se han enfocado en mayor medida que el resto, tras la pandemia, al desarrollo de servicios digitales de Gobierno Abierto.

Entre los gobiernos que trabajaron con datos abiertos en la prepandemia, el 70% implementó alguna acción de Gobierno Abierto para la atención de la misma. Lo mismo puede afirmarse sobre aquellos que venían trabajando con acciones de participación ciudadana, y en menor medida, que ya poseían canales de reclamos y sugerencias abiertos a la ciudadanía. Además, esta tendencia no se identifica entre los gobiernos locales que no contaban con estos antecedentes.

Puede afirmarse que los gobiernos locales que en la prepandemia contaban con iniciativas de datos abiertos, instancias de participación y servicios de reclamos y sugerencias tuvieron una mayor tendencia a desarrollar servicios digitales de Gobierno Abierto en la pandemia.

## El Lugar del Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión en la Agenda Municipal Postpandemia

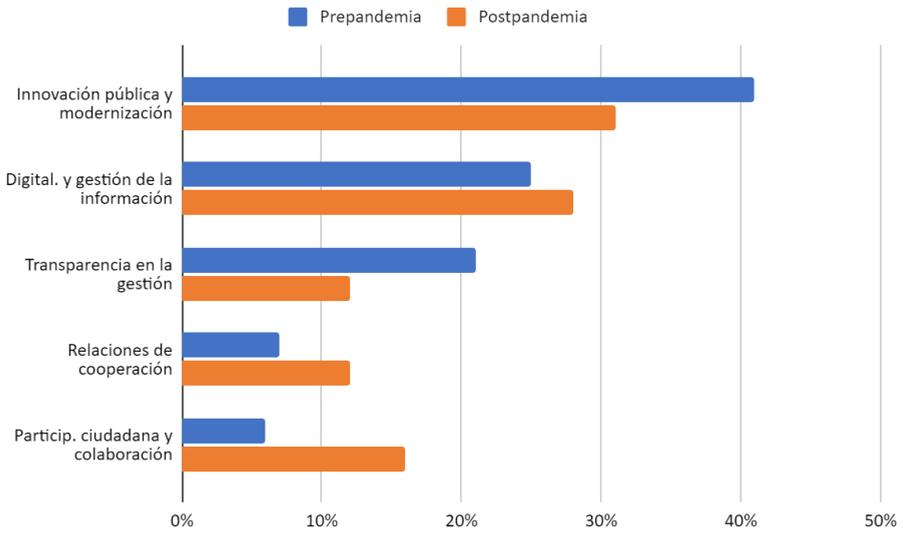
En la Figura 7 puede observarse que tras la pandemia de COVID-19, en relación con las agendas de los municipios, la agenda social mantiene su posición prioritaria, aunque en menor medida, seguida en este caso por la agenda económico-productiva. La agenda urbano-ambiental pasa a un tercer lugar, y la agenda de gestión continúa en el último puesto, aunque con un leve aumento en su priorización.



**Figura 7. Transformaciones de las Agendas Prioritarias Antes y Después de la Pandemia**

**Fuente:** Proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Postpandemia”. Cuaderno No. 2: Mapeo y caracterización de la agenda local (Nari et al., 2022a).

Siendo la agenda de gestión, como se mencionó anteriormente, aquella que incluye mayormente las diversas iniciativas orientadas al Gobierno Abierto, resulta de interés analizar el comportamiento específico de los temas que la componen (Figura 8).



**Figura 8. Temas de la Agenda de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión, pre y Postpandemia**

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos del proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Postpandemia”.

En la prepandemia, los municipios reconocen como sus principales temas en relación con la agenda de gestión la modernización y la digitalización, seguidos, a bastante distancia por aquellos más directamente involucrados en la perspectiva de GA: La transparencia, la cooperación y la participación y colaboración ciudadana.

Por su parte, en la postpandemia, si bien se sostienen en primer lugar los temas de modernización y digitalización, con un crecimiento de esta última, en relación con los temas vinculados a GA estrictamente se dan diferencias. Se manifiesta el interés por la participación y colaboración ciudadana, que crece significativamente, las relaciones de cooperación concentran también mayor interés y se encuentra en un tercer nivel de prioridad, la transparencia, por su parte pierde peso, pasando al último lugar.

Los temas de participación ciudadana y colaboración y de relaciones de cooperación, son aquellos que más crecen en proporción entre la pre y la post pandemia. Esto podría responder al reconocimiento respecto al valor agregado que representaron estas acciones para la atención de la pandemia. En contraposición, como se vio, la transparencia de la gestión, otro pilar del GA, pierde relevancia. En términos de influencia del modelo la relación resulta entonces prácticamente neutra, lo que estaría señalando el peso de otros factores, contextuales, políticos y sociales en la definición de estas prioridades, más que la influencia del modelo en cuestión.

Para profundizar en las características de la agenda de gestión postpandemia, se cuenta con el detalle de las prioridades indicadas por cada gobierno local. Como puede observarse en la Tabla 2, es significativa la cercanía entre las menciones, aunque en primer lugar se señalan la digitalización de servicios, la optimización de los recursos para la sostenibilidad económica, y la necesidad de mejora de la infraestructura tecnológica para la conectividad.

**Tabla 2. Prioridades de Gestión para la Postpandemia Identificadas por los Gobiernos Locales**

<b>Prioridades</b>	<b>Nro. menciones</b>	<b>%</b>
Digitalizar servicios	80	14%
Garantizar la Sostenibilidad económica/Optimización de los recursos	76	14%
Mejorar la infraestructura y el equipamiento para la conectividad	77	14%
Fortalecer la coordinación público-privado/público-público	72	13%
Capacitar al personal en el uso de tecnologías	61	11%
Fomentar la participación ciudadana y colaboración	58	10%
Fortalecer la cooperación interjurisdiccional o intermunicipal	56	10%
Gestión de la información para la toma de decisiones	53	10%
Otros	21	4%
<b>Total general</b>	<b>554</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos del proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Postpandemia”.

Estos resultados señalan que si bien la pandemia de COVID-19 implicó una aceleración en el desarrollo de acciones orientadas al fortalecimiento de la gestión local en Argentina (aceleración sostenida mayoritariamente en acciones de digitalización), no se identificó una correlación entre estas transformaciones de gestión y el modelo de Gobierno Abierto. Se trató más bien del aprovechamiento de nuevas herramientas, técnicas y destrezas para la adaptación de rutinas preexistentes y la mejora de procedimientos y trámites en el nuevo contexto.

## Reflexiones finales

El presente artículo se propuso presentar algunas respuestas a la pregunta vinculada a la influencia del modelo de gobierno abierto, a través de sus pilares de transparencia, apertura de datos, participación y colaboración, en las acciones llevadas adelante por los municipios argentinos para generar los cambios necesarios en sus estilos de gestión en la crisis desatada por la pandemia de COVID-19.

Para esto se valió de información de tipo secundario sobre acciones de mejora de gestión llevadas adelante los 5 años previos a la pandemia, durante la misma y los imaginarios para la postpandemia. Se seleccionaron estos cortes temporales ya que permiten ver si la influencia de las ideas de GA se profundizó. Esta hipótesis de trabajo surge dadas las características de la teoría, ya que GA se postula como el modo de gestión más adecuado para la sociedad de la información, de cambios acelerados, donde los ciudadanos buscan nuevos servicios, más ágiles y transparentes, a la par que participar en las decisiones y acciones de políticas.

En primer lugar y a fin de contextualizarlo, es necesario señalar que las acciones de fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales de Argentina —la cual incluye el desarrollo de acciones de Gobierno Abierto— no fue la prioritaria en ningún período. Si bien tras la pandemia aumenta la importancia que le es otorgada, esta agenda sigue ocupando el último lugar de priorización, en contraposición a las agendas social, urbano-ambiental, y económico-productiva.

Al interior de esta agenda de gestión, se observa que, en miras a la post-pandemia, crece en cierto grado el interés por el desarrollo de iniciativas de participación ciudadana y de redes de cooperación, a la par que disminuye el interés por la transparencia por parte de los gobiernos locales. Este punto arrojaría un balance neutro en término de las ideas de GA y hace pensar que se debe, en realidad, más a las características del contexto, que mostró la importancia de la colaboración para resolver los problemas más duros, que a la influencia del modelo. Sin embargo, aunque las características de la investigación presente no permitieron profundizar en este aspecto, plantean una posible línea para trabajos posteriores que permitan avanzar en las influencias multicausales.

Se reconoce, asimismo, que la mayoría de los municipios argentinos han implementado acciones orientadas a la mejora de su gestión ya previamente a la pandemia, aunque solo una pequeña parte puede caracterizarse en términos de Gobierno Abierto. De forma similar, las iniciativas de Gobierno Abierto (en particular, relacionadas a la transparencia y la participación ciudadana) tienen poca presencia al interior de los servicios generales implementados por los gobiernos para la atención de la pandemia.

Sin embargo, este porcentaje crece considerablemente dentro del segmento de servicios digitales, llegando a abarcar un 40% de las acciones. Por último, se identificó que aquellos gobiernos que ya contaban con iniciativas preexistentes en cuanto a datos abiertos, rendición de cuentas y participación ciudadana, tuvieron una mayor tendencia a implementar acciones de Gobierno Abierto durante y en la postpandemia. La experiencia previa de los gobiernos locales en la implementación de tecnologías y servicios digitales, en particular aquellos vinculados a la transparencia y a la participación ciudadana, parece haber dado pie al desarrollo de iniciativas de Gobierno Abierto para la atención de la pandemia. En este sentido, podría sostenerse que el desarrollo y la implementación de tecnologías y servicios digitales habilita una continuidad con la implementación de acciones de Gobierno Abierto.

En clara sintonía con los hallazgos de trabajos anteriores (Grandinetti et al., 2019; Grandinetti y Miller, 2020; Miller, 2021), en términos de Gobierno Abierto, las acciones que mayormente implementan los gobiernos locales de Argentina están muy relacionadas a la transparencia y la digitalización de la gestión. Por sus características, en muchos casos son iniciativas preexistentes al paradigma, rebautizadas o adaptadas, en particular a partir de procesos de digitalización. Las iniciativas de participación ciudadana se identifican en menor medida, y las acciones de colaboración se caracterizan por su escasez.

Este trabajo se propone ser un aporte para los estudios sobre el gobierno abierto municipal. Al plantear el impacto que ha tenido en las acciones de mejora de los últimos años, y en particular, a la influencia de la pandemia en su penetración. Además, contribuye al análisis de los impactos de la pandemia de COVID-19 gestión local, evento disruptivo por excelencia de los tiempos recientes, y que sin dudas continuará generando consecuencias sociales, políticas y económicas a nivel local, regional y global, y motivando nuevos estudios e investigaciones para avanzar en su comprensión. Como quedó referenciado a lo largo del trabajo, no es posible identificar un particular impacto de la pandemia ni en la preocupación sobre la gestión, ni en el tipo de iniciativas de mejora de gestión implementadas durante la pandemia, ni postpandemia, salvo en iniciativas aisladas. Por lo tanto, no puede visualizarse que la pandemia haya permitido que el GA se consolide como marco institucional o modelo paradigmático de los municipios argentinos.

Por el contrario, el recorrido por las acciones implementadas y su características, aún en un contexto tan novedoso y crítico siguen dando cuenta de administraciones disociadas, donde conviven diversos marcos institucionales en forma muchas veces contradictoria, lo que tiende a profundizar diversas dificultades preexistentes en términos de capacidades.

Esta línea de investigación requiere una mayor profundización, cómo conviven marcos institucionales de diversos paradigmas en las organizaciones de gobierno, que facilitan y por el contrario, que obstaculiza esta convivencia, cuáles son las causales de esta disociación persistente, difícil de remover y qué tipos de estrategias han permitido o podrían permitir gestiones más integradas. En este sentido, algunos interrogantes que han quedado por fuera de los objetivos de este artículo pueden dar pie a futuros trabajos. Estos incluyen el análisis en mayor profundidad del rol de las diversas capacidades gubernamentales (institucionales, administrativas, políticas) y del contexto en la adopción (o no) de políticas de transformación de gestión, ahondando en la relevancia de estas variables y en las dificultades a las que se enfrentan los gobiernos locales en la implementación de estas políticas.

Del mismo modo se requiere una mirada investigativa sobre el juego de los diversos actores, en la constitución de coaliciones movilizadoras y sostenedoras de cambios y por el contrario de coaliciones obstaculizadoras a fin de producir acciones y estrategias más robustas, sostenibles y a la vez flexibles hacia marcos institucionales integrados.

Por todo lo expuesto este artículo forma parte de una mirada sobre las prácticas de gestión que muestra un estado de situación históricamente situado y que pretende aportar en el campo académico a la producción de conocimiento sobre el mismo, a la par que producir reflexiones transformativas en las prácticas vinculadas a la mejora de la gestión local.

## Referencias

- Abu-Shanab, E. A. (2015). Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model. *Government Information Quarterly*, 32(4), 453–463.
- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2017). 12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión. CAF. <https://shorturl.at/nqIQT>
- Cravacuore, D. (2016). Gobiernos locales en Argentina. En J. M. Ruano y M. C. Vial (Eds.), *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica* (pp. 15–40). CLAD–Universidad Autónoma de Chile.
- Criado, J. I., y Gil-García, R. (2013). Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas; Estado actual y tendencias futuras en América Latina. *Revista Gestión y Política Públicas*, 22(SPE), 3–48. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792013000400001&script=sci\\_abstract](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792013000400001&script=sci_abstract)
- Criado, J. I. (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*, (173), 245–275. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>
- Criado, J. I. y Ruvalcaba, E. A. (2016). ¿Qué es y qué se entiende por gobierno abierto? Análisis de la percepción e implementación del gobierno abierto en el ámbito local español. Colección NovaGob Academia, (1), 1–36. [https://novagob.org/wp-content/uploads/2017/05/NovagobAcademia\\_2016\\_1\\_GobiernoAbierto-AALL.pdf](https://novagob.org/wp-content/uploads/2017/05/NovagobAcademia_2016_1_GobiernoAbierto-AALL.pdf)
- DiMaggio, P. J. y Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Ganapati, S., y Reddick, C. G. (2012). Open e-government in US state governments: Survey evidence from chief information officers. *Government Information Quarterly*, 29(2), 115–122.
- Grandinetti, R. M. (2003). La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿Capacidad para la gestión relacional? *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, IX(2), 191–204. <https://www.redalyc.org/pdf/280/28009202.pdf>
- Grandinetti, R. M. (2018). Innovación en la gestión pública: Más allá y más acá del gobierno abierto. Estado Abierto. *Revista sobre el Estado, la administración*

