



Perfiles Latinoamericanos

ISSN: 0188-7653

perfiles@flacso.edu.mx

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

México

Zurbriggen, Cristina

Gobernanza: una mirada desde América Latina

Perfiles Latinoamericanos, núm. 38, julio-diciembre, 2011, pp. 39-64

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11519271002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)



Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Gobernanza: una mirada desde América Latina

Cristina Zurbriggen\*

## Resumen

El concepto de *gobernanza* adquiere cada vez más trascendencia en los debates teóricos europeos y en la práctica política, en tanto nuevo modo de gestionar las políticas públicas, a partir de las reformas del sector público en los años ochenta. Sin embargo, el debate en América Latina ha tenido características diferentes que el europeo, por lo que es necesario aportar una revisión crítica de la agenda propuesta para la transformación del Estado en la región y la transferencia de la noción de *governance* por los organismos multilaterales. Para comprender estas transformaciones, aquí se analizan tres áreas centrales de las reformas estatales emprendidas en América Latina: la privatización de servicios públicos, las nuevas ofertas de políticas sociales y los procesos de descentralización. Ello nos permitirá entender la tensión entre los modelos normativos y los particulares patrones de gobernanza que predominan en América Latina.

## Abstract

Governance is becoming an increasingly important concept in European theoretical debates and in political practice as a new way to manage public policies, since the public sector reforms in the 80s. However, the debate in Latin America has different characteristics than in Europe, so it is necessary to provide a critical review of the proposed agenda for the transformation of the state in the region, and of the transfer of the concept of governance by multilateral agencies. To understand these changes the paper examines three key areas of reforms in Latin America and the privatization of public services, new social policies proposals and the decentralization process. This will help us understand the tension between normative models and specific patterns of governance that prevail in Latin America.

**Palabras clave:** *governance*, políticas públicas, gestión pública, reforma del Estado, América Latina, políticas sociales, privatización, descentralización.

**Key words:** governance, public policy, State reform, Latin America, social policies, privatization, decentralization.

\* Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Eberhard-Karls de Tübingen, Alemania. Directora del Proyecto Flacso Uruguay.

## Introducción

# E

l concepto de gobernanza (*governance*) adquiere cada vez más trascendencia en los debates teóricos y en la práctica política, en tanto nuevo modo de gestionar las políticas públicas. En la sociedad actual, los procesos nacionales de decisión pública se vuelven cada vez más permeables a la influencia de actores internacionales, nacionales, regionales y locales. Los procesos de reforma del Estado en América Latina, iniciados en los años ochenta, como la privatización, la descentralización y la delegación de responsabilidades de gestión pública a espacios privados, locales o regionales, han cambiado el escenario político. En este nuevo, complejo y cambiante entorno, con múltiples actores, el Estado, garante del bien público, no puede por sí solo solucionar los problemas de la sociedad actual.

De esta constatación, la gobernanza surge como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y de mercado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en la hechura de las políticas públicas. Se espera que a través de este proceso de elaboración de las políticas, fundamentado en la colaboración, el consenso y la participación de distintos actores, se mejoren los resultados y rendimientos de las políticas y, en definitiva, se garantice la gobernabilidad del sistema político.

Sin embargo, el debate sobre la gobernanza en América Latina ha tenido características diferentes que el europeo, por lo que resulta necesario aportar una revisión crítica de la agenda propuesta con la transferencia de la noción de buen gobierno (*good governance*),<sup>1</sup> parte de los organismos multilaterales, con el fin de que sea más efectiva la ayuda para el desarrollo.

Para analizar estas transformaciones, en primer lugar, se presenta una visión general de los principales debates europeos sobre la gobernanza. En segundo, se analiza cómo los instrumentos de la gobernanza son difundidos en América Latina por los organismos multilaterales. En tercero, se evalúa la introducción de formatos de gobernanza en tres estudios de casos de políticas públicas, en áreas relevantes de las reformas estatales emprendidas en América Latina, como la privatización de servicios públicos, las nuevas ofertas de políticas sociales y los procesos de descentralización. Ello nos permitirá entender la tensión generada dentro del Estado por los particulares patrones de gobernanza que se desarrollaron en la región. Por último, el artículo concluye con una breve reflexión sobre los temas que serían importantes en el futuro próximo para la investigación académica.

<sup>1</sup> Este término se traduce, indistintamente, como buena gobernanza, buena gobernabilidad y buen gobierno.

## Hacia una definición conceptual

### Redes de políticas públicas y gobernanza<sup>1</sup>

El debate europeo sobre la gobernanza se desarrolló con vigor a partir de los años noventa y se transformó rápidamente en un nuevo paradigma que intentaba explicar las transformaciones del Estado en las tres últimas décadas. Un buen punto de partida para revisar la amplia producción sobre la temática es analizar el origen teórico de las más importantes escuelas: la escuela de las redes de políticas públicas (*policy networks*) y la escuela de la gobernanza (Klijn, 2007).

El desarrollo del concepto de redes de políticas públicas intenta dar cuenta de las diversas modalidades de intermediación de intereses (entre actores públicos y privados) en la elaboración e implementación de las políticas públicas, superando el modelo pluralista y corporativista (Marsh y Rhodes, 1992; Smith, 1993; Marsh, 1998). Mientras que la escuela de la gobernanza centra el debate en las transformaciones de las funciones administrativas del Estado, presentándola como un nuevo modo de gestionar los asuntos públicos, opuesto al jerárquico y al de mercado (Marsh, 2008: 263). No obstante, si bien los abordajes de investigación son diferentes, encontramos solapamientos y muchos autores participan y discuten en ambas escuelas.

Desde esta última perspectiva, la introducción de las redes es una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado no es el actor dominante en los procesos decisionales. En consecuencia, la noción de redes no representa tanto una perspectiva analítica nueva, sino un cambio real en la hechura de la política (Mayntz, 1994).

Esta literatura se ha desarrollado principalmente en Alemania, siendo sus representantes Renate Mayntz, Fritz Schapf y Volker Schnedier, en torno al Instituto Max Planck (Schapf, 1993, 1994 y 1997; Mayntz, 1994 y 1993; Marin y Mayntz, 1991),<sup>2</sup> el Centro de Investigación Interdisciplinario de Bielefeld (Héritier, 1993) y el aporte danés (Sørensen y Torfing, 2009 y 2007; Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997). Estos autores tratan de dar cuenta de la nueva forma de cómo gestionar los asuntos públicos, en un nuevo contexto histórico asociado a la crisis del Estado benefactor inserto en un proceso de globalización, de fortalecimiento de la integración re-

<sup>2</sup> El concepto como forma de *governance* no constituye un marco teórico en sí mismo. Para explicar cómo trabajan las *policy networks*, la mayoría de los autores agrupados en torno al Instituto Max Planck utilizan un institucionalismo centrado en actores, el cual se combina con otros enfoques teóricos, como la teoría de la dependencia de recursos (Kenis y Schneider, 1991; Mayntz, 1993) y la teoría de juegos (Scharpf, 1993).

gional y de déficit democrático. Sin embargo, esta concepción no representa una escuela homogénea y, según Sørensen y Torfing (2009), son cuatro los conceptos que han dominado en la literatura europea.