- y las políticas públicas, 2(3), 91–115. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/62>
- Grandinetti, R. M., y Miller, E. (2020). Tendencias y prácticas: políticas de gobierno abierto a nivel municipal en Argentina. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (21), 89–112. <https://doi.org/10.4067/S0719-17902020000100089>
- Grandinetti, R. M., Miller, E. y Rodríguez, E. (2019). Construcción de un Índice de apertura de la información a nivel subnacional en Argentina. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 3(4), 56–72. <https://polilab.unr.edu.ar/articulos-cientificos/construccion-de-un-indice-de-apertura-de-la-informacion-a-nivel-subnacional-en-argentina-2019/>
- Grandinetti, R. M. y Nari, P. (2011). *Las capacidades para la gestión del desarrollo en gobiernos locales: Un abordaje metodológico: El ICGD*. Editorial Académica Española.
- Grandinetti, R. y Nari P. (2019). Capacidades estatales de los municipios argentinos. Elementos para su análisis comparativo. En E. Grin et al. (Eds.), *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: Actualidad, brechas y perspectivas* (pp. 54–91). FGV Editora.
- Hogan, J. y Doyle, D. (2007). The importance of ideas: An a priori critical juncture framework. *Canadian Journal of Political Science*, 40(4), 883–910. <https://doi.org/10.1017/S0008423907071144>
- Ibáñez, C. L. y Egoscóabal, A. M. (2008). Metodologías de la investigación en las ciencias sociales: Fases, fuentes y selección de técnicas. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, (64), 5–18. <https://doi.org/10.21158/01208160.n64.2008.450>
- Lathrop, D. y Ruma, L. (Eds.) (2010). *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. O'Reilly Media. <https://archive.org/details/OpenGovernment/page/n1>
- Lee, G. y Kwak, Y. H. (2012). An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29(4), 492–503. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.06.001>
- Mann, M. (2008). Poder infraestructural revisitado. En C. H. Acuña (Coord.), *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales* (pp. 107–125). CAF. <https://shorturl.at/an359>

- Miller, E. (2019). Estrategias de gobierno electrónico y de gobierno abierto a nivel local. El caso de la Municipalidad de Rosario (2003–2017). [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario]. Repositorio institucional de la Universidad Nacional de Rosario. <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/20336>
- Nari, P., Grandinetti, R., Cravacuore, D., Cao, H., Moreira, J., Fontdevila, P., Lobato, S., Maris, E., Quijano, J., Ledesma, M. A., Mazzaro, F. y Aguerre, L. (2022a). *Cuaderno No. 2: Mapeo y caracterización de la agenda local*. Proyecto PISAC COVID-19. <https://polilab.unr.edu.ar/cuadernos-pisac-covid-19/proyecto-pisac-covid-19-cuaderno-2-2022/>
- Nari, P., Grandinetti, R., Cravacuore, D., Cao, H., Moreira, J., Fontdevila, P., Lobato, S., Maris, E., Quijano, J., Ledesma, M. A., Mazzaro, F. y Aguerre, L. (2022b). *Cuaderno No. 5: Mapeo y caracterización de la digitalización de la gestión*. Proyecto PISAC COVID-19. <https://polilab.unr.edu.ar/cuadernos-pisac-covid-19/proyecto-pisac-covid-19-cuaderno-5-2022/>
- O'Connor, C., Smith, K., Hughes, C., Meier, P. y Purshouse, R. (2023). Operationalising inclusive growth: Can malleable ideas survive metricised governance?. *Public Administration* (Acceso anticipado). <https://doi.org/10.1111/padm.12916>
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, (128), 62–87. [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2290\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2290_1.pdf)
- Orlikowski, W. (1992). The duality of technology: Rethinking the concept of technology in organizations. *Organization Science*, 3(3), 398–427. <https://doi.org/10.1287/orsc.3.3.398>
- Ossorio, M. (1998). *Diccionario de ciencias jurídicas y políticas*. Heliasta.
- Oszlak, O. (abril 25, 2012). Gobierno abierto: Promesas, supuestos, desafíos. VIII Conferencia Anual INPAE 2012: Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa; San Juan, Puerto Rico. <https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4199/1/Gobierno%20abierto.pdf>
- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno. Red GEALC, IDRC, OEA. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>

- Pollitt, C. (2005). Desde acá para allá, desde ahora hasta entonces: Comprando y replicando reformas de la gestión pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (31), 1–10. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533663001>
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis (2da ed.)*. Oxford University Press.
- Pombo, C., Gupta, R. y Stankovic, M. (2008). Servicios sociales para ciudadanos digitales: Oportunidades para América Latina y el Caribe. BID. <https://doi.org/10.18235/0001105>
- Prats i Catalá, J. (2006). *A los príncipes republicanos. gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. INAP.
- Ramió, C. (2018). Los retos de la administración pública del futuro: sostenibilidad económica, innovación y robotización. RICEG. *Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno*, 1(3), 315–354. <https://tecnoadministracionpub.files.wordpress.com/2019/08/22-texto-del-articulo-85-1-10-20181105.pdf>
- Ramírez-Alujas, Á. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? *Revista Más Poder Local*, (12), 14–22. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4013852>
- Ramírez-Alujas, Á. (2020). El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4(1), 13–38. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/132>
- Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina [Documento de trabajo del INDES]. BID. <https://shorturl.at/cBEJ2>
- Weiss, L. (1998). *The myth of the powerless state. Governing the economy in a global era*. Cornell University Press.
- Williamson, V., y Eisen, N. (2016). The impact of open government: Assessing the evidence [Documento de trabajo]. Center for Effective Public Management at Brookings. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/12/gs\\_20161208\\_opengovernment\\_report.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/12/gs_20161208_opengovernment_report.pdf)

# Gobernanza Metropolitana en el Sur Global. Coordinación Multinivel y Policéntrica en la Región Metropolitana de Córdoba, Argentina

**VÍCTOR MAZZALAY**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas–CONICET  
Universidad Católica de Córdoba–UCC  
Email: victor.mazzalay@ucc.edu.ar  
<https://orcid.org/0000-0003-0801-2383>

**BRENDA GIMENEZ**

Universidad Católica de Córdoba–UCC  
Email: brendadenisejimenez@gmail.com

**DENISE GRIGUOL**

Universidad Católica de Córdoba–UCC  
Email: denisegriguol@gmail.com

## Resumen

La literatura especializada sugiere que los espacios metropolitanos se caracterizan por la emergencia de nuevos asuntos a resolver, nuevos actores intervinientes y nuevas relaciones de coordinación, configurando así una gobernanza compleja. Si bien esto ha sido de interés para los especialistas, hay un escaso desarrollo de estudios que aborden esta cuestión en el contexto sudamericano, como parte del sur global. Este artículo pretende hacer una contribución a esta cuestión estudiando el caso de la gobernanza en la Región Metropolitana de Córdoba, Argentina, 2019. El análisis muestra: a) Una diversidad de relaciones que articulan actores gubernamentales y no gubernamentales de diversos niveles, participando en múltiples foros y relaciones de coordinación en torno a variados asuntos. b) Una red de relaciones de coordinación que muestra una gobernanza policéntrica y multinivel; c) finalmente, sugiere una policentralidad dada por la actuación de algunos gobiernos locales que disponen de mayor complejidad institucional.

**Palabras clave:** Gobernanza, metropolitana, redes, coordinación, policentralidad.

# Metropolitan Governance in the Global South. Multilevel and Polycentric Coordination in the Metropolitan Region of Córdoba, Argentina

## Abstract

The literature suggests that metropolitan spaces are characterized by the emergence of new issues to be resolved, new intervening actors and new coordination relationships, thus configuring complex governance. Although this has been of interest to specialists, there is little development of studies that address this issue in the South American context, as part of the global south. This article tries to make a contribution to this question by studying the case of governance in the Metropolitan Region of Córdoba, Argentina, 2019. The analysis shows: a) A diversity of relationships that articulate governmental and non-governmental actors from different levels, participating in multiple forums and coordination relationships around various issues. b) A network of coordination relationships that shows a polycentric and multilevel governance; c) finally, it suggests a polycentricity given by the performance of some local governments that have greater institutional complexity.

**Keywords:** Governance, metropolitan, networks, coordination, policentric.

**Fecha recepción:** 01-09-2022

**Fecha aceptación:** 13-04-2023



La tendencia de re-escalamiento metropolitano no es nueva, a lo largo del siglo pasado se observan diversas etapas de impulso. A mediados del siglo XX, en la etapa fordista, por la búsqueda de escalas más eficientes para la prestación de servicios, y en los últimos años, con la emergencia de la etapa posfordista, por la búsqueda de competitividad territorial ante los desafíos globales de (Brenner, 2002, 2003; Jessop, 2000, 2008). La literatura norteamericana de la década de 1960 destacaba el carácter policéntrico de los sistemas metropolitanos, focalizándose en estudios sobre cuestiones de organización y prestación de servicios como el agua, las relaciones intergubernamentales y de gobierno metropolitano (V. Ostrom, 1962; V. Ostrom et al., 1961; V. Ostrom y E. Ostrom, 1965; Warren, 1966), y en la década de 1970 se extendieron hacia la cuestión de la seguridad (Ostrom et al., 1978; Skoler y Hetler, 1971).

Sin embargo, la complejidad de los sistemas contemporáneos no solo es producto de la metropolización como aglomeración urbana en tensión por la multiplicidad de unidades jurídico-administrativas. Sostiene Jessop (2008), que en los últimos años se ha producido una proliferación de escalas y niveles que se relacionan en una creciente y compleja maraña de jerarquías con diversas temporalidades y espacialidades. Algunos autores sostienen que el fenómeno metropolitano es un producto cultural, económico y político que, en las últimas décadas, hace de las ciudades nodos de redes globales (Brenner y Keil, 2014; Castells, 2002).

En los procesos de metropolización aumenta la complejidad de la coordinación sociopolítica por la emergencia de nuevos asuntos a resolver y de nuevos actores intervinientes incrementándose la interdependencia en la resolución de lo común. Como un modo de describir esta cuestión algunos autores hablan de la emergencia de un estado-red (Castells, 1999) y también una gobernanza en red (Jessop, 2013), la que se configuraría como una retícula de vinculaciones entre unidades gubernamentales y no gubernamentales, del mercado y de la sociedad civil, a diversos niveles, supranacional, nacional y subnacional.

Existe cierta similitud y una complementariedad entre la perspectiva de la gobernanza y el concepto de policentrismo. En los últimos años Elinor Ostrom (2010) sugirió esta asociación con el concepto de gobernanza policéntrica, ha sido importante en los estudios sobre cuestiones ambientales (Berardo y Lubell, 2016,

2019; Carlisle y Gruby, 2019). Asimismo, desde este marco, algunos estudiosos han abordado asuntos de coordinación y cooperación en regiones metropolitanas, por ejemplo en USA como gobernanza metropolitana (Andrew, 2009; Feiock, 2009), en China como estructuras metropolitanas policentricas (Huang et al., 2016). En Latinoamérica encontramos algunos estudios familiarizados con estas cuestiones pero más bien como asuntos de intermunicipalidad (Cravacuore, 2017) y como una problemática de cooperación intermunicipal (Mazzalay, 2011, 2015; Yurisch et al., 2019).

Si bien la polisemia caracteriza el concepto gobernanza metropolitana, Rebelo (2019) observa que generalmente éste refiere a la gestión de funciones públicas comunes, que incluye todo tipo de redes y formas de cooperación institucional o voluntaria, estrategias de regulación, planes, organismos gubernamentales, capacidades; que implica interacciones entre actores públicos y privados, y acuerdos entre diferentes niveles gubernamentales y organizacionales.

La gobernanza metropolitana implica como parte de ella la cooperación intergubernamental pero incluye otros actores como parte del fenómeno. Si bien en Latinoamérica encontramos algunos estudios familiarizados con estos asuntos, hay un escaso desarrollo de trabajos que aborden la cuestión de la gobernanza metropolitana en sí. Intentamos hacer una contribución a esta cuestión a partir del estudio de la gobernanza metropolitana en un caso sudamericano; la pregunta que guía este artículo es: ¿Cómo se manifiesta la gobernanza metropolitana en la Región Metropolitana de Córdoba, Argentina, en 2019?

Nuestros hallazgos dan cuenta de lo siguiente: a) Una diversidad de relaciones que articulan actores gubernamentales y no gubernamentales de diversos niveles, participando en múltiples foros y relaciones de coordinación en torno a variados asuntos. b) Una red de relaciones de coordinación que muestra una gobernanza policéntrica y multinivel; c) finalmente, sugiere una policentralidad dada por la actuación de algunos gobiernos locales que disponen de mayor complejidad institucional.

## Gobernanza Metropolitana: Multinivel y Policentralidad

En la década de 1960 V. Ostrom et al. (1961) advertían que las regiones metropolitanas se caracterizaban por ser sistemas policéntricos. Señalaban que un sistema policéntrico se caracteriza por: i- Múltiples y solapados centros de decisión con cierto grado de autonomía, ii- una toma de decisiones que tiene en cuenta a otros actores a través de procesos de cooperación, competencia, conflicto y resolución de asuntos comunes. Estos trabajos se focalizaron en primera etapa en los estudios de cuestiones de organización y prestación de servicios como el agua, las relaciones intergubernamentales y de gobierno metropolitano (V. Ostrom, 1962; V. Ostrom et al., 1961; V. Ostrom y E. Ostrom, 1965; Warren, 1966); en la década de 1970 se extendieron hacia la cuestión de la seguridad (Skoler y Hetler, 1971; E. Ostrom et al., 1978). Si tuviéramos que describir brevemente una conclusión sobre lo producido por este debate, es que los sistemas socio-políticos, particularmente en las regiones metropolitanas, dan cuenta de una complejidad diferente producto de la policentralidad del poder y la interdependencia en la resolución de lo común.

Gran parte de la literatura sobre las cuestiones metropolitanas ha debatido en orden a comprender cuál de los formatos de gobierno metropolitano (un nivel o multinivel) es mejor (Slack, 2007), o cuáles son los modos de gestión más eficiente o más transparente para resolver los asuntos comunes (Grandinetti, 2017). El uso polisémico del concepto gobernanza metropolitana (Rebelo, 2019) requiere una distinción respecto del concepto gobierno metropolitano. Los estudios de la gobernanza han abordado diversos objetos —desarrollo económico, agua, recursos naturales, servicios públicos, etc.— y diversos niveles —local, regional, nacional, global—. En común, advierten que la resolución de las problemáticas —u objetos o bienes— comunes depende tanto de los diseños institucionales, como de la manera en que se articulan las relaciones entre actores que forman parte de ese sistema de interdependencia; que incluye actores estatales y no estatales, del mercado y de la sociedad civil, en diversos niveles y con variados grados de autonomía y poder. (Jessop, 2013; Mayntz, 2003).

En atención a las dificultades que puede generar esta polisemia para referir a fenómenos similares o parcialmente similares, Jessop (2013) sugiere distinguir entre dos conceptos, un gobierno multinivel y una gobernanza multinivel.

Sostiene que el concepto de gobierno multinivel refiere a cuando los gobiernos operan en diversos niveles en una estructura de mando jerárquica afirmando su supremacía frente a los actores no estatales; mientras que la gobernanza multinivel implica jerarquías enredadas y una compleja interdependencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Por eso, por ejemplo, en la gobernanza europea la cuestión clave es cómo los actores estatales y no estatales organizan sus intereses comunes en varios niveles territoriales y/o dominios funcionales diversos (Brenner, 2003).

Cada asunto de resolución metropolitana implica interdependencias. Esto requiere coordinación entre múltiples actores estatales nacionales y subnacionales y, además, con y entre los actores no-estatales implicados. Se configuran sistemas complejos que implican múltiples objetos de coordinación, cada uno implica una arena con una particular distribución de autoridad y capacidades institucionales superpuestas.

Por otro lado, la policentralidad, que emergiera como una característica de los sistemas metropolitanos, resultó propicia para describir la gobernanza de bienes comunes (E. Ostrom, 2010). En los últimos años han sido diversos los estudios que han explorado las características y funcionamiento de los sistemas de gobernanza policéntrica (Berardo y Lubell, 2016; Carlisle y Gruby, 2019; McGinnis y E. Ostrom, 2011; E. Ostrom, 2010). McGinnis y E. Ostrom (2011), señalaban, hace una década, que la gobernanza policéntrica requiere una combinación compleja de actores de múltiples niveles y diversos tipos de organizaciones públicas, privadas del mercado y del sector público no gubernamental, que tienen responsabilidades y capacidades funcionales superpuestas.