En primer lugar, para Jessop (1998) la gobernanza pretende dar cuenta de las transformaciones recientes de la función del gobierno en un contexto complejo de globalización/relocalización, complejidad social, descentramiento de la política y pérdida del carácter “autosuficiente” del Estado. La gobernanza se define como heterarquía, es decir, interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones. Existen, pues, tres modos de regulación en una sociedad: jerárquico (por la autoridad), económico (por el mercado) y heterárquico (por redes autoorganizadas y asociaciones). Estos tres mecanismos coexisten siempre, pero en configuraciones variables. No obstante, lo que caracteriza a la sociedad actual es la extensión actual del mecanismo heterárquico, en detrimento de los otros dos, conduciendo, a su modo de ver, a una verdadera ruptura histórica en la forma de gobernar a la sociedad.

Sin embargo, como afirman Sørensen y Torfing (2009), desde esta perspectiva se asocia la gobernanza con la sociedad civil, lo cual ha conducido a un normativismo injustificado, ya que a menudo se asume que la gobernanza es más consensual, igualitaria, basada en la confianza y en la deliberación que la lógica jerárquica o de mercado, reproduciendo los valores intrínsecos de la sociedad civil.

En segundo lugar, Schärf (1993), Mayntz (1993 y 1994), Kooiman (1993 y 2003) y Kickert, Klijn y Koppenjan (1997) adoptan una definición más limitada de gobernanza que excluye toda forma de interacción política que no esté organizada en términos de una red horizontal. Desde esta perspectiva, un rasgo fundamental de la política contemporánea es el empoderamiento de las organizaciones del sector privado y la sociedad civil, con el correspondiente declive en las potencialidades del Estado. En palabras de Renate Mayntz (1994: 5), las políticas, “en lugar de emanar de una autoridad central, ejecutiva o legislativa [...] se construyen hoy en un proceso que involucra una pluralidad de organizaciones tanto públicas como privadas”. Las redes de políticas públicas son la forma emergente de gobernanza, porque ni la jerarquía ni el mercado son formatos apropiados en un mundo caracterizado por una creciente interdependencia entre el Estado, los actores privados y diferentes organizaciones de la sociedad civil.

En tercer lugar, Rhodes (2007 y 1997) adopta una definición amplia de gobernanza al describir de mejor manera la forma de gobierno actual, pues en la práctica hay muchos centros y niveles de gobiernos en el plano local, regional, nacional y supranacional. Asimismo, el Estado ha incentivado la participación de los sectores privados y voluntarios en la prestación de servicios, y a la adopción de decisiones

estratégicas. El Estado ya no detenta una hegemonía de mando y depende más bien de mecanismos de dirección, diplomacia y negociación.

En pocas palabras, la gobernanza se caracteriza por una red de instituciones e individuos que colaboran juntos y unidos por un pacto de mutua confianza, son organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y a veces autogobernadas. La expresión de Rhodes (1996), “gobernanza sin gobierno”, resume bien su concepción. Gobernar es siempre, desde esta perspectiva, un proceso interactivo, porque ningún agente, ya sea público o privado, tiene bastantes conocimientos ni capacidad de emplear recursos para resolver unilateralmente los problemas (Stoker, 1998).

Finalmente, Pierre y Peters (2000) y Meuleman (2009) definen gobernanza como la totalidad de las interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil, destinadas a resolver los problemas sociales o la creación de oportunidades de la sociedad. La gobernanza es un concepto que incluye todos los modelos de gobernanza, incluyendo la jerarquía.

Históricamente, se han desarrollado diferentes modelos de gobernanza en Europa occidental. Desde la década de los cincuenta hasta la de los setenta, prevaleció la jerarquía, un estilo de gobierno basado en la autoridad, con una clara división de tareas cimentada en las normas, la racionalidad y la objetividad. En los años ochenta, la gobernanza de mercado se convirtió en dominante, centrada en el precio, la eficiencia y la descentralización. Ésta se basa en los principios de la nueva gerencia pública (NGP). En la década de los noventa, emergen las redes de gobernanza, basadas en la interdependencia, la confianza y la empatía. Éstas se consideran una forma híbrida entre la jerarquía y el mercado, distinguiéndolas como un tercer estilo de gobernar los asuntos públicos (Thompson *et al.*, 1990; Peters, 1998; Kickert, 2003).

Esta definición amplia de gobernanza ofrece un marco analítico suficiente para explicar las diferentes posibles combinaciones de coordinaciones que varían de acuerdo a determinados conjunto de normas, valores, creencias compartidas y de ciertos patrones de relaciones interpersonales en cada sociedad (Meuleman, 2009). Por lo tanto, para entender la gobernanza de un país, se requiere un conocimiento previo de su contexto político-institucional y cómo se ha desarrollado en su proceso histórico.

En resumen, la noción de gobernanza proporciona una nueva perspectiva para analizar la complejidad del proceso de toma de decisiones, generado por la pluralidad de actores involucrados que interactúan para formular, promover y lograr objetivos comunes, por medio del intercambio mutuo de conocimientos, recursos, ideas y normas. Lo nuevo es la complejidad del proceso y la variedad de actores del Estado, del mercado y la sociedad civil que participan con intereses divergentes en el proceso decisorio. Sin embargo, en este contexto, el gobierno debería adquirir un

papel más fuerte en la metagobernanza, en el sentido de fortalecer sus capacidades estratégicas para alcanzar objetivos colectivos, por medio de la movilización de recursos y poder de influyentes socios no gubernamentales (Peters, 2010).

## Gobernanza en América Latina

En América Latina, el debate académico sobre la gobernanza ha sido más bien escaso y la noción dominante ha sido difundida por los donantes de la cooperación internacional. El Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han desempeñado una función central en el desarrollo y posterior transferencia de la noción de buen gobierno, pretendiendo, de ese modo, volver más efectiva la ayuda internacional en los países subdesarrollados (Grindle, 2007; Weiss, 2000).

El BM define gobernanza como el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales. En este contexto, el buen gobierno se refiere a la transparencia y la eficacia en tres áreas fundamentales: 1) métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional); 2) capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas (marco regulatorio y eficacia del gobierno), y 3) respeto a los ciudadanos (transparencia, participación y garantía del Estado de derecho) (Word Bank, 2005: 3-7).

El PNUD (UNDP) (1997: 12), por su parte, define gobernanza como “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno. La misma comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias”. Desde este punto de vista, la gobernanza adecuada se caracteriza como “participativa, transparente [...] con control público [...], efectiva y equitativa [...] promotora del Estado de derecho [que] asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso en la sociedad”.

Desde este enfoque, el buen gobierno implica determinadas características del proceso de gobernabilidad, en el que el Estado debe garantizar el cumplimiento de la ley (y hacerlo en forma transparente y libre de corrupción), dar lugar a la participación de la sociedad civil y garantizar el Estado de derecho.

Lo más relevante a enfatizar es que en estas recomendaciones se encuentra implícito un modelo de Estado (neoliberal) y, en consecuencia, la necesidad de fortalecerlo para que funcionen las fuerzas del mercado. En primer lugar, el Estado

debe determinar con precisión el alcance de las funciones que asume y transferir el resto al mercado. Al mismo tiempo, debe incrementar la participación del sector privado y la sociedad civil en actividades que hasta ahora estaban reservadas al sector público, bajo el argumento de que el monopolio estatal en temas de infraestructura, servicios sociales y otros bienes y servicios tiende a ser poco eficaz. El camino es exponer a los organismos estatales a una competencia mayor con el mercado, con el fin de incrementar su eficacia y eficiencia, sustituyendo el modelo jerárquico-burocrático por la nueva gerencia pública (NGP) (BM, 1997).