De tal modo, en los espacios metropolitanos se configuran sistemas sumamente complejos. Existe una diversidad de unidades de gestión política que implica múltiples centros de decisión, regulación y prestación de servicios, ubicados en diversos niveles del estado. Por otro lado cada asunto a resolver, servicios públicos, educación, seguridad, desarrollo, turismo, ambiente, etc., puede tener una distribución de competencias institucionales que es diferente a otros asuntos. Asimismo, se observa la emergencia una arena de resolución interdependiente donde intervienen también actores no gubernamentales. Combinando estos elementos,

podemos señalar que existe una arena de particular para cada objeto de resolución común y cada uno de ellos se articula en redes de coordinación potencialmente diferente a las de otros objetos.

Esta es la complejidad que pretende abordar la perspectiva de la gobernanza. Definimos a la gobernanza como un modo de coordinación sociopolítica caracterizado por la interdependencia entre múltiples actores públicos y privados, y por la variabilidad de la centralidad de actores en el proceso (Mazzalay, 2009). La teoría y los antecedentes revisados lleva a sugerir como hipótesis que, dada la emergencia de asuntos comunes de resolución interdependiente producto de la metropolización y la globalización, la gobernanza metropolitana tiende a configurar redes de relaciones de coordinación y/o cooperación interinstitucional entre actores gubernamentales y no gubernamentales, en foros institucionalizados y en eventos concretos de cooperación, en torno a variados asuntos. Asimismo, esas redes adquieren una configuración policéntrica y multinivel, dando cuenta de una gobernanza metropolitana compleja.

## **Metodología y Caso de Estudio**

Para testear empíricamente esta hipótesis realizamos un diseño de investigación que responde al tipo estudio de caso, en una región metropolitana ubicada en el sur global. Analizamos las redes de coordinación sociopolítica, que dan cuenta de la configuración de la gobernanza en la Región Metropolitana de Córdoba, Argentina, en 2019. Como sostiene John Gerring (2004) un estudio de caso trata de un análisis en profundidad de una sola unidad donde el objetivo es dilucidar características de una clase más grande de fenómenos similares. Por eso, nuestra propuesta metodológica es observar y caracterizar la gobernanza que se configura en un espacio regional metropolitano a partir del análisis de la diversidad de asuntos u objetos de resolución común que emergen configurando las relaciones de coordinación y cooperación entre sus actores. Para esto partimos, en la observación, de los gobiernos locales, quienes se entienden como los actores centrales del proceso de metropolización.

Dado que en términos institucionales, al momento del relevamiento y la observación (año 2019), no se había constituido ninguna autoridad institucional metropolitana, constituye un caso de estudio relevante porque permite observar la emergencia de redes de coordinación en un sistema integrado por actores con elevado grado de autonomía. Se configura así una arena socio-política donde la coordinación no es ordenada jerárquicamente por un nivel superior del Estado, sino que es una emergente de las decisiones de actores autónomos en contextos de interdependencia.

Para observar y analizar las redes de coordinación socio-políticas se reconstruyeron las redes que establecían los gobiernos locales de la región a partir de dos técnicas complementarias. Por un lado se realizaron entrevistas a representantes institucionales de los gobiernos locales. De 49 gobiernos locales, ubicados en un radio de 50 km de la Ciudad de Córdoba, contactados se lograron realizar 12 (24%) entrevistas semiestructuradas en profundidad a representantes institucionales de gobiernos locales, intendentes o secretarios de gobierno. Los gobiernos locales entrevistados fueron: Cosquín, San Antonio, Santa María de Punilla, Villa Santa Cruz del Lago, Villa Icho Cruz, Villa Carlos Paz, Mayu Sumaj, San Roque, Tala Huasi, Alta Gracia, Malagueño, Sinsacate, Jesús María, pertenecientes a los departamentos Punilla, Colón, Santa María. Las entrevistas se realizaron los meses de mayo y junio del año 2019. Por otro lado, se realizó un relevamiento de información institucional disponible en la web oficial de gobiernos locales y actores no gubernamentales emergentes. En ellas se registraron noticias y eventos publicados en los cuales se advertía vinculación a foros interinstitucionales y/o relaciones de cooperación con otros actores gubernamentales y no gubernamentales; y, asimismo, los asuntos u objetos sobre los cuales se generaba el vínculo de coordinación o cooperación. Este relevamiento se realizó los meses de julio y agosto del año 2019.

Con la información de ambas fuentes se reconstruyeron las redes de coordinación que se analizan en este artículo. Para el análisis, las redes de dos modos (participación en eventos y foros) se afiliaron y luego se combinaron con las redes de un modo, que reflejaba la coordinación entre actores en eventos y foros. Las redes se simetrizaron a fin de disponer de una matriz con mayor nivel completitud. Se realizó el análisis con UCINET. Para testear la hipótesis, en esta red se analiza como variables de caracterización de la gobernanza la configuración de

centralidades y la articulación entre actores de diversos niveles. Se combinan como herramientas analíticas la visualización, en virtud de su capacidad descriptiva y explicativa (Brandes et al., 2005), y el análisis estadístico *Structural Blockmodel* como complementarios.

Cabe destacar que la red analizada debe entenderse como un caso de redes de coordinación en espacios metropolitanos. Es una estructura en sí misma y, a la vez, un fragmento o muestra no probabilística de una red metropolitana general, sobre la cual no tiene exhaustividad ni representatividad. Las conclusiones, por tanto tienen validez para el caso analizado, permitiendo testear y complementar nuestras hipótesis acerca de cómo se produce la gobernanza en la región metropolitana de Córdoba.

### Contexto Urbano-Demográfico del Caso

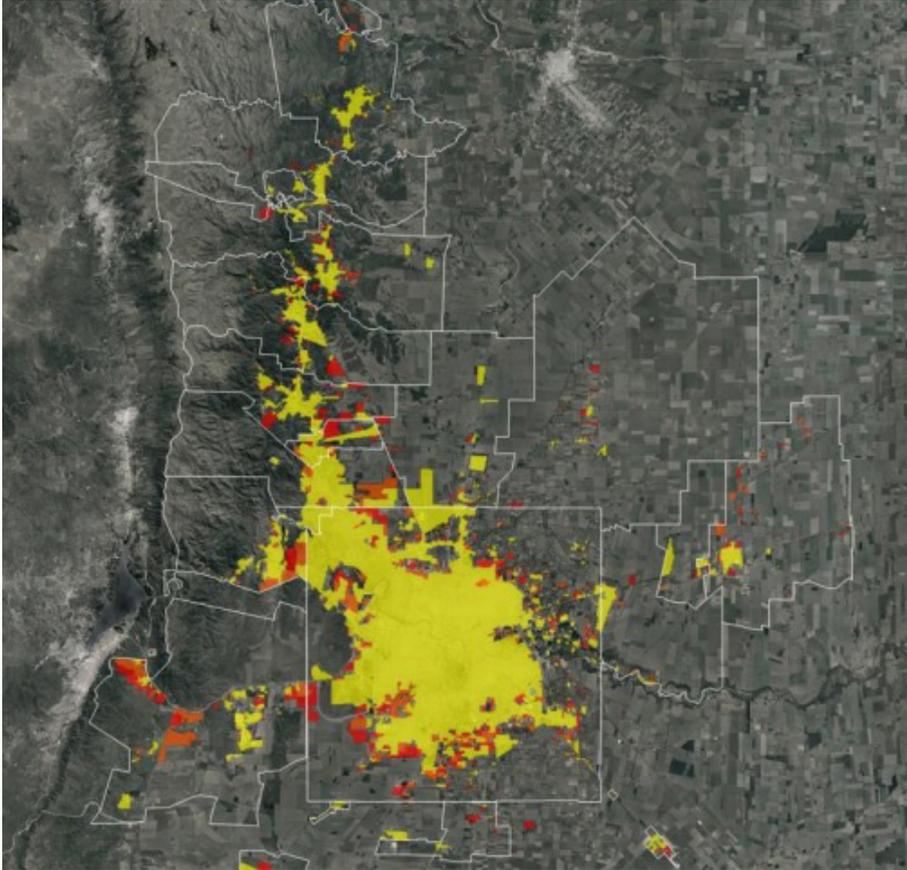
La Región Metropolitana de Córdoba es una metrópolis mediana. Es la de segundo tamaño de Argentina, luego del Área Metropolitana de Buenos Aires. Podríamos realizar una aproximación a su tamaño poblacional desde los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, que ha estimado para el aglomerado Gran Córdoba 1.562.487 habitantes en el año 2020 (INDEC, 2020); con un peso superlativo de la Ciudad de Córdoba que en año 2010 tenía 1.329.604 habitantes, según INDEC en el censo Nacional de Población y Vivienda (Lanfranchi et al., 2018).

Si bien hay un consenso acerca de que esta región atraviesa un proceso de metropolización en torno a la ciudad de Córdoba, no existe una delimitación institucional formal, tampoco un acuerdo interinstitucional, ni un consenso acerca de los límites de la Región Metropolitana. Como consecuencia, no hay un consenso sobre cuáles gobiernos locales son parte de esta región,<sup>1</sup> algunas propuestas sugieren considerar un radio de 80 km, donde se asientan 82 localidades con gobierno

---

1 Este espacio abarca siete Departamentos: Córdoba; Capital, Colón, Santa María, Punilla, Río Primero, Río Segundo y Totoral, algunos completamente y otros fragmentariamente. Los Departamentos son territorios definidos por una división política que tiene fines sólo electorales y de representación en la Legislatura Provincial, pero no conforman un nivel del estado diferente.

local propio<sup>2</sup> (Tecco, 1999), mientras que otras propuestas sugieren considerar un radio de 50 km, donde se asientan 49 localidades (Mazzalay, 2015). Véase la Figura 1 las localidades en un radio de 80 km desde la Ciudad de Córdoba.



**Figura 1. Región Metropolitana de Córdoba – Extensión Urbana**

**Fuente:** <https://www.cippec.org/>

---

2 Según la legislación provincial (Ley 8102), el nivel local el estado con gobierno autónomo se clasifican en: Ciudades, más de 10.000 habitantes; Municipios, entre 2.000 y 10.000 y Comunas, menos de 2.000.

### *Contexto Institucional del Espacio Regional*

Como se señala arriba, la Región Metropolitana de Córdoba no posee una organización formal que ejerza la autoridad y la coordinación en todo el territorio, se configura como un espacio social funcionalmente interdependiente, en el cual la autoridad política, regulatoria y la gestión de muchos servicios, está fragmentada entre múltiples gobiernos locales autónomos, según disposición constitucional, que tienen competencias excluyentes de algunos servicios y funciones (por ejemplo el uso del suelo, la provisión de agua, recolección de residuos, el transporte urbano, etc.); sobre algunos asuntos tiene competencia el gobierno Provincial (por ejemplo, la seguridad, la educación, el transporte interurbano, la salud de mediana y alta complejidad); finalmente, algunos asuntos se resuelvan de manera alternativa o concurrentes, por ejemplo la política social, promoción económica, promoción del deporte y la cultura, etc.). Según la clasificación de Enid Slack (Slack, 2007), la gestión metropolitana en este caso, entonces, es del tipo “cooperación voluntaria” para algunos objetos o servicios, mientras que otros se resuelven por gestión supra-local provincial.

### **Resultados: Gobernanza en la Región Metropolitana de Córdoba**

La hipótesis de trabajo arriba formulada sugiere que la gobernanza metropolitana tiende a configurarse a partir de redes de relaciones de coordinación y/o cooperación interinstitucional entre actores gubernamentales y no gubernamentales, en foros institucionalizados y en eventos concretos de cooperación, en torno a variados asuntos. Asimismo, esas redes adquieren una configuración policéntrica y multinivel, dando cuenta de una gobernanza metropolitana compleja. Para testear esta hipótesis en nuestro caso de estudio, a continuación presentamos dos apartados que muestran resultados de la investigación: En primer lugar, una descripción detallada y profunda de los actores y foros y asuntos de coordinación emergentes y, en segundo lugar, la configuración de las redes de coordinación que se forman a partir de ellos para dar cuenta de la conjetura acerca de la policentralidad y de la articulación multinivel que adquiere la gobernanza.

### *Actores, Foros y Asuntos Emergentes en la Coordinación Metropolitana*

En primer lugar presentamos en la siguiente tabla los actores con los que los gobiernos locales coordinan o cooperan, los foros en los cuales participan y los asuntos que los involucra en relaciones de coordinación. Véase a continuación la Tabla 1, que da cuenta de esta información, clasificándola según el nivel o escala local, regional metropolitano, provincial, nacional y supranacional.

Tabla 1. Actores, Foros y Asuntos en la Arena de Gobernanza Metropolitana

Nivel	Actores con los que los GL cooperan	Foros en los que los GL intervienen	Asuntos
Local		Festival de Doma y Folklore de Jesús María	Cultura
		Encuentro Anual de Colectividades	Cultura
	Fundación Provocarte		Cultura
	Centro Terapéutico Integral Projovent		Salud Pública
	ONG Mi Lugar		Salud Pública
	Fundación Árbol		Salud Pública
	Fundación PASOS		Salud Pública
	Todos por Nuestros Arroyos”		Ambiente
	Fundación ADMA		Ambiente–Protección animal
	Organización Ambiental Vecinal de San Nicolás		Ambiente
	Fundación Liberación		Ambiente–Protección animal
		Consejo de Planificación Urbano Ambiental	Ambiente–Panificación urbana
		Parlamento Juvenil de la Ciudad	Participación–Planificación
		CAPTUR “Ente de Promoción del Turismo”	Economía–Turismo
		Transporte de la Villa	Servicios públicos
	Entre lazos – Rumenco	Economía–Promoción del empleo	
	Centro de Comercio, Industria y Turismo	Economía	
Regional*	Gobiernos Locales de la Región Metropolitana		Institucional–Cooperación intermunicipal–espontánea
		Festival de Doma y Folklore de Jesús María	Cultura
		Comunidades Regionales–7 (siete) -	Institucional–Planificación y Coordinación intergubernamental

Nivel	Actores con los que los GL cooperan	Foros en los que los GL intervienen	Asuntos
		Ente Regional para el Desarrollo Integrado del Centro Sur de Punilla (E.R.D.I.C.)	Infraestructura -Promoción económica -
		Corporación Intercomunal para la Gestión Sustentable de los Residuos Sólidos Urbanos del Área Metropolitana de Córdoba (CORMECOR SA)	Servicios Públicos
	Sindicato Único de Recolección de Residuos y Barridos de Córdoba (SURBAC)		Recreación-Deporte
	Cooperativa Integral Regional de Provisión de Servicios Públicos, Vivienda y Consumo Limitada		Servicios públicos
	La Cooperativa de Servicios Públicos de Jesús María y Colonia Caroya		Servicios públicos
		Buró de Congresos y Convenciones en Córdoba	Economía-Turismo
Provincial	Gobierno de la Provincia de Córdoba (diversos organismos y ministerios; ej. IPLAM)		Coordinación intergubernamental-Planificación-Desarrollo de programas y políticas sobre: Educación-Cultura-Deporte-Salud-Seguridad-Promoción económica y del empleo-Obras Públicas -
	Gobierno de la Provincia de Santa Fe		Economía-turismo
	Gobierno de la Provincia de Mendoza		Economía-turismo
	Gobierno de la Provincia de San Juan		Economía-turismo