Los principales interrogantes que se plantean son: ¿cuáles han sido los esquemas de gobernanza efectivamente introducidos en la región?, ¿qué consecuencias han tenido?, ¿cuánto se ha transformado el Estado?, ¿se han logrado gestionar las políticas públicas de forma más eficaz, eficiente, transparente y democrática?

## El contexto latinoamericano

En América Latina, los nuevos formatos de gobernanza emergen en un particular contexto sociopolítico y desarrollo institucional. La región asiste a un doble proceso de transformación, primero, a una serie de cambios asociados a la democratización del régimen político, seguido por un cambio de modelo socioeconómico, que transitó de un modelo de desarrollo Estado-céntrico a un modelo centrado en el mercado.

Un primer cambio relevante en los años ochenta fue la transición de un régimen autoritario a uno democrático que, además de transformar la estructura del sistema electoral a través de diferentes niveles de gobierno, también cambió las relaciones entre el Estado y la sociedad. El proceso de democratización no sólo se relacionó con la implementación de un ambiente electoral competitivo, sino que también se asoció a nuevas formas de participación ciudadana en las políticas públicas. Asimismo, se fundamentan como intentos de romper con las viejas instituciones del corporativismo y clientelismo, que involucró la corrupción y la débil prestación de servicios a grupos marginados. En este nuevo contexto, tuvo lugar una activación de los movimientos sociales que ayudó a aumentar la concientización y preocupación de los ciudadanos sobre las cuestiones de gobierno.

En segundo lugar, surge la transformación de un modelo de desarrollo centrado en el Estado a uno bajo el predominio del mercado. Estos cambios se sintetizaron en el “Consenso de Washington”, el cual resume las recomendaciones de reformas neoliberales de parte de los organismos internacionales (principalmente

por el BM y el FMI) que debían implementar los gobiernos para retomar la senda del desarrollo: disciplina fiscal, reducción del gasto del Estado, liberalización financiera y comercial, apertura a la inversión extranjera directa, privatización de las empresas y servicios públicos, desregulación, fortalecimiento del derecho de propiedad y descentralización.

Este conjunto de reformas estatales llevadas a cabo a fines de los ochenta han sido llamadas también “reformas de primera generación”, cuyo énfasis estuvo puesto en desregular y reducir el gasto, el tamaño y la intervención del Estado en la economía y la sociedad. En un segundo momento, a comienzos de los noventa, frente a los limitados resultados alcanzados en términos de crecimiento económico y reducción de la pobreza y de la desigualdad (Burky y Perry, 1998: 3), se promocionan las “reformas de segunda generación”. Estas últimas, si bien mantuvieron el signo neoliberal, plantearon la necesidad de fortalecer las capacidades estatales y generar instituciones eficientes que garantizaran el funcionamiento de un mercado competitivo. Estas reformas están enfocadas en la administración pública, el aparato judicial, la legislación laboral y mercados de capitales. Además, se da nueva atención a la educación y salud.

La ejecución de estas transformaciones provocó, en toda la región, importantes cambios en el papel del Estado, cuya esfera de acción disminuyó, teniendo lugar un incremento gradual de la participación del sector privado y las ONG, en provisión de bienes y servicios públicos. Específicamente, el sector privado se involucró en los servicios de infraestructura, al tiempo que la sociedad civil lo hizo en programas locales y políticas sociales. Sin embargo, los ritmos que adoptaron los países fueron variables en función del proceso político en el que estaban insertos.

Para comprender estos cambios es preciso profundizar en los estudios de casos de políticas públicas más significativas y, de esta forma, analizar el impacto que ha tenido la transferencia de los formatos de gobernanza en el Estado latinoamericano.

## Gobernanza en América Latina

### Gobernanza del agua y los servicios sanitarios

En los años ochenta, América Latina experimentó un notorio cambio en la gestión de las políticas públicas, en beneficio de la participación del sector privado y en el contexto de privatización de empresas públicas, primero, y de instituciones reguladoras, después. En este marco, la presencia de agencias internacionales en

América Latina promueve la gobernanza como la mejor herramienta para proveer mejores servicios de infraestructura y alcanzar el desarrollo sustentable.

Entre las diversas experiencias de políticas públicas con participación del sector privado en la región, el caso de la infraestructura merece ser considerado, especialmente en materia de agua y servicios sanitarios. Desde 1997, el papel de la comunidad internacional en la promoción de la importancia del acceso al agua y el saneamiento se hace presente en los foros mundiales del agua. Por su parte, la iniciativa más relevante en esta materia está contenida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la ONU, la cual representa un acuerdo global surgido en las cumbres mundiales. Los ODM se relacionan con el sector del agua en lo que respecta a la reducción de la pobreza, la sustentabilidad ambiental y el desarrollo mediante la promoción de acciones conjuntas a escala global (Phumpiu y Gustafsson, 2009).

Considerando las recomendaciones de la comunidad internacional y los ODM, se sugiere la gobernanza como una herramienta alternativa para alcanzar una mejora sustantiva en los servicios sanitarios. Por lo general se acepta que no resulta posible alcanzar un manejo eficiente de los recursos del agua y los servicios sanitarios con las instituciones gubernamentales como único actor, especialmente cuando carecen de una organización efectiva e instituciones fuertes, y con organismos dependientes de las lógicas político-partidarias. Por lo tanto, las alianzas público-privadas para servicios públicos, incluyendo como socios participantes los sectores público y privado, las organizaciones de consumidores, las organizaciones comunitarias, las agencias de cooperación internacional y los sindicatos, son la forma más eficiente, eficaz y democrática para gestionar servicios públicos (Phumpiu y Gustafsson, 2009; BM, 2006; Holland, 2005; Hall *et al.*, 2005).

En este escenario, tuvo lugar en la región un proceso importante de privatización de los servicios sanitarios que antes eran responsabilidad del Estado. Asimismo, en muchos países latinoamericanos se crearon instituciones destinadas a regular y supervisar el sector privado, compartiendo los principios de sus análogas en Estados Unidos, Reino Unido y Francia (Page y Bakker, 2005).

No obstante, las transformaciones en los formatos de gestión no tuvieron los resultados esperados, y la provisión de servicios no han sido suficientes, la inversión ha caído, y ésta no ha alcanzado la normativa internacional en términos de cantidad, calidad y acceso democrático (Calderón y Servén, 2004; OCDE, 2008). Por su parte, sólo el sector privado fue considerado como un protagonista central en el suministro de servicios públicos, mientras que la sociedad civil no se tomó en particular consideración en esta materia.

En Bolivia y Argentina, la participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento ha alertado a gobiernos y consumidores, quienes han demandado una revisión de los procedimientos. La evaluación realizada permite constatar las dificultades en los contratos de concesión con grandes compañías multinacionales, que en algunos casos llevan a recesiones anticipadas de los contratos, debido a numerosos problemas, generados por la falta de estudios previos de sustentabilidad y viabilidad, procedimientos de licitación mal diseñados, contratos jurídicamente deficientes en el contexto de marcos regulatorios inadecuados. Estas dificultades han generado (y generan) graves repercusiones, incluyendo disputas en curso ante tribunales arbitrales internacionales y una redefinición de las modalidades de participación privada en el sector (OCDE, 2008).

Otros tres casos de estudio para mencionar son los de Honduras, Perú y Paraguay. En un acuerdo tácito, la empresa nacional de agua, única organización oficialmente autorizada para proveer este recurso, vende el agua a los propietarios de camiones cisterna al mismo precio al que pone a disponibilidad el agua del grifo. Sin embargo, el precio al cual los consumidores acceden al agua puede ser entre cinco y diez veces más caro, como sucede en los casos de Lima (Perú) y Tegucigalpa (Honduras) (Soto, 2001). Asimismo, el agua vendida a los consumidores proviene de fuentes poco confiables, que no cumplen con los estándares mínimos de calidad. Por otra parte, la entrega del agua no tiene lugar en un mercado organizado, por lo que la calidad y la frecuencia del abastecimiento no están establecidas ni efectivamente reguladas (IDRC Programa Minga, 2003).

En la mayoría de los países latinoamericanos, la provisión de servicios de agua bajo estos nuevos formatos de gobernanza de mercado no ha tenido los resultados esperados.<sup>3</sup> La transferencia de estas formas de gestión se ha realizado sin tener en cuenta el contexto político-institucional de los países de la región. Entre las debilidades destacan la ausencia de un marco institucional, ineficiencias de los sistemas legales y de planificación, escasa disponibilidad de recursos, ausencia de un sistema regulatorio para limitar las decisiones arbitrarias y aumentar la credibilidad del sistema, débil capacidad de regulación y control de las compras y contratos con las compañías del sector, limitado acceso a la información, débil capacidad de evaluación, supervisión y rendición de cuentas (OCDE, 2008; CEO, 2005; Hall *et al.*, 2005).

<sup>3</sup> Cabe mencionar algunas experiencias exitosas a nivel local, pero sus impactos han sido limitados por falta de marcos institucionales apropiados (Soto, 2001; Zadek, 2004: 12-13), ejemplo de ello son la municipalidad de Puerto Cortés (Honduras), en Saltillo (Méjico), en las municipalidades de Recife, Cartagena y Porto Alegre (Brasil) (Holland, 2005).

En términos generales, se constata un débil desempeño del gobierno en su función como coordinador de los esfuerzos para el bienestar de la sociedad y la adecuación de las asociaciones público-privadas para los servicios de agua y saneamiento.

## Gobernanza local

Los procesos de descentralización y transferencia de tareas gubernamentales hacia niveles subnacionales fueron otras de las transformaciones estatales más relevantes que los países latinoamericanos aplicaron en las últimas décadas. Las propuestas iniciales de reformas, inspiradas en el paradigma neoliberal y bajo el formato dominante de la NGP, fundamentaron la descentralización como forma para mejorar los servicios públicos locales, en términos de eficiencia, eficacia y apego a las preferencias de las comunidades, así como el desarrollo de mecanismos para acercar las decisiones del gobierno a los ciudadanos, con el fin de incentivar la rendición de cuentas por parte de los gobernantes ante sus electores y aumentar el control por parte de estos últimos sobre la dinámica de las decisiones públicas. Dos productos adicionales eran esperables: la extensión y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, así como el incremento de incentivos para el desarrollo económico local. Frente a este escenario, la gobernanza local aparecía como un instrumento relevante de gestión para alcanzar esos objetivos.

Bajo este paradigma dominante,<sup>4</sup> tuvo lugar en América Latina un importante proceso de descentralización político, fiscal y administrativo. En primer lugar, la descentralización política se expresó a través de la introducción de elecciones directas de gobiernos municipales, creación y fortalecimiento de las entidades subnacionales y de mecanismos de consulta ciudadana. En segundo, se avanzó en un proceso de transferencia de recursos del gobierno central hacia los subnacionales. Empero, el proceso fue limitado, ya que los gobiernos locales siguieron manteniendo la dependencia del gobierno central con escasas posibilidades de generar recursos propios. En tercer lugar, en cuanto al proceso de descentralización admi-

<sup>4</sup> En el contexto latinoamericano, surgen también otras propuestas de descentralización desde una visión más neoestructuralista a más radical, para las cuales la descentralización se considera una medida progresista para combatir las inequidades, las conductas antidemocráticas y a menudo como base del poder alternativo, en la perspectiva de una amplia reconstrucción democrática del Estado. La participación no se entiende como una técnica para mejorar la eficacia de Estado y la aceptación de las políticas, sino como un instrumento de cambio de las relaciones de poder (Assies, 2003).

nistrativa, tuvo lugar una primera fase centrada en la descentralización de los servicios básicos e infraestructura (gestión de residuos, calles urbanas, el transporte urbano, agua y alcantarillado) y, posteriormente, una segunda fase orientada a políticas focalizadas sociales, de educación, salud, vivienda y servicios de policía (Daughters y Leslie, 2007).

En este escenario surgen, a nivel local, diversas y heterogéneas experiencias de gestión en formatos de gobernanza. Cabe señalar como ejemplos el presupuesto participativo en Porto Alegre desde 1989,<sup>5</sup> la Ley de Participación Popular boliviana (LPP) de 1994, con la creación de Organizaciones Territoriales de Base y los Comités de Vigilancia de la gestión pública.

En Colombia, se establecen los talleres temáticos participativos, los cabildos abiertos, los consejos de planeación, las juntas de educación o los comités de control de los servicios públicos. En la Provincia de Mendoza, Argentina, se instalan consejos sociales y por ley se consagra la presencia de la sociedad en los asuntos públicos, como una vía para la reforma de la gestión pública. En Córdoba, Argentina, se crean mecanismos de consultas, de revocatoria o el referendo, así como el Consejo Económico y Social (Mascareño, 2008).

En el estado de Chihuahua, México, se instalaron espacios de reflexión y discusión de las agendas educativas. En Baja California se introducen los convenios de desarrollo social, los consejos agropecuarios, la comisión para la promoción de las exportaciones o el Fondo de Financiamiento de las Empresas de Solidaridad.

En Centroamérica, por otra parte, se crean una diversidad de formas de articulación Estado-sociedad local. Los consejos escolares directivos en Nicaragua, los consejos locales en República Dominicana, los consejos locales de desarrollo en Guatemala o la propuesta de Contraloría Ciudadana en El Salvador. En Perú, por ley, se aprueban los consejos de participación regional y los consejos de participación municipal como el Grupo Propuesta Ciudadana, entre otros tantos ejemplos (Mascareño, 2008).

A pesar de la gran variedad de espacios de participación ciudadana creados, en la última década se ha comenzado a cuestionar que la descentralización a través de los formatos de gobernanza conduzca por sí sola a una mejor prestación de los servicios locales, a una mayor transparencia y control ciudadano, y a fortalecer la democracia.

<sup>5</sup> Véase IADB (2005).

Un amplio número de estudios han demostrado que la calidad de los servicios públicos a nivel local está menos relacionada con la gobernanza y más con factores como las capacidades institucionales del sector público, la transparencia de los procesos decisionales que incluye elementos de control, acceso a la información, estabilidad de las instituciones políticas, así como la independencia del sistema judicial (Larson y Ribot, 2004).