Nivel	Actores con los que los GL cooperan	Foros en los que los GL intervienen	Asuntos
Nacional	Universidad Católica de Córdoba		Educación
	Instituto Federal de Gobierno de la Universidad Católica de Córdoba		Asistencia Técnica
	Banco de Córdoba		Economía
		Ente de Cooperación Recíproca de Municipios y Comunas Radicales	Institucional– Coordinación intergubernamental
		Mesa Provincia-Municipios	Institucional– Coordinación intergubernamental
		Ente Córdoba Norteña	Economía–turismo
		Comité de Cuenca de Lago San Roque	Ambiente–cuencas de aguas
		Gobierno Nacional (diversos organismos y ministerios)	Económica- Turismo
		Gendarmería Nacional	Seguridad y cultura (por ej.: desfiles, banda de sonido, etc.)
		Universidad Nacional de Córdoba	Asistencia Técnica
		Universidad Tecnológica Nacional (Facultad Regional Córdoba)	Asistencia Técnica
		Instituto Nacional del Agua	Ambiente-cuencas hídricas
		Instituto Nacional del Agua Centro de la Región Semiárida	Ambiente-cuencas hídricas
		Asociación Civil Nacional de Distrofia Muscular	Salud
	Asociación Nacional de Alcohólicos Anónimos	Salud	
	Asociación Civil Nacional Familiares de Alcohólicos y Narcóticos Anónimos	Salud	

Nivel	Actores con los que los GL cooperan	Foros en los que los GL intervienen	Asuntos
Supranacional	Ciudad de Kawamata (Japón)		Cultura
	Gobierno de Australia		Ambiente- cuencas hídricas-Lago
	Gobierno de Canadá		Ambiente- cuencas hídricas-Lago
	Gobierno de España		Ambiente- cuencas hídricas-Lago
	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)		Ambiente- cuencas hídricas-Lago
	Uruguay		Economía-turismo
	Perú		Economía-turismo
	Chile		Economía-turismo
	Paraguay		Economía-turismo
	Bolivia		Economía-turismo
	Federación Internacional del Automóvil (FIA)		Economía-Turismo-Deporte
	Confederación Panamericana de Judo		Economía-Turismo-Deporte
	Ayuntamiento de Granada, España		Institucional-Hermanamiento de ciudades
	Gobierno de Cuba		Cultura-Museo
	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)		Cultura-Patrimonio de la Humanidad-Estancias Jesuíticas
	Foro de Mercociudades	Institucional-Coordinación-cooperación intermunicipal	

\* Un actor se considera regional Metropolitano cuando actúa/presta servicio en más de un municipio/comuna

*Nota:* Un foro se considera regional Metropolitano cuando en él participan actores de más de un municipio/comuna de la Región Metropolitana.

**Fuente:** Elaboración propia con base en información relevada.

En el nivel local se identificaron como actores una multiplicidad de gobiernos locales, municipios, ciudades y comunas; y, además, emergieron un conjunto de actores que provienen de diferentes espacios de la sociedad civil y del

mercado, y que intervienen en el plano local de cada una de los municipios y ciudades. En materia de promoción de la cultura y el arte a escala local los actores que emergen son: El Festival de Doma y Folklore de Jesús María, que genera constantes intercambios de información y cooperación conjunta con el Encuentro Anual de Colectividades que se desarrolla en la ciudad de Alta Gracia, y a su vez, la Fundación Provocarte que emerge como un actor que se vincula a la ciudad de Alta Gracia en materia de promoción de sus eventos artísticos. En el ámbito de la salud a escala local emergen actores vinculados a objetivos terapéuticos asistenciales, por lo que el Centro Terapéutico Integral Projovent establece múltiples mecanismos de cooperación con la Municipalidad de Villa Carlos Paz. En tanto que la ONG “Mi Lugar” establece relaciones de cooperación y confianza con la comuna de San Roque, la Municipalidad de Alta Gracia mantiene vinculación con la Fundación Árbol y el municipio de Malagueño colabora con la Fundación PASOS orientada al adulto mayor.

En lo que respecta a la problemática ambiental, a escala local emerge el colectivo “Todos por Nuestros Arroyos” que establece relaciones de cooperación con la Municipalidad de Alta Gracia. En esta línea, la Fundación ADMA “Amigo del Mejor Amigo” destinada a la protección de los animales también establece vínculos con esta localidad. Desde la Municipalidad de Malagueño se mantiene un vínculo de cooperación constante con la Organización Ambiental Vecinal de San Nicolás, barrio que pertenece a la localidad y, con la Fundación Liberación que también se orienta a la protección de los animales.

En materia de promoción de la economía, los servicios y el comercio a nivel local, emerge la empresa Transporte de la Villa, el ente CAPTUR “Ente de Promoción del Turismo en Carlos Paz”, como un foro que aglutina a múltiples empresarios locales que, dadas sus actividades cotidianas. A su vez, la Municipalidad de San Antonio colabora con la ONG “Entre lazos-Rumenco”, espacio destinado a la promoción del trabajo y la educación dentro de la localidad. En tanto que la Municipalidad de Alta Gracia mantiene vinculación constante en materia económica y de servicios con el “Centro de Comercio, Industria y Turismo de Alta Gracia”.

Por otra parte, en materia de cooperación e intercambio intergubernamental a escala local, emergen otros gobiernos locales externos a la región metropolitana. Dentro de la Provincia de Córdoba, La Falda es un actor gubernamental local fuertemente vinculado en materia de cooperación a la localidad de Santa María de Punilla y a la ciudad de Villa Carlos Paz, en tanto que Miramar también sostiene cooperación con esta última. A su vez, por fuera de la Provincia de Córdoba, en la Provincia de Santa Fe y Catamarca emergen los gobiernos locales de la ciudad de Rosario y la ciudad de Catamarca como actores que cooperan con el municipio de Villa Carlos Paz. A su vez nuevamente a nivel local, emergen dos órganos consultivos del ámbito legislativo de la Ciudad de Villa Carlos Paz: El Consejo de Planificación Urbano Ambiental y el Parlamento Juvenil de la ciudad. Villa Carlos Paz mantiene vinculación constante con la ciudad de Rosario (Provincia de Santa Fe), Catamarca (Provincia de Catamarca) y La Falda (Provincia de Córdoba).

En el nivel regional metropolitano emergen foros o espacios de articulación regional entre gobiernos locales. Los más relevantes son las comunidades regionales, que son entes que agrupan a los gobiernos locales de cada departamento provincial y se encuentran reglamentadas por la Ley de Regionalización (Ley 9.206). Cada comunidad regional se conforma por las ciudades y localidades de los Departamentos que, en la Región Metropolitana (un radio de 80 km de la capital) encontramos ciudades y localidades de al menos 7 departamentos, Capital, Colón, Santa María, Punilla, Río Primero, Río Segundo y Totoral, algunos completamente en la región y otros fragmentariamente.

Por otra parte, emerge el Ente Regional para el Desarrollo Integrado del Centro Sur de Punilla (E.R.D.I.C.) compuesto por los gobiernos locales de Cosquín, Bialet Massé, Santa María de Punilla y Villa Parque Siquiman y dedicado al desarrollo de infraestructura (entiéndase puentes, caminos, entre otros) en el centro sur del departamento provincial. A su vez, en esta línea emerge la Corporación Intercomunal para la Gestión Sustentable de los Residuos Sólidos Urbanos del Área Metropolitana de Córdoba (CORMECOR SA) integrada por la ciudad de Córdoba Capital, la ciudad de Alta Gracia, Villa Allende, Estación Juárez Celman, Malvinas Argentinas, Río Ceballos, La Calera, Despeñaderos y las comunas de Villa La Bolsa, Villa Los Aromos; y un actor no gubernamental,

el Sindicato Único de Recolección de Residuos y barridos de Córdoba. Empresa Cotreco S.A., que es la encargada de la recolección de residuos en diversos municipios de la región.

Por último, a nivel subprovincial también emerge en nuestra red la Cooperativa Integral Regional de Provisión de Servicios Públicos, Vivienda y Consumo Limitada, organismo que provee servicios a la ciudad de Villa Carlos Paz, San Antonio de Arredondo, Mayu Sumaj, Villa Icho Cruz, Cuesta Blanca, Tala Huasi y Estancia Vieja. La Cooperativa de Servicios Públicos de Jesús María y Colonia Caroya, dedicada a la provisión de servicios públicos de agua, energía eléctrica y recolección de residuos con actuación en la ciudad de Jesús María y Colonia Caroya, pertenecientes al Departamento Colón, y en Sinsacate, Departamento Totoral. Por último el Buró de Congresos y Convenciones en Córdoba, ente público-privado que se encuentra destinado a la promoción de Córdoba como destino turístico por ende articula a actores locales con el objetivo de brindar asesoramiento en esta temática.

Los asuntos de coordinación de este nivel son la planificación del territorio, prestación de servicios de agua potable —no hay una prestación única para toda la región, pero algunos gobiernos locales coordinan para la prestación conjunta—, la recolección de residuos, la promoción del desarrollo —particularmente turismo—.

En el nivel provincial, se evidencian principalmente relaciones de los gobiernos locales con el gobierno de la Provincia de Córdoba. A su vez, dentro de esta escala se aglutinan diferentes actores, organismos, instituciones de incidencia provincial e incluso otros gobiernos provinciales que mantienen vínculos con los gobiernos locales.

En materia cultural, emerge el Gobierno de la Provincia de Santa Fe gracias a los vínculos establecidos entre la ciudad de Cosquín para la promoción y difusión del Festival de Folklore que tiene sede en la ciudad. En materia turística, los actores pertenecientes a la escala provincial que surgen son los gobiernos provinciales de Mendoza, y San Juan, ya que establecen vínculos con la ciudad de Villa Carlos Paz para el desarrollo turístico y su promoción.

En materia de educación, los actores que emergen de alcance provincial son el Gobierno del Provincia de Córdoba, mediante el Fondo de Mantenimiento de Edificios Escolares de la Provincia de Córdoba. Por su parte, la Universidad Católica de Córdoba también emerge como actor, ya que posee relaciones de cooperación con las ciudades de Alta Gracia y Villa Carlos Paz, y el Instituto Federal de Gobierno de la Universidad Católica de Córdoba también posee vínculos cooperativos con la ciudad de Alta Gracia.

En materia de políticas sociales, surgen actores destinados a brindar asistencia social a los más vulnerables como el Gobierno Provincial mediante el Programa de Asistencia Integral de Córdoba, el cual tiene como objetivo satisfacer las necesidades alimentarias de niños y jóvenes dentro de las instituciones educativas. Otros actores pertenecientes a la escala provincial y vinculada a las políticas sociales son, por un lado, la Secretaria de Niñez, Adolescencia y Familia, y el Polo Integral de la Mujer en Córdoba, que mantiene vínculos con la misma localidad para asistir a los casos de violencia de género. En cuanto a la coordinación en materia de seguridad, emerge como actor la Policía de la Provincia de Córdoba. En relación al desarrollo de la actividad económica, los actores que surgen son el Banco de Córdoba.

Se destaca la emergencia del Instituto de Planificación Metropolitana, dependiente del Gobierno Provincial, este instituto si bien se concentra en la planificación del desarrollo del área metropolitana de la ciudad de Córdoba, posee un enfoque de coordinación interjurisdiccional debido a que algunas de las materias de planificación, como el uso del suelo, son competencias de los gobiernos locales quienes pueden adherir y luego des adherir de estas regulaciones. Otros objetivos, como la planificación de infraestructura vial, la Red de Accesos a Córdoba (RAC), al ser de competencia provincial no requiere el acuerdo de los gobiernos locales por lo que suele tener un vínculo principalmente informativo, según relatan los gobiernos locales en las entrevistas.

Otro foro que surge es el Ente de Cooperación Recíproca de Municipios y Comunas Radicales que a partir de vínculos partidarios aglutina a intendentes y presidentes comunales afiliados a la Unión Cívica Radical (principal partido político de la oposición provincial). A su vez, otro foro que emerge en esta escena es

la Mesa Provincia-Municipios, donde participan Villa Carlos Paz y Santa María de Punilla, que se instituye como un espacio de coordinación entre el Gobierno Provincial y los Gobiernos Locales de la provincia, con representación de todos los partidos políticos.

Por otra parte, en materia turística, se encuentra el Ente Córdoba Norteña donde convergen gobiernos locales del norte de Córdoba para la promoción y el desarrollo turístico. Por último, emerge el Comité de Cuenca de Lago San Roque cuya función es promover medidas necesarias para lograr el saneamiento del lago en cuestión.

En síntesis, los asuntos de coordinación en los que intervienen actores gubernamentales del nivel provincial son la gestión de recursos naturales, las cuencas de ríos y los lagos, la promoción turística, la planificación, construcción y mantenimiento vial, las políticas de educación, salud, seguridad, y la promoción económica, turística cultural y deportiva. Los foros intergubernamentales provinciales se establecen como espacios de coordinación, intercambio de información entre gobiernos locales y negociación con el gobierno provincial.

En relación al nivel nacional, se visibilizan las relaciones que los actores gubernamentales subnacionales, provincia y municipios, establecen con actores estatales nacionales para la provisión de recursos. Se destaca el vínculo Gobierno Nacional nivel local en relación al turismo, por la promoción del Valle de Punilla como destino turístico.

Emerge también como actor la delegación Gendarmería Nacional, ubicada en la Ciudad de Jesús María que realiza acciones de cooperación con los Gobiernos Locales e instituciones de la microregión en la que está instalada. Asimismo, otros dos actores que son organizaciones públicas del Estado Nacional, la Universidad Nacional de Córdoba y la Universidad Tecnológica Nacional, que tienen convenios para asistencia técnica con diversas ciudades y localidades, por ejemplo, Villa Carlos Paz y Alta Gracia.

Asimismo, emerge vinculado a la cuestión del agua el Instituto Nacional del Agua y el Instituto Nacional del Agua Centro de la Región Semiárida, cuyos

objetivos son promover la investigación de pronóstico y alerta hidrológico de las cuencas.

Por último, en asuntos sociales y de salubridad, emergen actores de escala nacional con representaciones o sedes locales e impacto regional, por ejemplo: Asociación Distrofia Muscular, Alcohólicos Anónimos, Familiares de Alcohólicos y Narcóticos Anónimos.

En síntesis, la implicación del nivel nacional del estado en la gobernanza metropolitana es en relación a asuntos de gestión de recursos naturales, seguridad—en materia de competencia nacional como el control de rutas nacionales—, la asistencia técnica, cuidado y gestión de recursos naturales como ríos, lagos y parques nacionales, la promoción del turismo y la asignación de recursos para obras de infraestructura, por ejemplo cloacas. Asimismo, se observan Organizaciones No Gubernamentales de alcance nacional, vinculadas a asuntos de salud pública.

Emerge, en las redes de coordinación un conjunto de actores y foros supra-nacionales, que se caracterizan por su diversidad. Estableciendo relaciones de cooperación de diversa índole, se mantienen vigentes y se sostienen por medio de acuerdos, convenios e intercambios de información; en relación a cuestiones culturales, la ciudad de Kawamata, Japón, desarrolla un festival anual de música folklórica argentina, que replica el Festival Nacional del Folklore de Cosquín, y está en vinculación las autoridades municipales, organizadores y artistas de esta ciudad de la Región Metropolitana de Córdoba.

Australia, Canadá y España constituyen también sociedades del plano internacional que se vinculan a la ciudad de Villa Carlos Paz con el objetivo de brindar asesoramiento en asuntos de materia ambiental, específicamente, por la problemática de contaminación que afronta el Lago San Roque en esta localidad. A su vez, dentro de este asunto, el Banco Interamericano de Desarrollo constituye un actor internacional que brinda asesoramiento y financiamiento en esta misma problemática.