En otro orden de ideas, la mayoría de las experiencias en las que se han creado espacios de participación ciudadana, aquéllas han encontrado sus límites —incluso en algunos casos su invalidación—, debido a la elevada dependencia de correlación de fuerzas políticas, dominada por prácticas populistas, clientelistas y patrimonialistas. En palabras de Mascareño (2008), la relación Estado descentralizado-sociedad civil, incluso en todos los niveles de gobierno, aún está repleta de autoritarismos, clientelismo y resistencias a un control ciudadano y de transparencia en la gestión y uso de los recursos públicos.

Ello se relaciona también con la marcada inequidad en la distribución de poder. América Latina es la región con mayor concentración de ingresos del mundo, por lo que tiene lugar una brecha entre ciudadanos e instituciones, y entre ciudadanos y partidos. Para afrontar estos enormes retos, se requiere una construcción del poder democrático y una nueva visión del Estado. Ello explica las debilidades de experiencias como el presupuesto participativo de Porto Alegre, o en políticas de salud o educación, en las que se incluyen formatos de gobernanza, en las cuales se conjuga una elevada dependencia de correlación de fuerzas políticas basadas en lógicas jerárquicas de patronazgo político que, por lo tanto, orillan a que estos mecanismos estén signados por la vulnerabilidad (Cunill, 1995).

Un ejemplo extremo de ello son los consejos ciudadanos a nivel municipal establecidos en Nicaragua, que se implantan en un contexto de conflicto político de gran intensidad. Ello explica que estos consejos, en lugar de tener dinámica de funcionamiento consensual en red, terminan siendo cooptados por el partido en el gobierno y resistido por parte de grupos ligados a la oposición, o con pretensión de autonomía. No se logran, por tanto, más que frágiles acuerdos provisорios (Zarembert, 2008).

Por su parte, en México la participación ciudadana en estos espacios se paralizó debido al reciente conflicto expresado en la represión gubernamental, asociado a la red de narcotráfico y la debilidad del Estado de derecho. Las comunidades indígenas y los grupos ubicados a la izquierda del espectro político constituyen canales paralelos de participación no oficiales, mientras que los espacios oficiales son cooptados por grupos cercanos al partido en el gobierno. En Venezuela, la

participación está monopolizada por el partido en el gobierno, en fuerte enfrentamiento con la oposición (Zaremburg, 2008).

En términos generales, se concluiría que los procesos de descentralización bajo el predominio del paradigma neoliberal han creado un marco institucional que poco ayuda al fortalecimiento democrático y al desarrollo territorial. En dicho proceso tuvo lugar una transferencia acrítica de los formatos de gobernanza, sin suponer que la construcción de ciudadanía no se limita a la creación acotada de un ámbito de deliberación en los asuntos públicos, sino que hay que considerar el contexto político-institucional en que aquélla se desarrolla.

La conformación histórica de la relación Estado-sociedad no ha permitido la constitución de una sociedad autónoma, tampoco limita una forma de gestionar el Estado fuertemente permeado por las lógicas políticas. El dilema de los asuntos colectivos no se reduce a la definición de la agenda y el objetivo de una política, sino que es interdependiente del contexto político-institucional en que está inserto.

---

## 52

## Gobernanza en políticas sociales

Los elevados niveles de exclusión social determinaron que, a principios de los noventa, los gobiernos latinoamericanos y los organismos internacionales apoyaran vigorosamente las políticas sociales para reducir la pobreza y la desigualdad social, a través de la provisión de servicios de salud y educación más descentralizados, así como la privatización del régimen de pensiones y un mayor énfasis en mecanismos de participación en la entrega de los beneficios sociales. Todas estas iniciativas perseguían aumentar la eficiencia, la transparencia y la calidad de la gestión (Molyneux, 2008: 9).

La pobreza se convirtió así en una prioridad por parte de los organismos internacionales en las políticas de desarrollo. Se estableció en los documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP) del BM y el FMI, y se incorporó a la Declaración del Milenio y a los ODM, alcanzándose el compromiso de los países para reducir la pobreza extrema hacia 2015 (CEPAL, 2000 y 1997). En consecuencia, para aumentar la eficiencia de la asistencia social, los recursos públicos deberían concentrarse en los programas de desarrollo focalizados en los hogares que están por debajo de la línea de pobreza. Asimismo, debería involucrarse la participación de actores que están fuera del gobierno central (municipalidades, ONG, OSC y el sector privado) para incrementar los recursos disponibles. En este sentido, la gobernanza se promovió como la mejor forma de gestión para alcanzar el bien público (Barrientos *et al.*, 2008).

La nueva política social implicó cambios en el lugar (*locus*) y el carácter de las actividades del Estado, en el surgimiento de una amplia gama de nuevos organismos e instituciones paralelas para auxiliar en la prestación de asistencia social y en la promoción de la colaboración de la sociedad civil en el desarrollo y los programas de alivio de la pobreza (Holtzmann y Jorgensen, 2000). En cambio, los principios orientadores de ésta fueron la participación, empoderamiento y corresponsabilidad o cogestión (World Bank, 2001).

Así pues, en la región se implementaron macroprogramas para combatir la pobreza, los cuales han alcanzado más de 25 millones de personas, como Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y Familias por la Inclusión Social, en Argentina; el Programa Puente-Chile Solidario; el Bolsa Familia, en Brasil; Panes, en Uruguay; la Red de Protección Social, en Nicaragua; el Programa Familias en Acción, en Colombia; el Programa de Asignación Familiar, en Honduras; el Programa Bono Solidario, en Ecuador (Barrientos y Holmes, 2006).

Dentro de estos macroprogramas, la modalidad dominante de gestión fue la implementación de una variedad de subprogramas orientados a proveedores de servicios de alimentación y atención a la infancia por medio de ONG y OSC, alentados por las nuevas tendencias hacia la descentralización, el buen gobierno y la participación (Molyneux, 2008). Sin embargo, más que un proceso de participación y activación de los actores sociales, tuvo lugar una transferencia de gestión a las ONG y al mercado de los programas sociales, bajo el modelo inspirador de la NGP. En otras palabras, estos programas han contribuido muy poco en el fortalecimiento de la ciudadanía o en consolidar los derechos sociales y el capital social (Molyneux, 2008).

Así, luego de casi dos décadas dominadas por estas políticas bajo estos formatos de gestión, los resultados de impacto en la reducción de la desigualdad social fueron limitados y, en términos de reducción de la pobreza, no fue homogénea. En cuanto a la incorporación de otros actores en esta área, ha generado una serie de problemas asociados con las dificultades del Estado en orientar a los actores privados hacia el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas (Barrientos *et al.*, 2008).

### Impactos, diferencias y el legado histórico institucional

Para entender los impactos diferenciales de la nueva política social convendría reconocer las condicionantes histórico-institucionales, por ejemplo, la diversidad de los sistemas sociales de protección en América Latina (Molyneux, 2008). En

este sentido, cabe considerar la investigación de Marcel y Rivera (2008) sobre las transformaciones del Estado benefactor en América Latina. Los autores identifican cuatro regímenes de bienestar de acuerdo a los formatos de gobernanza dominante, es decir, quién desempeña el papel protagónico en la provisión de bienestar: Estado, mercado, familia, empresas, economía informal. Asimismo, analizan sus combinaciones e impacto en el desarrollo económico y social. En función de estas categorías, agrupan a los países de la región en cuatro tipos ideales de regímenes de bienestar.

En los regímenes del Estado benefactor potencial (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay) la función del Estado es importante. En estos países se ha alcanzado un estatus socioeconómico mejor que en el resto de la región, porque el Estado tiene una participación activa en la economía y, consecuentemente, un peso mayoritario en la gestión de las políticas sociales. Ni la intervención del sector público ni los comparativamente bajos niveles de desigualdad parecen haber afectado la capacidad de estos países para el crecimiento económico y la cohesión social.

Los países con regímenes de bienestar conservadores (Ecuador, México y Venezuela) y de bienestar dual (Bolivia, Colombia y Panamá) se hallan en una posición intermedia. El mercado y las familias desempeñan el papel más relevante en la provisión de bienestar. En éstos, la provisión de beneficios sociales se ha segmentado entre un grupo con acceso a buenos servicios y en otro que accede a servicios de calidad inferior.

En los regímenes de bienestar dual (Bolivia, Colombia y Panamá) los sectores informales y los segmentos modernos del sector privado son los principales proveedores de bienestar. En estos países, si bien tiene lugar también una provisión de beneficios sociales segmentada, los niveles de fragmentación y conflicto social son más marcados.

Los países con regímenes informales (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú) muestran niveles de bienestar social considerablemente menores. Se trata de países donde se deja la provisión de bienestar en manos del mercado, la comunidad y las familias. Las relaciones sociales resultantes son generalmente jerárquicas y asimétricas. Los procesos de inclusión resultan problemáticos, ya que los más desamparados obtienen seguridad a corto plazo a cambio de la profundización de su vulnerabilidad y dependencia en el largo plazo. Este sistema de seguridad social informal limita el papel de los gobiernos, que no pueden cumplir sus cometidos básicos. Se trata, en definitiva, de un círculo vicioso de inseguridad, vulnerabilidad y sufrimiento para la amplia mayoría, en beneficio de una pequeña élite y sus defensores y clientes.

**Cuadro 1. Análisis histórico**

<i>Regímenes potenciales de bienestar</i>	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay	Comparativamente mayores niveles de urbanización. Dinámicas de seguridad social segmentadas.	Movimiento sindical fuerte, autónomo, de izquierda. Continuidad democrática comparativamente mayor.	Pioneros en la expansión de la seguridad social (desde 1920). Comparativamente mayor solidez institucional.	Desarrollo industrial (basado en el modelo de sustitución de importaciones, excepto en Costa Rica).
<i>Regímenes conservadores</i>	Ecuador, Venezuela y México	Provisión de beneficios sociales segmentada.	Movimiento sindical protegido por el Estado: México y Venezuela.	Historia político-institucional heterogénea.	Petróleo, principal fuente de ingresos. Gran volatilidad de los ingresos fiscales.
<i>Regímenes de bienestar dual</i>	Bolivia, Colombia y Panamá	Sociedades con importantes niveles de división y conflicto interno (Colombia y Bolivia).	Vocación reformista del Estado.	Estado: problemas para el control eficaz del territorio. El Estado y el mercado parecen incapaces de establecer sus dinámicas en el contexto de una economía sumergida.	Los sectores informales juegan un papel central en la economía.
<i>Regímenes informales</i>	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Paraguay	Los países más pobres de la región. Ruralidad. Altos niveles de inseguridad y violencia.	Conflictos armados (excepto en Paraguay). Enfrentamiento de oligarquías poderosas.	Seria debilidad institucional.	La tenencia de la tierra es un factor central de conflicto.

Fuente: Marcel y Rivera (2008).

El resultado más relevante de este estudio es que los países que mantuvieron al Estado como proveedor de servicios sociales, han logrado un mejor desempeño en los indicadores económicos y sociales que aquellos que privilegiaron el papel del mercado. En contraste, el mercado tiende a generar altos niveles de polarización, que potencialmente replican y profundizan las desigualdades económicas. Esto indicaría que la gobernanza de mercado por sí sola no genera altos niveles de cohesión social y cómo las consideraciones político-institucionales son centrales para analizar el impacto diferencial que tiene la transferencia de estos modelos.

En otro orden, en los países de más bajos ingresos, las poblaciones se vieron obligadas a depender de alguna mezcla de instituciones formales e informales para su seguridad. Las redes familiares y una variedad de prácticas sociales e instituciones voluntarias han desempeñado un papel central para garantizar la supervivencia de los sectores más vulnerables.

Estas tendencias nos exigen no centrar el análisis de la seguridad social desde un enfoque exclusivo en el Estado, para incluir una consideración de lo social. Esto no significa cambiar a un enfoque exclusivamente centrado en la sociedad, pues los Estados conservan una responsabilidad y función central e indispensable en el bienestar. Empero, en países de más bajos ingresos, el Estado no es el agente exclusivo (ni principal) de la protección social, sino las redes sociales y familiares. En tal sentido, abandonar una concepción normativa de la gobernanza e incorporar una mirada amplia de ésta con los aportes europeos, nos permitiría realizar un análisis diferencial del papel del Estado, de la sociedad y del mercado.

### Repensar la gobernanza en América Latina

Las experiencias analizadas en América Latina han demostrado que la transferencia de los formatos de gobernanza, por parte de los organismos internacionales, no tuvieron los resultados esperados en términos de lograr políticas públicas más eficaces, eficientes y democráticas. La mayor debilidad reside en suponer que se pueden transferir recomendaciones de un país o región a otro u otra, de una manera dogmática, sin considerar los procesos históricos y las relaciones de poder en que se sustenta la toma de decisiones colectivamente vinculantes que adopta un Estado en relación con una comunidad (Olsen, 2006).

La ausencia de la consideración de la dimensión política es quizá la mayor debilidad de estos procesos de transferencia, el debate sobre la problemática estatal y la construcción institucional de los formatos de gobernanza en los casos analizados se redujo a una cuestión meramente técnica-administrativa. Si bien estos aspectos no dejan de ser relevantes para lograr una mejor gestión, no se deben confundir los instrumentos o paradigmas de gestión, por un lado, y los objetivos y estrategias de construcción y conducción política, por el otro, ya que se trata de un proceso endógeno y propio de cada país.

En otras palabras, el legado histórico es importante para comprender los formatos de gobernanza que se desarrollan en América Latina. Éstos se relacionan con el tipo de Estado que se consolidó a lo largo del siglo XX, débil en cuanto a garantizar el Estado de derecho, con predominio de una rendición de cuentas vertical sobre la horizontal (O'Donnell, 1997). En un sistema político de estas características, se consolidaron formas de procesar las demandas, de resolver los conflictos, de distribuir los recursos públicos y el poder, orientados a satisfacer los intereses particulares de individuos o grupos, mas no el bien público. Así pues, terminaron predominando las lógicas jerárquicas de patronazgo político en la relación

entre el Estado y la sociedad, en una suerte de combinación de clientelismo y corporativismo, pero el punto central es que el Estado lo controlaron los partidos, y que en muchas ocasiones pasó a ser dominado por los intereses específicamente político-partidarios, que compitieron con el carácter más amplio de las metas y objetivos propios de las organizaciones estatales. Estas características a fin de cuentas se reproducen en los formatos de gobernanza hasta aquí analizados (Zurbriggen, 2005 y 2007).