Por otra parte, esta vez en materia de promoción de eventos deportivos y turismo, la ciudad de Villa Carlos Paz establece vinculación con organizaciones

gubernamentales y no gubernamentales de Uruguay, Perú, Chile, Paraguay y Bolivia; en lo que refiere a la organización del evento Rally Mundial que se realiza cada año; por otro lado emerge el Torneo de Judo Panamericano. En la ciudad de Alta Gracia emergen actores gubernamentales y organizaciones internacionales vinculados a la promoción y la conservación de la cultura. El ayuntamiento de Granada, España, mantiene un hermanamiento con esta ciudad. Por otro lado, el Gobierno de Cuba surge como un actor internacional vinculado a través de relaciones de cooperación por el “Museo del Che Guevara” localizado en Alta Gracia y, por último, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) tiene vinculación con Alta Gracia, Jesús María y Colonia Caroya debido a la necesidad de cuidado de las Estancias Jesuíticas, declaradas Patrimonio de la Humanidad.

También emergen distintos foros y entes que promueven la integración de los gobiernos locales al nivel internacional. El Foro de Mercociudades emerge como una red que aglutina gobiernos locales de América del Sur, privilegia la integración regional destinada a la promoción del desarrollo local, la vinculación internacional y el intercambio de experiencias a escala global. Por último, emerge también el XI Congreso Internacional de Gestión Empresarial y Pública, que recientemente se ha desarrollado en Cuba y del cual participa el municipio de San Antonio y la comuna de Cuesta Blanca. Este evento muestra la presencia en la gobernanza metropolitana de espacios de formación e intercambio de información y experiencias del ámbito supranacional. Los asuntos de coordinación que emergen son intercambio de información, recursos económicos y técnicos en relación asuntos de turismo, deportes, cultura y ambiente.

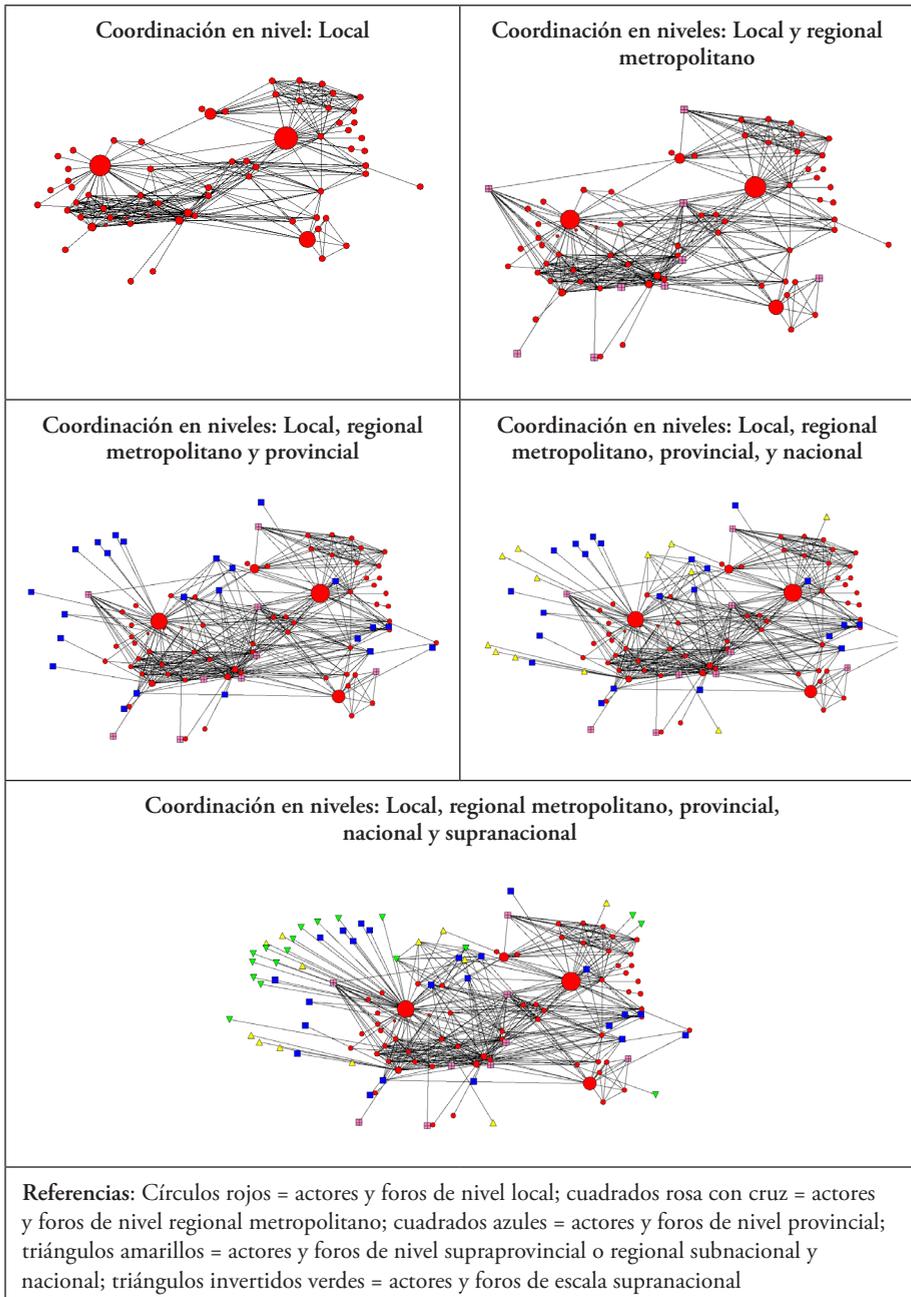
El análisis de los foros, actores y asuntos de coordinación emergentes en nuestro caso de estudio ubicado en Argentina, en el sur global, resulta consistente con la literatura producida en los países centrales, la cual sugiere la configuración de sistemas metropolitanos complejos por la multiplicidad de asuntos y esferas de decisión (E. Ostrom, 2010; V. Ostrom et al., 1961; E. Ostrom y Parks, 1999). Asimismo se observa también una arena de gobernanza en la que interviene una multiplicidad de actores gubernamentales y no gubernamentales de diversos niveles, incluso supranacionales, como señala la literatura de las últimas décadas producida a partir del análisis de las experiencias europeas y norteamericanas

(Brenner, 2003; Brenner y Keil, 2014; Castells, 2002; Feiock, 2009; Jessop, 2013; Mayntz, 2003; E. McGinnis y Ostrom, 2011). Estos sistemas complejos que se configuran a partir de asuntos que promueven la emergencia de foros de y relaciones interinstitucionales, configuran las redes de coordinación que dan cuenta de las características de la gobernanza en la región metropolitana de Córdoba. En el apartado siguiente analizaremos las características de estas redes.

### *Redes de Coordinación y Gobernanza Metropolitana*

Las redes de coordinación permiten visualizar el formato multinivel y policéntrico de la gobernanza.

Los grafos que se muestran a continuación dan cuenta de la configuración de las redes de coordinación en el espacio metropolitano. Partiendo de la red de actores del nivel local se observan los cambios a medida que se agregan actores y foros de niveles supralocales en una red multinivel.



**Figura 2. Redes de Coordinación por Niveles**

**Fuente:** Elaboración propia con base en información relevada.

Las redes muestran algunos actores locales como centros impulsores de la coordinación y otros actores componiendo distintos subsistemas superpuestos. Por otro lado, un cambio estructural significativo en la medida que se van incorporando niveles de coordinación al análisis.

La incorporación de escala supralocal y regional subprovincial al grafo densifica la red mostrando su función de espacio de articulador para la planificación y coordinación de objetos y asuntos comunes. Principalmente foros intergubernamentales.

La red que incorpora el nivel provincial muestra la emergencia de múltiples actores, algunos articulan unidades locales, véase los nodos que se posicionan en el centro de la red, mientras que otros se posicionan como periféricos, son aquellos que desarrollan vínculos con algunos actores para asuntos y situaciones concretas.

La inclusión del nivel nacional a la red introduce una diversidad de actores periféricos a la red de coordinación; sólo tres actores de nivel nacional resultan con alguna mínima función de articulación de otros actores, dos universidades nacionales y el gobierno nacional, como categoría general sin distinción de unidades administrativas y roles específico.

La red que incorpora el nivel supranacional permite observar que éste nivel cumple roles similares al nacional. Es principalmente un espacio al cual se pretende acceder a recursos, información, técnicos y financieros. La mayoría de los vínculos con este nivel los establece un gobierno local con fin de promoción turística, particularmente por la difusión de eventos deportivos y culturales. Sólo dos actores de nivel supranacional cumplen un rol de articulador en la red de gobernanza metropolitana, UNESCO, debido a la declaración de patrimonio histórico de diversos espacios locales, y la red de Mercociudades.

En el análisis estructural de la densidad de las redes indica que la coordinación está incida por los niveles.

Tabla 2. Relaciones Entre Niveles–Structural Blockmodel

Nivel	Local	Provincial	Nacional	Regional metropolitano	Supranacional
Local	0.087 (sig. 0.0004)	0.039	0.020	0.083 (sig. 0.0146)	0.018
Provincial		0.004	0.007	0.014	0.010
Nacional			0.000	0.000	0.009
Regional Metropolitano				0.000	0.000
Supranacional					0.007
Method: Structural Blockmodel					
Number of permutations performed: 5000					
MODEL FIT					
R-square	Adj R-Sqr	<b>Probability</b>	# of Obs		
0.025	0.024	0.0034	21170		

**Fuente:** Elaboración propia en base a información relevada.

La tabla anterior evidencia dos características que quisiéramos destacar: Por un lado, en la gobernanza metropolitana se produce una coordinación en la que intervienen todos los niveles jurisdiccionales, por tanto resulta claramente un sistema multinivel; por otro lado, en esa estructura se observa, como tendencia estadísticamente significativa, una primacía de la coordinación entre actores locales y entre éstos y los foros regionales (metropolitanos) supra-locales.

El nivel local resulta el espacio de intersección por excelencia, es decir la coordinación con actores de otras ciudades o localidades, muestra la densidad más alta de todas las articulaciones posibles entre niveles (densidad=0.087). En segundo lugar, casi la mitad de valor (densidad=0.039) la vinculación local con la escala provincial y a un cuarto de su valor (densidad=0.020) el vínculo local-nacional. Los nuevos desafíos, propios del reescalamiento social e institucional están representados por: El nivel supralocal o regional subprovincial y por el nivel supranacional. En relación al primero, emergen espacios interinstitucionales configurados como foros o entes intermunicipales que manifiestan variados grados de heterarquía. Cabe destacar, como señalamos previamente, que no emerge un único foro

o espacio de nivel supralocal que abarque todo el espacio metropolitano. Esto da cuenta de un caso de reescalamiento institucional gubernamental que marca una coordinación de dos niveles (local y regional supralocal) pero fragmentado territorialmente, articulado en comunidades regionales definidas por Departamentos. Llama la atención, por otro lado, la escala supranacional que si bien no tiene una presencia significativamente diferente a los otros niveles (bloques), alcanza un valor muy cercano a la escala nacional (densidad 0.018). En tercer lugar la interpretación de la visualización de las redes sugiere que el proceso de coordinación no es homogéneo en todas las unidades que componen el sistema. Se observan algunos actores cuyos nodos representativos adquieren mayor tamaño por su centralidad; esos actores centrales son principalmente localidades poblacionalmente mayor tamaño (ciudades) y, consecuentemente, con Gobiernos Locales de mayor complejidad institucional.

En síntesis, las redes de coordinación en la Región Metropolitana de Córdoba dan cuenta de una gobernanza multinivel y policéntrica, en la que se destacan algunos actores gubernamentales locales como centros impulsores.

## Conclusiones

Pese a ser una temática de interés global en las últimas décadas, hay un limitado desarrollo de estudios sobre la gobernanza metropolitana en el contexto latinoamericano y sudamericano, como parte del sur global. Intentamos hacer una contribución a esta cuestión a partir de un estudio de la gobernanza metropolitana en la Región Metropolitana de Córdoba, Argentina, realizado en 2019.

Este caso de estudio analiza la gobernanza metropolitana en una región en la cual no existe un gobierno metropolitano ni tampoco se instituyó un organismo intergubernamental que tenga por fin la gestión metropolitana. Sobre este contexto de no institucionalización de lo metropolitano como objeto de gestión institucionalmente unificado, los asuntos comunes se resuelven en diversos formatos y regulaciones provenientes de jerarquías enmarañadas (Jessop, 2013).

Consistente con la primera parte de nuestra hipótesis, el análisis del caso da cuenta de la emergencia de una variedad de asuntos sobre los cuales se configuran redes de coordinación mediante foros y relaciones de cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

A su vez, esto se da en una articulación multinivel. En el nivel local la coordinación se muestra como la más densa y prima la coordinación entre actores estatales de ese nivel del estado; asimismo emerge actores de la sociedad civil y del mercado vinculados a los gobiernos locales. En la escala regional metropolitana, se observa un re-escalamiento institucional que fragmenta territorialmente el espacio en el cual se da el proceso de metropolización, mediante la constitución de una variedad de foros intergubernamentales denominados Comunidades Regionales. Asimismo, se advierte la existencia de actores no gubernamentales prestadores de servicios en varias localidades. Los actores que emergen de nivel provincial son principalmente organismos gubernamentales provinciales, por la desconcentración de la implementación de políticas y funciones provinciales, y organizaciones de educación, ciencia y tecnología, estatales y privadas. El nivel nacional se hace presente con actores que son organismos del Estado Nacional situados en la región, principalmente para asuntos ambientales y temas específicos como el saneamiento del lago o la ubicación de organismos de seguridad como Gendarmería Nacional. Se destaca que en nivel supranacional está presente en modo de actores y foros en torno a cuatro asuntos principales: La promoción de la actividad turística, la cultura, el ambiente para el saneamiento de aguas y en como foro o espacio inter-institucional.

El análisis visual y estructural de la densidad de las redes de coordinación relevadas, muestra una composición policentral y multinivel, como sugiere la segunda parte de la hipótesis. En esta estructura reticular se observa la primacía de la escala local y regional metropolitana en la coordinación, lo que resulta coherente con la existencia de un fenómeno de metropolización. El impacto del nivel provincial se comprende por el marco institucional de nuestro caso de estudio, en el cual nivel provincial es el encargado de la regulación del régimen municipal y regional. Se destaca, sin embargo, la vinculación de los niveles nacional y supra-nacional, en valores similares, dando cuenta de la característica multinivel de la gobernanza metropolitana.

Las redes de coordinación muestran una variabilidad de estrategias en asuntos y escalas, dando cuenta de un proceso que, pese a no haber institucionalizado una gestión de lo metropolitano, configura una gobernanza metropolitana multinivel y policéntrica, como predice la segunda parte de nuestra hipótesis de trabajo.

Asimismo, el análisis de nuestro caso, a partir de la técnica de visualización de redes, sugiere que, en contextos de no institucionalización de la gestión metropolitana, la policentralidad de la coordinación en el marco de la gobernanza metropolitana es impulsada por algunos actores gubernamentales locales, generalmente con medianas o altas capacidades institucionales, quienes alcanzan mayores grados de centralidad en los sistemas.

Finalmente quisiéramos destacar que si bien este trabajo da cuenta sólo del caso de la Región Metropolitana de Córdoba, resulta plausible, en cuanto estudio de caso (Gerring, 2004), que las observaciones realizadas sobre la configuración de una gobernanza policéntrica y multinivel, puedan presentarse, con una variabilidad asumida, también en otros espacios metropolitanos de la región.

## Referencias

- Andrew, S. (2009). Regional integration through contracting networks: An empirical analysis of institutional collection action framework. *Urban Affairs Review*, 44(3), 378–402. <https://doi.org/10.1177/1078087408323941>
- Berardo, R., y Lubell, M. (2016). Understanding what shapes a polycentric governance system. *Public Administration Review*, 76(5), 738–751. <https://doi.org/10.1111/puar.12532>
- Berardo, R. y Lubell, M. (2019). The ecology of games as a theory of polycentricity: Recent advances and future challenges. *Policy Studies Journal*, 47(1), 6–26. <https://doi.org/10.1111/psj.12313>
- Brandes, U., Kenis, P. y Raab, J. (2005). La explicación a través de la visualización de redes (I. Maya, Trad.). REDES. Revista hispana para el análisis de redes sociales, 9(6), 1–19. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93190006>. (Obra original publicada en 2006)

- Brenner, N. (2002). Decoding the newest “Metropolitan Regionalism” in the USA: A critical overview. *Cities: International Journal of Policy and Planning*, 19(1), 3–21. [https://doi.org/10.1016/S0264-2751\(01\)00042-7](https://doi.org/10.1016/S0264-2751(01)00042-7)
- Brenner, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe. *European Urban and Regional Studies*, 10(4), 297–325. <https://doi.org/10.1177/09697764030104002>
- Brenner, N. (2011). The urban question and the scale question: Some conceptual clarifications. En A. Caglar y N. Glick-Schiller (Eds.), *Locating Migration: Rescaling Cities and Migrants* (pp. 23–41). Cornell University Press.
- Brenner, N. y Keil, R. (2014). From global cities to globalizing cities. *Glocalism: Journal of Culture, Politics and Innovation*, (3), 1–17. <https://doi.org/10.12893/gjcp.2014.3.3>
- Carlisle, K. y Gruby, R. (2019). Polycentric systems of governance: A theoretical model for the commons. *Policy Studies Journal*, 47(4), 927–952. <https://doi.org/10.1111/psj.12212>
- Castells, M. (1999). *Globalización, identidad y Estado en América Latina [Ponencia]*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. [https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1266426228\\_globalizacion\\_castells.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1266426228_globalizacion_castells.pdf)
- Castells, M. (2002). Local and global: Cities in the network society. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93(5), 548–558. <https://www.dhi.ac.uk/san/waysofbeing/data/citizenship-robson-castells-2001.pdf>
- Cravacuore, D. (2017). La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos. *Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado*, 1(3). <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1236>
- Feiock, R. (2009). Metropolitan governance and institutional collective action. *Urban Affairs Review*, 44(3), 356–377. <https://doi.org/10.1177/1078087408324000>
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*, 98(2), 341–354. <https://doi.org/10.1017/S0003055404001182>
- Grandinetti, R. (2017). Hacia la construcción de una tipología de modelos de gestión metropolitana. *Políticas Públicas*, 10(2), 29–45. <https://doi.org/10.35588/pp.v10i2.3123>

- Huang, X., Li, Y. y Hay, I. (2016). Polycentric city-regions in the state-scalar politics of land development: The case of China. *Land Use Policy*, 59(2), 168–175. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.08.037>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2020). Aglomerados de la Argentina de 500.000 habitantes y más. INDEC.GOB.AR. Recuperado de [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/aglomerados\\_argentina\\_500\\_mil.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/aglomerados_argentina_500_mil.pdf)
- Jéssop, B. (2000). The crisis of the national spatio-temporal fix and the tendential ecological dominance of globalizing capitalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2(24), 323–360. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00251>
- Jessop, B. (2008). *State power*. Polity Press.
- Jessop, B. (2013). Hollowing out the “nation-state” and multi-level governance. En P. Kennett (Ed.), *A handbook of comparative social policy* (2da. Ed., pp. 11–26). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781782546535.00008>
- Lanfranchi, G., Cordara, C., Duarte, J., Gimenez Hutton, T., Rodriguez, S. y Ferlicca, F. (2018). *¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados*. CIPPEC.
- Ley No. 9.206, Orgánica de regionalización de la provincia de Córdoba, Cba, diciembre 22, 2004, B.O. Cba. (Arg.)
- Mayntz, R. (2003). New challenges to governance theory. En H. P. Bang (Ed.), *Governance as social and political communication* (pp. 27–40). Manchester University Press.
- Mazzalay, V. (2011). Subnational regionalisation in Argentina: The effects of subjective interdependence and the relationships between actors on intermunicipal cooperation. *Bulletin of Latin American Research*, 30(4), 453–472. <https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.2011.00555.x>
- Mazzalay, V. (2015). Redes de cooperación intermunicipal en contextos de autonomía local. Cambios y continuidades en el caso de la Región Metropolitana de Córdoba. *Studia Politica*, (36), 5–36. <https://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/view/633>
- McGinnis, M. y Ostrom, E. (2011). Reflections on Vincent Ostrom, public administration, and polycentricity. *Public Administration Review*, 72(1), 15–25. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02488.x>

- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, 100(3), 641–672. <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641>
- Ostrom, E. y Parks, R. (1999). Neither Gargantua nor the Land of Liliputs: Conjectures on mixed systems of metropolitan organization. En M. D. McGinnis (Ed.), *Polycentricity and local public economies: Readings from the workshop in political theory and policy analysis* (pp. 248–305). The University of Michigan Press.
- Ostrom, E., Parks, R. y Whitaker, G. (1978). *Patterns of metropolitan policing*. Ballinger.
- Ostrom, V. (1962). The political economy of water development. *American Economic Review*, 52(2), 450–458. <https://www.jstor.org/stable/1910914>
- Ostrom, V. y Ostrom, E. (1965). A behavioral approach to the study of intergovernmental relations. *The ANN-ALS of the American Academy of Political and Social Science*, 359(1), 137–146. <https://doi.org/10.1177/000271626535900115>
- Ostrom, V., Tiebout, C. y Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry. *American Political Science Review*, 55(4), 831–842. <https://doi.org/10.2307/1952530>
- Rebelo, E. M. (2019). Metropolitan governance. En A. Orum (Ed.), *The Wiley-Blackwell encyclopedia of urban and regional studies* (pp. 1–7). John Wiley & Sons Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781118568446.eurs0199>
- Skoler, D. y Hetler, J. (1971). Government restructuring and criminal administration: The challenge of consolidation. En *Crisis in urban government. A symposium: Restructuring metropolitan area government*. Thos. Jefferson Publishing Company.
- Slack, E. (2007). *Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities: The role of metropolitan governance* [Documento de trabajo de investigación política No. 4317]. Urban Development Unit, Finance Economics and Urban Development. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4317>
- Tecco, C. (1999). Periurbanización y metropolización, desafíos y cuestiones críticas en el Área Metropolitana Córdoba. *Administración pública y sociedad*, (7), 2–20. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/52-PERIURBANIZA.pdf>

Warren, R. (1966). *Government of metropolitan regions: A reappraisal of fractionated political organization*. University of California, Institute of Governmental Affairs.

Yurisch, K. A., Soto, K. R., y Fuenzalida, C. R. (2019). Cooperación intermunicipal en América Latina: estado del arte y desafíos futuros de la investigación. *Revista de Administração Pública*, 53(3), 575–591. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180042>

# Colaborar para Gobernar. Análisis del Caso de la Red de Gobernanza Intermunicipal de Respuesta a la Pandemia COVID-19 en Santiago de Chile

**CAMILA P. RAMOS FUENZALIDA**

Universidad de Birmingham

Email: [cxr197@student.bham.ac.uk](mailto:cxr197@student.bham.ac.uk)

<https://orcid.org/0000-0002-7974-4891>

**KARINA M. RETAMAL SOTO**

Universidad Alberto Hurtado

Email: [kretamal@uahurtado.cl](mailto:kretamal@uahurtado.cl)

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

**KARINA A. ARIAS YURISCH**

Universidad de Santiago de Chile

Email: [karina.arias@usach.cl](mailto:karina.arias@usach.cl)

<https://orcid.org/0000-0001-9820-6581>

## Resumen

Este artículo examina las características de la red de gobernanza intermunicipal y la percepción de su efectividad frente a la actual crisis sanitaria en el contexto de la Región Metropolitana de Santiago de Chile. El levantamiento de datos se basó en una encuesta online aplicada a los directivos municipales de la región, cuyo tratamiento consistió en un análisis descriptivo de las medidas estructurales de red y de la percepción sobre su efectividad. Los resultados muestran que, a pesar de estar formalmente excluidos en la respuesta nacional a la pandemia, los gobiernos locales activaron una red que tiende a la centralización y transitividad y que muestra oportunidades de mejora en su desempeño. La discusión de estos resultados permite visualizar los desafíos que representa la colaboración como condición clave en la gestión de emergencias.

**Palabras clave:** Gobernanza, colaboración intermunicipal, manejo de emergencias, COVID-19, análisis de redes.

# Collaborate to Govern. Analysis of the Case of the Intermunicipal Governance Network in Response to the COVID-19 Pandemic in Santiago de Chile

## Abstract

This article examines the characteristics of the intermunicipal governance network and the perception of effectiveness to face the current health crisis in the context of the Santiago de Chile Metropolitan Region. Based on an online survey applied to the municipal managers of the region, it conducts a descriptive analysis of the structural network measures and the perception of their effectiveness. The results show that, despite being formally excluded in the national response to the pandemic, local governments activated a network that tends towards centralization and transitivity and opportunities to improve performance. These results allow us to visualize collaboration challenges as a condition to improve emergency management.

**Keywords:** Governance, inter-municipal collaboration, emergency management, COVID-19, network analysis.

**Fecha recepción:** 20-11-2022

**Fecha aceptación:** 21-04-2023



La literatura de gestión de emergencias ha confirmado que la colaboración es una condición clave a la hora de responder a desastres (McGuire y Silvia, 2010; Nohrstedt, 2015). Esto hace sentido en tanto el despliegue de una emergencia como la última pandemia del COVID-19 no se circunscribe a los límites político-administrativos de las unidades, expandiéndose a través del territorio. Por tanto, la responsabilidad y capacidad de quién debe implementar y monitorear las estrategias de acción ante la crisis está repartida entre varias autoridades y niveles de gobierno (Boin et al., 2021; Dzigbede et al., 2020; Keough y Kaplan, 2021).

De hecho, en áreas metropolitanas donde la autoridad se fragmenta en múltiples gobiernos locales, la coordinación y cooperación pueden transformarse en factores críticos de efectividad en la respuesta a emergencias. Los gobiernos locales, especialmente aquellos con menos recursos financieros y humanos, buscan colaborar con sus pares con tal de incrementar su capacidad institucional y aprovechar las economías de escala en la respuesta a la emergencia (Cigler, 2007; French, 2011; Somers y Svava, 2009). En este respecto, los acuerdos colaborativos les permiten a los gobiernos locales obtener soluciones colectivas que sería imposible obtener de manera individual (Bowman y Parsons, 2009).

Si bien la cooperación intermunicipal no es exclusiva a la gestión de emergencias, ésta se ha transformado en un área particularmente importante en el contexto latinoamericano, donde la transferencia de responsabilidades no ha tenido la correspondencia en términos de recursos. En la Región Metropolitana de Santiago de Chile, por ejemplo, de los 202 acuerdos formalizados entre gobiernos locales, el 30% de ellos consideran acciones colaborativas en casos de emergencias (Arias et al., 2020). Asimismo, y en el contexto de la actual crisis sanitaria, se ha dado cuenta de variadas iniciativas colaborativas entre los municipios para llevar a cabo tareas como distribución de mascarillas, habilitación de nuevas dependencias de salud, fiscalización, entre otras (Belmar y Jofre, 2021; Montecinos, 2020).

A pesar de la proliferación de iniciativas colaborativas, sabemos poco acerca de los patrones de interacción entre gobiernos locales que le dan sustento a dichas iniciativas. Estos patrones representan la estructura de la gobernanza intermunicipal, la cual es estudiada para el caso de la respuesta a la emergencia del COVID-19 en la Región Metropolitana de Santiago. Comprender la gobernanza

intermunicipal desde una perspectiva estructural de redes (ARS), analizando sus medidas estructurales y la percepción de efectividad, contribuye con una visión integrada de la acción local en un territorio que considera las interdependencias de los actores en la respuesta de problemas complejos como la gestión de desastres.

El artículo se organiza en cuatro apartados. El primero de ellos presenta los conceptos principales y los enfoques que orientan este trabajo. En segundo lugar, se exponen los antecedentes del caso de estudio, seguido de la sección metodológica que corresponde al tercer apartado. Finalmente, se describen los resultados del análisis y se presentan las conclusiones y recomendaciones.

### **Gobernanza Intermunicipal, un Enfoque Desde la Perspectiva de Redes**

En situaciones de emergencia, cuando los desastres son de gran alcance, afectan a una gran población o requieren una inmensa cantidad de recursos, la cooperación intermunicipal puede servir para identificar mejores formas de mitigar, prepararse, responder y recuperarse de situaciones de desastre en un territorio compartido (Bowman y Parsons, 2009; French, 2011; Savitch, 2003).

La cooperación intermunicipal implica la concurrencia o participación de dos o más gobiernos locales, en relaciones con algún nivel de voluntariedad y que se orientan a la solución de un problema común o provisión conjunta de un servicio (Arias et al., 2019). En general, se ha destacado que la cooperación tiene beneficios para los gobiernos locales tanto a nivel operativo, implicando importantes ahorros en costos y economías de escala para la provisión de servicios y bienes públicos (Rodríguez-Oreggia y Tuirán Gutiérrez, 2006), como a nivel estratégico, generando alianzas representativas de las municipalidades que permitan consolidar posiciones sólidas frente al gobierno nacional (Vial, 2016).

La cooperación intermunicipal, sin embargo, también tiene costos asociados a los esfuerzos de coordinarse y de negociar, monitorear y hacer cumplir lo acordado. Estos costos pueden variar dependiendo del tipo de mecanismo colaborativo, ya sea bi o multilaterales, concentrados en objetivos específicos o generales, entre otros (Feiock, 2013). En este respecto, se espera que la cooperación

intermunicipal emerge bajo el mecanismo que reporte los mayores beneficios y los menores costos.

El estudio de la cooperación intermunicipal puede atender a distintas perspectivas. En primer término, puede comprenderse como una decisión individual de la autoridad local en la búsqueda de beneficios para su municipio. En segundo lugar, es posible entenderlo como un modelo de gestión que permite mayor flexibilidad en comparación con la tradicional burocracia. Finalmente, se identifica una tercera perspectiva que la entiende como una configuración de relaciones o arreglo institucional que da gobernabilidad a un territorio, reconociendo la interdependencia entre los actores que componen ese espacio (Arias et al., 2019). Esta última manera de entender la cooperación se asocia al concepto de gobernanza intermunicipal, que es el foco de este trabajo.

Para estudiar la operación de la gobernanza intermunicipal, un número importante de investigadores han explorado en las características estructurales de las relaciones y cómo estas pueden facilitar u obstaculizar el logro de objetivos comunes. Este enfoque, conocido como análisis de redes (ARS), se ha vuelto popular entre los estudiosos del manejo de emergencias (Hu et al., 2022). El análisis de redes permite incorporar en el estudio las complejidades e interdependencias existentes entre los actores llamados a intervenir en las diferentes etapas de la gestión del desastre. En este respecto, ARS permite identificar características estructurales como, por ejemplo, quienes son los actores claves, quienes quedan aislados de la red, con cuánta intensidad se dan las interacciones entre los actores, entre otras (Comfort et al., 2012; Kapucu, 2006; Kapucu y Demiroz, 2011).