Estas particularidades del sistema político no se tomaron en consideración y las recomendaciones redujeron la problemática estatal y la construcción institucional de estas nuevas formas de gestión a una cuestión meramente técnica. Desde la perspectiva de los organismos internacionales, la gobernanza remite a la formación y administración de las reglas formales e informales que regulan el ámbito público, el escenario donde el Estado, así como los agentes económicos y sociales, interactúan para tomar decisiones. El desarrollo institucional se asocia fundamentalmente a la mejora de la gestión económica de un país y los recursos sociales para el desarrollo, fortaleciendo la capacidad de diseñar, formular y ejecutar políticas. La calidad institucional se concibe y mide según se fortalezcan las instituciones que respalden una economía de mercado, que protegen los derechos de propiedad, fomenten el espíritu empresarial, atraigan las inversiones y aumenten la productividad, en un contexto de estabilidad política, previsibilidad jurídica, eficacia de los tribunales y de la burocracia.

Ello tuvo consecuencias importantes. En primer lugar, la introducción de estos formatos de gobernanza en programas y políticas de gobierno se redujo a las configuraciones administrativas, los procesos y los procedimientos como mejor forma de gestionar las políticas públicas analizadas, sin considerar quiénes eran los agentes del cambio y quiénes los actores y sus intereses, así como las luchas de poder que estaban en juego. En segundo lugar, si bien el concepto de buen gobierno planteó la relevancia de las instituciones para una gestión más eficaz y eficiente de las políticas públicas, se parte de una concepción muy limitada de las instituciones; respecto del Estado, se limita a una organización o agencias estatales (dentro y fuera de la burocracia), las cuales han de fortalecer sus capacidades técnicas. Sin embargo, no se consideraron otras instituciones del dominio político, como los partidos, los Parlamentos profesionalizados y capaces de controlar la ejecución de los presupuestos nacionales, las burocracias que rinden cuentas y los poderes judiciales independientes.

Este enfoque tecnocrático y administrativista presenta una concepción muy limitada de las instituciones y la creencia ingenua de que esas instituciones seían replicadas o se construirían en cualquier lugar, espacio y tiempo, e indepen-

dientemente de las culturas predominantes y la distribución del poder. Es decir, la discusión sobre gobernanza e instituciones dedica poca atención a los procesos políticos, a los patrones culturales y a los diferentes tipos de coaliciones de intereses que promueven o resisten el cambio. En este contexto, cobra sentido la necesidad de involucrar la dimensión política para comprender la formatos de gobernanza que terminaron desarrollando y transformando el Estado (Lefwich, 2005).

### La apertura de la caja negra

Luego de veinte años de recomendaciones y transformaciones, resulta claro que la reforma del Estado en América Latina continúa agendada. Alcanzar un Estado más eficiente y, básicamente, más democrático, es un desafío que persiste, para el cual se requiere una comprensión más profunda de los procesos políticos y de la forma en que algunas configuraciones políticas influyen en la toma de decisiones y en la calidad de las reformas. Ello demanda estudios con nuevos marcos teóricos y analíticos que permitan indagar hasta qué punto las tradiciones estatales, los arreglos constitucionales, la estructura burocrática y la cultura política propia de América Latina, con sus particularidades, formatos clientelistas y corporativos, afectan la administración de las políticas públicas, a partir de la incorporación de nuevos formatos de gobernanza emergentes, además de entender las transformaciones del Estado y su relación con el mercado y la sociedad civil. En última instancia, cómo impactan en la capacidad de los Estados para gestionar políticas orientadas al bienestar público.

Asimismo, conviene considerar el modelo de Estado implícito en estas recomendaciones de formatos de gestión pública, que se traduce en programas y políticas concretas y, que en última instancia, produce considerables transformaciones en el papel del Estado. Se parte de la idea que éste es débil para gestionar las políticas públicas, por lo que hay que transferir al sector privado y a diferentes OSC la gestión de bienes y servicios públicos, bajo un formato de NGP.

En este sentido, convendría avanzar hacia una visión más desagregada del Estado para saber qué ha quedado de éste, hasta dónde llega el mercado y la sociedad civil en los procesos de tomas de decisiones. Esto demanda contemplar las políticas públicas como forma de abrir la “caja negra” e incorporar nuevos marcos analíticos que enriquezcan el debate, en tanto que a través de éstas el Estado interviene y se transforma.

Por lo tanto, es importante apartarse del enfoque normativo trasmitido por los organismos internacionales y retomar el debate europeo sobre redes de políticas públicas y gobernanza, el cual aporta un enfoque metodológico-analítico con

mayor capacidad para describir las complejas formas de interacción entre Estado-sociedad y mercado en el nuevo contexto histórico.

La definición amplia de gobernanza propuesta por Pierre y Peters (2000) y Meuleman (2009) ofrece un marco analítico suficiente para explicar las diferentes posibles combinaciones de coordinaciones que varían de acuerdo a las características sociales, políticas y administrativas de cada país. Por lo tanto, entender los formatos de gobernanza requiere de un conocimiento previo de su contexto político. Por ejemplo, es importante considerar el grado de desarrollo de la consolidación de las instituciones democráticas, o los problemas de gobierno que tienen los países latinoamericanos.

Esta perspectiva de análisis permite evitar los sesgos normativos, desagregar el Estado, entrar en la caja negra y comprender que las organizaciones están habitadas por individuos, con intereses, con poder y que, en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, ellos están constreñidos por marcos institucionales y el entorno cultural en que están insertos. Además, ayudaría a mejorar el diseño de las políticas públicas, explicando por qué determinados programas y proyectos de políticas fracasan en su aplicación, además de realizar propuestas para su mejora a partir de las lógicas de poder existentes.

Por lo tanto, cualquier análisis institucional del Estado ha de ser político, discernir cuáles son las configuraciones de poder, intereses e instituciones que permiten a un Estado fomentar el desarrollo económico y social, mientras que otra configuración no lo hace.

## Bibliografía

Assies, Willem, 2003, "La descentralización en perspectiva", en *Gobiernos locales y reforma del estado en América Latina*, Morelia, Centro de Estudios Rurales, El Colegio de Michoacán.

Banco Mundial, 2006, "Approaches to Private Participation in Water Services-Toolkit", Washington, D.C., BM.

Banco Mundial, 1997, *Informe sobre desarrollo humano 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C., BM/Oxford University Press.

Barrientos A., J. Gideon y M. Molyneux, 2008, "New Developments in Latin America's", *Development & Change*, vol. 39, Issue 5, La Haya, pp. 759-774.

Barrientos, A. y R. Holmes, 2006, *Social Assistance in Developing Countries Database*, Brighton, Institute of Development Studies, University of Sussex.

Calderón, César y Luis Servén, 2004, "Trends in Infrastructure in Latin America, 1980-2001", Working Papers, núm. 269, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.

CEO, 2005, *Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World*, Nueva York, TNI-CEO.

CEPAL, 2000, *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Santiago de Chile, ONU.

CEPAL, 1997, *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la cumbre social*, Santiago de Chile, CEPAL.

Daughters, Robert y Leslie Harper, 2007, "Fiscal and Political Decentralization Reforms", en Eduardo Lora (ed.), *The State of State Reform in Latin America*, Washington, D.C., BID/BM/ Stanford University Press.

60

Cunill, Nuria, 1995, "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, núm. 4, Caracas.