Si bien se espera que los acuerdos colaborativos permitan a los actores obtener soluciones colectivas que sería imposible obtener de manera individual (Bowman y Parsons, 2009; Provan y Kenis, 2008) y ese hecho se encuentra entre las principales motivaciones de los gestores públicos para desarrollar este tipo de arreglos interinstitucionales (Chen y Thurmaier, 2009; Thurmaier y Wood, 2002), las redes de gobernanza no siempre consiguen los resultados previstos, por lo que se requiere ampliar las investigaciones en las condiciones que las harían exitosas (Cristofoli et al., 2015; Hu et al., 2022).

Estudiar la estructura de la red ayuda a entender el funcionamiento y desempeño de la gobernanza en tanto revela patrones subyacentes de comportamiento entre los actores. Esta línea de investigación se sustenta en la idea de que diferentes modos de organizar el proceso de políticas se asocian a diferentes capacidades de organización y así a diferentes resultados (Sandström y Carlsson, 2008). En este respecto, propone que la estructura de una red de gobernanza, referida a la constelación de actores que la componen y sus patrones de interacción, habilita condiciones que pueden influir sobre el desempeño que pueda tener la red (Hu et al., 2022; Provan y Milward, 2001; Sandström y Carlsson, 2008; Siciliano et al., 2021; Smith, 2020).

En general, se reconoce que hay dos propiedades de las estructuras de las redes que afectan el desempeño de éstas en términos de su capacidad para resolver problemas comunes (Burt, 2000; Sandström y Carlsson, 2008). Por una parte, la idea de cierre de red (*network closure*), asociada al grado de cohesión de la red o la redundancia de las relaciones, y el concepto de agujeros estructurales (*structural hole*), que enfatiza en los puentes de la red y en la importancia de la heterogeneidad de las relaciones. Este trabajo se concentra en la idea de cierre de red.

El cierre de red como propiedad estructural implica un alto nivel de interconexión entre los actores. En una estructura social fuertemente conectada, la información fluye libremente promoviendo el desarrollo de normas y valores comunes que favorecen la acción colectiva (Coleman, 1990). Así, capital social, confianza, reciprocidad y creación de sanciones al comportamiento oportunista son elementos característicos de estructuras cerradas de red (Burt, 2000; Coleman, 1990).

Desde la perspectiva del análisis de redes, el concepto de cierre de red se operacionaliza en métricas que incluyen la densidad, la centralización y la transitividad, las cuales tendrían un impacto directo en el desempeño de la red (Sandström, 2008; Sandström y Rova, 2009). Una red con alta densidad o con un alto nivel de conexión directa entre los actores asegura el flujo de comunicación, facilitando la negociación, el monitoreo y la acción conjunta (Burt, 2000). Asimismo, la comunicación y colaboración pueden alcanzarse de forma indirecta por medio de un actor central coordinador que integra los flujos de información

y que hace cumplir los acuerdos en el contexto de una red jerarquizada con altos niveles de centralización (Provan y Milward, 1995; Sandström y Carlsson 2008; Wasserman y Faust, 1995). Finalmente, una red con alta transividad, es decir, con altos niveles de agrupamiento propicia el desarrollo de confianzas entre actores en la lógica de los amigos de mis amigos son mis amigos, favoreciendo el intercambio de información, la confianza y el aprendizaje (Henry et al., 2011; Siciliano et al., 2020).

Por medio del análisis de redes, este trabajo examina las métricas asociadas al cierre de red para estudiar las condiciones para el desempeño que presenta la estructura de la red de gobernanza intermunicipal creada a consecuencia de la pandemia COVID-19 en la Región Metropolitana de Chile.

### **Sobre el Caso de Estudio**

En la región latinoamericana y en el marco de las reformas descentralizadoras de la década de los noventa, es posible observar una proliferación de instancias de colaboración intermunicipal en forma de acuerdos interlocales, consorcios públicos y asociativismo municipal (Arias et al., 2019). En este respecto, la cooperación intermunicipal aparece como un mecanismo innovador para aumentar la capacidad de los gobiernos locales en el contexto de la ampliación de las agendas locales, la complejización de los problemas territoriales y la escasez de recursos (Mazzalay, 2011; Rodríguez-Oreggia y Tuirán Gutiérrez, 2006).

En el caso chileno, el desarrollo del fenómeno intermunicipal se ha sustentado en marcos institucionales y políticas públicas pro-cooperación desde la re-democratización de los gobiernos locales. Con la promulgación de la Ley de Municipalidades en el año 1991 y con la reforma constitucional del año 2009, se establece la posibilidad de que las municipalidades celebren convenios de colaboración y formen asociaciones municipales, respectivamente (Ley 18.695; Ley 20.346). Asimismo, el ejecutivo ha implementado programas y fondos exclusivos para el fortalecimiento del asociativismo (Fernández y Morales, 2008).

Una demostración del alcance de la cooperación intermunicipal en el país es que todos los municipios (345) participan de al menos una asociación municipal

y tienen al menos un convenio de colaboración (Arias y Garrido-Vergara, 2019). Particularmente, en la temática del manejo de emergencias, se evidencia el establecimiento de convenios de colaboración para coordinar acciones, intercambiar información, recursos y equipos en situaciones de emergencia. En la Región Metropolitana de Santiago, caso de estudio de este trabajo, el 30% del total de convenios de colaboración suscritos entre municipios incorpora acciones colectivas en caso de catástrofe o emergencia (Arias et al, 2020).

La Región Metropolitana de Santiago concentra cerca del 40% de la población del país (Instituto Nacional de Estadísticas, s.f.) en un espacio territorial altamente fragmentado donde operan 52 gobiernos locales. En este escenario regional, las consecuencias de la pandemia COVID-19 han sido catastróficas. A mediados del año 2021, la Región concentra alrededor del 42% del total de casos y 62% de las defunciones del país (Canales, 2021; Gobierno de Chile, 2020). Los gobiernos locales de la región han jugado un papel crítico en este escenario, aún cuando quedaron excluidos de la respuesta institucional chilena a la pandemia (Belmar y Jofre, 2020; Montecinos, 2020). A pesar de la relevancia de estas respuestas locales a la crisis, no sabemos en qué extensión estas han sido resultado de procesos colaborativos entre municipios. Conocer la red de gobernanza intermunicipal y sus principales características estructurales es el desafío de este trabajo.

## Metodología

En este artículo se analizan las características de la red de gobernanza intermunicipal que opera a consecuencia de la pandemia COVID-19, tomando como caso de estudio la Región Metropolitana de Santiago de Chile. El levantamiento de datos se basó en una encuesta online aplicada a 199 directivos municipales del total de comunas de la Región Metropolitana (52 municipios). Fueron considerados aquellos cargos directivos con experiencia y conocimiento en colaboración en tiempos de emergencias, entre ellos: alcaldes/as, administradores/as municipales, directores/as de desarrollo comunitario, secretarios/as de planificación y encargados/as de las oficinas de emergencia municipal. Los correos de los funcionarios fueron recopilados a través de la página web de cada uno de los municipios.

Las encuestas fueron enviadas vía correo electrónico durante los meses de junio y julio de 2020, cuando la región acumulaba el 74% de casos COVID-19 (Gobierno de Chile, 2020). Del total de encuestas enviadas, se recibieron 72 respuestas (equivalentes a una tasa de respuesta del 36%). Las respuestas representan a 50 de los 52 municipios, es decir al 96% de los gobiernos locales de la Región Metropolitana de Santiago de Chile. Las respuestas se agruparon por municipio dando cuenta de la diversidad de lazos que un mismo municipio tuvo durante la emergencia del COVID-19. A partir de estos datos se construyó una matriz de adyacencia binaria, la cual fue simetrizada para levantar la red de gobernanza intermunicipal de respuesta al COVID-19.

La encuesta abordó preguntas relativas a la creación de relaciones colaborativas intermunicipales para resolver problemas en torno a la pandemia COVID-19, los tipos de problemas que se abordaron en conjunto, la percepción efectividad de las soluciones colaborativas, y las condiciones para mejorar el nivel de efectividad en futuras colaboraciones en tiempos de emergencia o catástrofe. Un total de 24 ítems fueron usados para analizar las características de la red de gobernanza intermunicipal y la percepción de colaboración intermunicipal de los directivos.

El análisis de los datos comprendió dos etapas. En primer lugar, se desarrolló un análisis de redes que permitió graficar la red de gobernanza intermunicipal y analizar sus características estructurales. El estudio analizó las medidas de cohesión de la red, examinando la densidad, los grados de centralización y la transitividad en la red de gobernanza intermunicipal durante la pandemia COVID-19. En una segunda etapa, el estudio desarrolló un análisis estadístico descriptivo que permitió dar cuenta de los tipos de problemas más frecuentes que se abordaron en conjunto, los niveles de percepción de efectividad asociados a esas acciones y las condiciones claves para mejorar el nivel de efectividad en futuras colaboraciones.

## Resultados

La Figura 1 presenta la red de gobernanza intermunicipal que emerge como consecuencia de la pandemia COVID-19 en la Región Metropolitana de Santiago. En la figura, los círculos o nodos representan a los 52 gobiernos locales

y las líneas simbolizan las relaciones de cooperación existente entre los municipios, las cuales ascienden a 182.

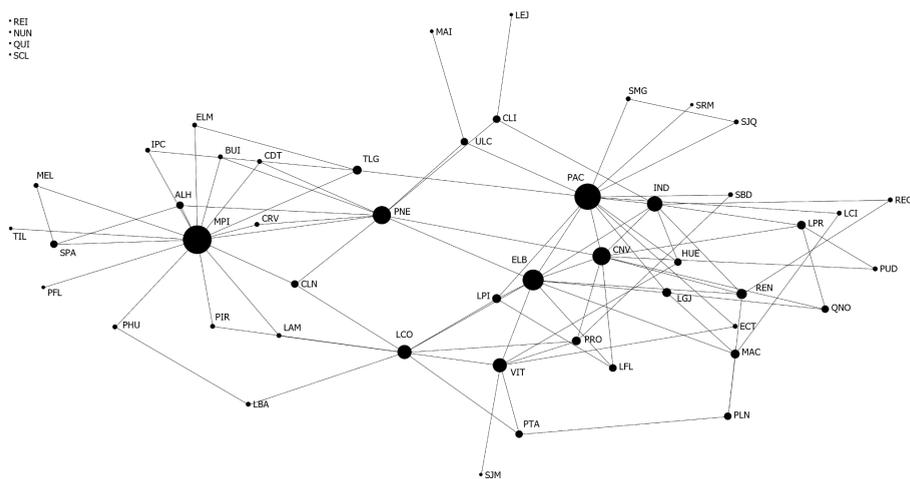


Figura 1. Red de Gobernanza Intermunicipal

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la figura, la mayoría de los gobiernos locales (48) presentan al menos una relación, varios de ellos (42) tienen múltiples relaciones y sólo cuatro no presentan ninguna conexión con otro municipio. De esta manera, la red de gobernanza intermunicipal está fragmentada en cinco componentes, es decir, grupos de nodos que no se relacionan entre sí. El componente principal comprende al 92% de los gobiernos locales de la región que colaboran para realizar acciones de gestión de la emergencia y los otros cuatro componentes corresponden cada uno a los cuatro gobiernos locales que no evidencian acciones de gestión de la pandemia de manera colaborativa, quedando aislados del principal componente de la red.

Las líneas que conectan a los nodos en la Figura 1 representan las acciones conjuntas de gestión de la emergencia, las cuales comprenden una diversidad de mecanismos de colaboración. La Figura 2 muestra la distribución de frecuencias de los mecanismos de colaboración informados por las y los encuestados.



**Figura 2. Distribución de Frecuencias de los Mecanismos de Colaboración Informados**

**Fuente:** Elaboración propia.

De acuerdo con la Figura 2, es posible relacionar la distribución de la frecuencia de los mecanismos de colaboración mencionados con los niveles de complejidad que involucran. Por una parte, las donaciones entre municipios se ubican como el mecanismo de colaboración que reviste el nivel más bajo de complejidad, en tanto no involucra esfuerzos de negociación ni de monitoreo sino sólo el intercambio de información para coordinar la acción. En esta relación, los actores no asumen grandes riesgos pues no se espera un comportamiento recíproco y no requiere altos niveles de confianza entre las partes. Así, las donaciones, en conjunto con el monitoreo de casos COVID-19 y la representación de problemas comunes, son los mecanismos más frecuentes y de menor complejidad.

Por el contrario, la prestación conjunta de servicios es un mecanismo de alta complejidad, dado que no sólo implica un intercambio de información, sino que requiere de negociación entre partes y de monitoreo para hacer cumplir los acuerdos. Por lo tanto, este mecanismo requiere de altos niveles de confianza y de un compromiso creíble de cada una de las partes. Entendiendo que la prestación de servicios, la adquisición conjunta y los préstamos son mecanismos complejos,

éstos son señalados como los menos utilizados por parte de los gobiernos locales para enfrentar la pandemia COVID-19.

La operación simultánea de estos mecanismos, como respuesta a la emergencia sanitaria, dio forma a la estructura de relaciones intermunicipales. Para comprender mejor su desempeño es posible atender a sus características estructurales, las cuales reflejan diferentes formas de organizar el proceso de política y así diferentes capacidades de organización que pueden influir sobre la efectividad de la red de gobernanza (Hu et al., 2022; Provan y Milward, 2001; Sandström y Carlsson, 2008; Siciliano et al., 2020; Smith, 2020). Al alero de esa línea de investigación, este trabajo examinó la estructura de la red de gobernanza de respuesta al COVID-19 en la Región Metropolitana y en particular en su nivel de cierre (*network closure*) en tanto condición que facilita el desempeño de esta. Para ello, se analizaron las medidas asociadas a la cohesión, la centralización y la transitividad. La Tabla 1 muestra las métricas para la red en estudio.

**Tabla N°1. Métricas para la Red en Estudio**

<b>Métrica</b>	<b>Valor</b>
Densidad	0.069
Centralización	0.245
Transitividad	0.168

**Fuente:** Elaboración propia.

En primer lugar, la Tabla 2 muestra que la métrica de densidad asciende a 7%, lo cual significa que, de todas las potenciales relaciones colaborativas existentes entre los 52 gobiernos locales de la región, sólo el 7% de ellas fueron activadas para colaborar en el contexto de la pandemia. Si bien no hay un parámetro asociado a las redes de manejo de emergencia consensuado en la literatura, la baja densidad de la red nos indica un bajo nivel de conexión directa entre los actores locales que sugiere las dificultades de comunicación y negociación entre los actores.

Por su parte, la centralización de la red de gobernanza intermunicipal alcanza el 24,5% lo cual indica que la estructura tiende levemente a la jerarquización, donde unos pocos gobiernos locales aparecen como actores centrales más

conectados que otros. Una red medianamente centralizada nos informa acerca del grado de conexión indirecta de los actores locales, la cual está mediada por cinco (5) gobiernos locales, quienes podrían permitir la integración de la comunicación, facilitando la acción colectiva.

Finalmente, la transitividad de la red estudiada es de 16,8% lo cual representa un nivel medio-bajo de agrupamiento. Lo anterior implica que existen conexiones indirectas en la red, no jerarquizadas y en la lógica de triadas, las que permiten la formación de grupos donde se favorece el intercambio horizontal de información y la comunicación.