Grindle, Merilee S., 2007, "Good Enough Governance Revisited", *Development Policy Review*, vol. 25, núm. 5, pp. 553-574.

Hall, D., E. Lobina y R. de la Motte, 2005, *Public Resistance to Privatisation in Water and Energy*, Nueva York, Routledge/Taylor and Francis Group.

Héritier, Adrienne (ed.), 1993, *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen, West-deutscher Verlag, PVS, Sonderheft, 24.

Holland, A.C., 2005, *The Water Business*, Nueva York, Zed Books.

IADB, 2005, *Assessment in Participatory Budget in Brazil*, Washington, D.C., Sustainable Development Department IADB.

IDRC Programa Minga, 2003, *El agua y la gobernanza. Contribuciones de la investigación en los Andes*, en <[http://web.idrc.ca/ev.php?ID=45715\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://web.idrc.ca/ev.php?ID=45715_201&ID2=DO_TOPIC)>.

Holtzmann, R. y S. Jorgensen, 2000, "Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond", Washington, D.C., WB (Social Protection Discussion Paper, 6).

- Jessop, B., 1998, "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development", *International Social Science Journal*, vol. 50, núm. 155, pp. 29-45.
- Kenis, P. y V. Schneider, 1991, "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing the a New Analytical Toolbox", en B. Marin y R. Mayntz (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Fráncfort, Campus.
- Kickert, W.J.M., 2003, "Beneath Consensual Corporatism: Traditions of Governance in the Netherlands", *Public Administration*, vol. 81, núm. 1, pp. 119-140.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn y J.F.M. Koppenjan (eds.), 1997, *Managing Complex Networks*, Londres, Sage.
- Klijn, E.H. y Chris Skelcher, 2007, "Democracy and Governance Networks: Compatible or not?", *Public Administration*, vol. 85, núm. 3, pp. 587-608.
- Kooiman, J., 2003, *Governing as Governance*, Londres, Sage.
- Kooiman, J., 1993, *Modern Governance*, Londres, Sage.
- Larson, A. y J. Ribot, 2004, "Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: An Introduction", *European Journal of Development Research*, vol. 16, núm. 1, pp. 1-25.
- Leftwich, Adrian, 2005, "Politics in Command: Development Studies and the Rediscovery of Social Science", *New Political Economy*, vol. 10, núm. 4, diciembre.
- Marcel, M. y E. Rivera, 2008, "Regímenes de bienestar en América Latina", en E. Tironi (ed.), *Redes, Estado y mercados*, Santiago de Chile, Cieplan.
- Marin, Bernd, Mayntz (eds.), 1991, *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Fráncfort, Campus/Verlag/Westview Press.
- Marsh, David, 2008, "Understanding British Government: Analyzing Competing Models", *Journal of Politics and International Relations*, vol. 10, núm. 1, pp. 251-268.
- Marsh, D. (ed.), 1998, *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press.
- Marsh, D., y R.A.W. Rhodes, 1992, *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press.

- Mascareño, Carlos, 2008, "Relación entre el Estado descentralizado y la sociedad civil territorial: contexto, bondades y limitaciones en América Latina", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 8, núm. 27, pp. 587-637.
- Mayntz, R., 1994, *Modernization and the Logic of Interorganizational Networks*, MIPGF, Working Paper, núm. 4, Colonia, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Mayntz, R., 1993, "Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen", en Adrienne Héritier (ed.), *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Meuleman, L., 2009, "The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail", *Public Organization Review*, DOI: 10.1007/s11115-009-0088-5.
- Molyneux, M., 2008, "The 'Neoliberal Turn and the New Social Policy in Latin America: How Neoliberal, How New?", *Development and Change*, vol. 39, Issue 5, pp. 775-797.
- 62 OCDE, 2008, *En búsqueda de esquemas apropiados de participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento. Experiencias recientes en América Latina*, México, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA).
- O'Donnell, Guillermo (comp.), 1997, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
- Olsen, J.P., 2006, "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, núm. 1, pp. 1-24.
- Page, B. y K. Bakker, 2005, "Water Governance and Water Users in a Privatised Water Industry: Participation in Policy-making and in Water Services Provision: A Case Study of England and Wales", en <[http://www.inderscience.com/search/index.php?action=record&rec\\_id=7158&prevQuery=&ps=10&m=or](http://www.inderscience.com/search/index.php?action=record&rec_id=7158&prevQuery=&ps=10&m=or)>.
- Peters, B.G., 2010, "Governance, Meta-governance", en Cristina Zurbriggen y Freddy Márquez Navarro (coords.), *Cambio de política en gestión de redes institucionales, ¿un nuevo modelo de gestión?*, México, EGAP/Porrúa (en prensa).
- Peters, B.G., 1998, *Comparative Politics: Theory and Methods*, Nueva York, New York University Press.

- Phumpiu, P. y J.E. Gustafsson, 2009, "When Are Partnerships a Viable Tool for Development? Institutions and Partnerships for Water and Sanitation Service in Latin America", *Water Resources Manage*, núm. 23, pp. 19-38.
- Pierre, J. y G. Peters, 2000, *Governance, Politics and the State*, Basingstoke, Macmillan.
- 
- UNDP, 1997, *Governance for Sustainable Human Development*, Nueva York, UNDP.
- Rhodes, R.A.W., 2007, *Understanding Governance: Ten Years on*, Leicester, Montfort University (Public Policy Seminar).
- Rhodes, R.A.W., 1997, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Rhodes, R.A.W., 1996, "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, núm. 44, pp. 652-667.
- 
- Scharpf, Fritz W. 1997, *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press.
- Scharpf, Fritz W., 1993, "Positive und negative Koordination", en Adrienne Héritier (ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Smith, Martin, 1993, *Pressure Power and Policy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Soto, Hernando de, 2001, *The Mystery of Capital*, Worcestershire, Black Swan.
- Sørensen, Eva y Torfing Jacob, 2009, "The European Governance Debate", ponencia presentada en el 21st IPSA World Congress of Political Science.
- Thompson, M., R. Ellis, y A. Wildavsky, 1990, *Cultural Theory*, Boulder, Westview Press.
- Wollmann, H., 2004, "Policy Change in Public Sector Reforms in Cross-country Perspective: Between Convergence and Divergence", en B.P. Abraham y S. Munshi (eds.), *Good Governance in Democratic Societies in Cross-cultural Perspective*, Nueva Delhi, Sage, pp. 171-192.
- Weiss, Thomas G., 2000, "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges", *Third World Quarterly*, vol. 21, núm. 5, pp. 795-814.

Word Bank, 2005, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington, D.C., WB.

World Bank, 2001, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Washington, D.C., WB.

Zarembert, Gisela, 2008, "Cuando las redes encuentran jerarquías: interfaces Estado-sociedad civil en municipios altamente conflictivos (Méjico, Nicaragua, Venezuela)", en *Proyecto in extenso*, México, IDRC/Flacso.

Zurbriggen, Cristina, 2007, "La 'falacia tecnocrática' y la reforma del Estado. A 10 años del informe del Banco Mundial", *Nueva Sociedad*, núm. 210, julio-agosto, Buenos Aires, pp. 156-172.

Zurbriggen, Cristina, 2005, "Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El *path dependence* de las reformas actuales", Tübinga, Eberhard-Karls-