Estas características estructurales de la red de gobernanza intermunicipal, en su conjunto, revelan las dinámicas de interacción entre los actores locales que generan condiciones para el desempeño de la red. En este respecto, se evidencia que la red estudiada no tiene altos niveles de cierre en tanto es una red con baja densidad, levemente transitiva y de mediana centralización. Asimismo, al comparar los resultados de las métricas se puede indicar que el desempeño de la red descansa más en las interconexiones indirectas (a través de otro) que, en las directas, donde algunos gobiernos locales aparecen como actores centrales (centralización) que permiten dar fluidez a la comunicación y donde grupos (transitividad) facilitan el intercambio.

En relación con la percepción de efectividad por parte de los agentes municipales encuestados, es relevante señalar que se valora como medianamente efectiva para resolver los problemas derivados de la emergencia COVID-19. En la escala 1 a 7, el promedio de valoración de la efectividad alcanzó un 5.1, en un rango que va entre 2 y 7, donde el grupo mayoritario calificó las acciones colaborativas con las notas 5 y 6. Esto implica que, si bien el desempeño de la cooperación se valora positivamente, ésta no se considera como un mecanismo altamente efectivo para enfrentar la crisis sanitaria.

De acuerdo con esta evaluación y considerando la experiencia en la emergencia, las y los encuestados señalan condiciones claves para mejorar el nivel de efectividad en futuras colaboraciones (Ver Tabla 2). En este respecto, destacan:

Creación de una instancia a nivel regional, existencia de relaciones previas, generación de planes de emergencia y suscripción de convenios de colaboración temáticos.

**Tabla 2. Condiciones Claves Para Mejorar el Nivel de Efectividad en Futuras Colaboraciones**

<b>Condiciones para mejorar la efectividad de la cooperación intermunicipal en tiempos de emergencias o catástrofe</b>	<b>N°</b>	<b>Porcentaje</b>
Que exista una instancia permanente a nivel regional donde participen los municipios del territorio en conjunto con las autoridades gubernamentales, ej. comité regional de emergencias.	23	0,22
Tener buenas relaciones previas con los municipios a colaborar.	21	0,2
Tener planes de emergencia en conjunto.	18	0,17
Tener un convenio de colaboración previo que especifique temas de emergencia.	14	0,13
Ser parte de una asociación de municipalidades.	12	0,11
Tener mayor contacto previo entre los funcionarios de los municipios.	9	0,09
Que la autoridad política provincial, regional o nacional mandate la colaboración entre municipios específicos.	8	0,08

**Fuente:** Elaboración propia.

En primer término, se sostiene que la efectividad de la cooperación intermunicipal mejoraría con la creación de una instancia regional permanente en la que participen tanto los gobiernos locales como otras autoridades de gobierno. En el contexto del actual centralismo al que los gobiernos locales quedaron supeitados durante la pandemia (Montecinos, 2020), este resultado informa acerca de una necesidad manifiesta por descentralización y por una integración vertical y horizontal de los actores involucrados en la gestión de las emergencias. Esto corresponde a uno de los desafíos más relevantes para los recientemente creados gobiernos regionales, quienes deberán llenar el vacío institucional existente en la actual normativa que no contempla mecanismos de coordinación de las relaciones intergubernamentales en ámbitos tan sensibles como el abordaje de catástrofes o emergencias (Montecinos, 2020).

En segundo lugar, destaca la importancia asignada a la construcción de capital social para la conformación de redes de gobernanza efectivas, en tanto se percibe que el tener buenas relaciones previas puede mejorar el desempeño de esta acción conjunta. En este sentido, la existencia de una trayectoria de relaciones podría contribuir al desarrollo de las confianzas y reciprocidades necesarias para evitar el comportamiento oportunista y favorecer la colaboración.

Finalmente, se asigna un rol relevante a la planificación de la gestión de emergencias para el mejoramiento de la efectividad. Los planes y convenios son una parte fundamental de la fase de preparación, los cuales permiten tener en cuenta los riesgos potenciales, hacer arreglos con otras jurisdicciones para compartir recursos, aclarar las responsabilidades jurisdiccionales, entre otras. En consecuencia, el desarrollo de planes conjuntos y el contar con convenios en temas de emergencia lograrían mejorar los resultados obtenidos en las acciones colaborativas.

## **Conclusiones**

Este artículo analiza las características de la red de gobernanza intermunicipal que opera a consecuencia de la pandemia COVID-19 en la Región Metropolitana de Santiago de Chile. El análisis evidencia que los gobiernos locales activaron prontamente relaciones colaborativas en el contexto de la crisis sanitaria. En este respecto, los resultados muestran que el 92% de los gobiernos locales de la región activaron 182 interacciones para realizar diversas acciones de gestión de la emergencia.

Un hallazgo interesante es que los mecanismos de colaboración más utilizados por los actores locales son aquellos que conllevan bajos niveles de complejidad en términos de costos de coordinación, negociación y monitoreo de los acuerdos. En coherencia, mecanismos de colaboración que implican altos riesgos y costos como la prestación de servicios conjunta, son menos habituales en el caso de la región.

En cuanto a la capacidad de la red para resolver los problemas asociados a la pandemia, los resultados se asocian con un desempeño medianamente

efectivo de la cooperación intermunicipal, tanto si consideramos la percepción de los actores locales como si atendemos a las condiciones estructurales que ésta genera para un buen desempeño. En vistas a mejorar la efectividad de la alternativa colaborativa, los gobiernos locales destacan cuatro líneas de acción: Creación de una instancia a nivel regional, existencia de relaciones previas, establecimiento de planes de emergencia y suscripción de convenios de colaboración en la temática.

Respecto de las recomendaciones es importante destacar que la planificación o preparación de la emergencia es una etapa fundamental para el buen desempeño de la gestión de desastres para los gobiernos locales de la región. Los planes identifican los actores relevantes, asignan roles y responsabilidades, evalúan los riesgos potenciales, entre otros (Henstra, 2010; Somers y Svava, 2009). Sin embargo, es importante considerar el alcance y especificidad de estos planes cuando se establecen convenios de colaboración en la etapa de preparación dado que algunos estudios demuestran que alcances reducidos y poco específicos resultan en bajos niveles de efectividad en el contexto de un desastre (Arias et al., 2020).

Junto con el valor de la planificación, los actores locales esperan participar de instancias permanentes de coordinación regional donde interactúen los distintos niveles de gobierno para armonizar los planes de emergencia, coordinar las respuestas y consensuar las acciones de mitigación y recuperación. Este es uno de los mayores desafíos que enfrenta el país al alero de la reciente creación de la figura de gobernador regional, el cual tendrá un impacto en el rediseño de las relaciones intergubernamentales. En este nuevo contexto, las redes colaborativas de gobernanza intermunicipal pueden adquirir un rol aún más protagónico en temas tan sensibles como la gestión de emergencias.

En consecuencia, se evidencia que la gobernanza intermunicipal para el abordaje de emergencias en la región está en una etapa inicial, de baja complejidad y mediana efectividad, lo cual, bajo ciertas condiciones claves, mayor preparación y descentralización, podría avanzar hacia un estado de desarrollo más complejo y profundo.

## Agradecimientos

Esta investigación está financiada por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), Programa FONDECYT INICIACIÓN No. 11220121.

## Referencias

- Arias, K. y Garrido-Vergara, L. (2019). What propels municipal governments to collaborate? The case of Thematic Environmental Association in Chile. *Lex Localis*, 17(1), 139–157. [https://doi.org/10.4335/17.1.139-157\(2019\)](https://doi.org/10.4335/17.1.139-157(2019))
- Arias, K., Retamal, K. y Ramos, C. (2019). Cooperación inter-municipal en América Latina: Estado del arte y desafíos futuros de la investigación. *Revista de Administração Pública*, 53(3), 575–591. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180042>
- Belmar J. y Jofre R., 2021. Respuesta del asociacionismo municipal frente a la crisis social y sanitaria en Chile: Gobiernos locales, Estado central y gestión de crisis. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (35), 285–312. <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/61429>
- Boin, A., McConnell, A. y Hart, P. (2021). *Governing the pandemic: The politics of navigating a mega-crisis*. Springer Nature. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-72680-5>
- Bowman, A. y Parsons, B. (2009). Vulnerability and resilience in local government: assessing the strength of performance regimes. *State and Local Government Review*, 41(1), 13–24. <https://doi.org/10.1177/0160323X0904100102>
- Burt, R. S. (2000). The network structure of social capital. *Research in Organizational Behavior*, 22, 345–423. [https://doi.org/10.1016/S0191-3085\(00\)22009-1](https://doi.org/10.1016/S0191-3085(00)22009-1)
- Canales, A. I. (2021). La desigualdad social frente al COVID-19 en el área Metropolitana de Santiago (Chile). *Notas de Población*, 47(111), 13–42. <https://doi.org/10.18356/16810333-47-111-2>
- Cigler, B. A. (2007). The “big questions” of Katrina and the 2005 great flood of New Orleans. *Public Administration Review*, 67, 64–76. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00814.x>
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of social theory*. Harvard University Press.

- Comfort, L. K., Waugh, W. L. y Cigler, B. A. (2012). Emergency management research and practice in public administration: Emergence, evolution, expansion, and future directions. *Public Administration Review*, 72(4), 539–547. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02549.x>
- Chen, Y. C. y Thurmaier, K. (2009). Interlocal agreements as collaborations: An empirical investigation of impetuses, norms, and success. *The American Review of Public Administration*, 39(5), 536–552. <https://doi.org/10.1177/0275074008324566>
- Cristofoli, D., Macciò, L. y Pedrazzi, L. (2015). Structure, mechanisms, and managers in successful networks. *Public Management Review*, 17(4), 489–516. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.798025>
- Dzigbede, K. D., Gehl, S. B. y Willoughby, K. (2020). Disaster resiliency of US local governments: Insights to strengthen local response and recovery from the COVID-19 pandemic. *Public Administration Review*, 80(4), 634–643. <https://doi.org/10.1111/puar.13249>
- Feiock, R. C. (2013). The institutional collective action framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), 397–425. <https://doi.org/10.1111/psj.12023>
- Fernández, J. y Morales, M. (Eds.). (2008). *Asociaciones Municipales: Lecciones y Aprendizajes orientadores para una Política de Fortalecimiento*. SUBDERE.
- French, P. (2011). Enhancing the legitimacy of local government pandemic influenza planning through transparency and public engagement. *Public Administration Review*, 71(2), 253–264. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02336.x>
- Gobierno de Chile. (2020). Cifras oficiales COVID-19. Gob.cl. Recuperado de <https://www.gob.cl/pasoapaso/cifrasoficiales/>
- Henry, A., Lubell, M. y McCoy, M. (2011). Belief systems and social capital as drivers of policy network structure: The case of California regional planning. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), 419–444. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq042>
- Henstra, D. (2010). Evaluating local government emergency management programs: What framework should public managers adopt? *Public Administration Review*, 70(2), 236–246. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02130.x>
- Hu, Q., Medina, A., Siciliano, M. D. y Wang, W. (2022). Network structures and network effects across management and policy contexts: A

- systematic review. *Public Administration* (Early View). <https://doi.org/10.1111/padm.12835>
- Instituto Nacional de Estadísticas. (s.f.). Entrega final CENSO 2017. Censo2017. Recuperado de <http://www.censo2017.cl/>
- Kapucu, N. (2006). Interagency communication networks during emergencies: Boundary spanners in multiagency coordination. *The American Review of Public Administration*, 36(2), 207–225. <https://doi.org/10.1177/0275074005280605>
- Kapucu, N. y Demiroz, F. (2011). Measuring performance for collaborative public management using network analysis methods and tools. *Public Performance y Management Review*, 34(4), 549–579. <https://doi.org/10.2753/pmr1530-9576340406>
- Kapucu, N., Augustin, M. y Garayev, V. (2009). Interstate partnerships in emergency management: Emergency Management Assistance Compact in response to catastrophic disasters. *Public Administration Review*, 69(2), 297–313. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.01975.x>
- Keough, S. y Kaplan, D. (2021). Introduction to the special issue on COVID-19. *Geographical Review*, 111(4), 493–495. <https://doi.org/10.1080/00167428.2021.1971476>
- Ley No. 18.695, Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley No. 18695, orgánica constitucional de municipalidades, mayo 9, 2006, Diario Oficial [D.O.] (CL).
- Ley No. 20.346, Reforma constitucional en materia de asociacionismo municipal, mayo 8, 2009, Diario Oficial [D.O.] (CL).
- Mazzalay, V. (2011). Coordinación socio-política en Córdoba. Estructuras de gobernanza en el desarrollo local-regional, Córdoba, EDUCC, Biblioteca Gobierno, 520 páginas. *Studia Politicae*, (24), 125–133. <https://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/view/561/579>
- McGuire, M. y Silvia, C. (2010). The effect of problem severity, managerial and organizational capacity, and agency structure on intergovernmental collaboration: Evidence from local emergency management. *Public Administration Review*, 70(2), 279–288. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02134.x>
- Montecinos, E. (2020). Descentralización, pandemia y el desafío de las relaciones intergubernamentales pos 2021 en Chile. *Estado, Gobierno y Gestión*

- Pública: Revista Chilena de Administración Pública*, (35), 111–138. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7918965>
- Nohrstedt, D. (2015). Does adaptive capacity influence service delivery? Evidence from Swedish emergency management collaborations. *Public Management Review*, 17(5), 718–735. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.848921>
- Provan, K. G. y Milward, H. B. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1–33. <https://doi.org/10.2307/2393698>
- Provan, K. G. y Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414–423. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00045>
- Provan, K. y Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Rodríguez-Oreggia, E. y Tuirán Gutiérrez, R. (2006). La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. *Gestión y Política Pública*, XV(2), 393–409. <https://www.redalyc.org/pdf/133/13315205.pdf>
- Sandström, A. (2008). *Policy Networks. The relation between structure and performance* [Tesis doctoral, Luleå University of Technology]. DiVA. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:989924/FULLTEXT01.pdf>
- Sandström, A. y Carlsson, L. (2008). The performance of policy networks: The relation between network structure and network performance. *Policy Studies Journal*, 36(4), 497–524. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00281.x>
- Sandström, A. y Rova, C. V. (2010). The network structure of adaptive governance – A single case study of a fish management area. *International Journal of the Commons*, 4(1), 528–551. <https://doi.org/10.18352/ijc.156>
- Savitch, H. V. (2003). Does 9-11 portend a new paradigm for cities? *Urban Affairs Review*, 39(1), 103–127. <https://doi.org/10.1177/1078087403254224>
- Siciliano, M., Wang, W. y Medina, A. (2021). Mechanisms of network formation in the public sector: A systematic review of the literature. *Perspectives on Public Management and Governance*, 4(1), 63–81. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvaa017>

- Smith, J. (2020). Theoretical advances in our understanding of network effectiveness. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(2), 167–182. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz032>
- Somers, S. y Svara, J. H. (2009). Assessing and managing environmental risk: Connecting local government management with emergency management. *Public Administration Review*, 69(2), 181-193. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.01963.x>
- Thurmaier, K. y Wood, C. (2002). Interlocal agreements as overlapping social networks: Picket–fence regionalism in metropolitan Kansas City. *Public Administration Review*, 62(5), 585-598. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00239>
- Vial, C. (2016) El asociativismo intermunicipal en Chile. En D. Cravacuore y A. Chacón (Eds.), *El asociativismo intermunicipal en América Latina* (pp. 106–134). AMUCH-UTEM.
- Wasserman, S. y K. Faust. (1994). *Social network analysis. Methods and applications*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511815478>

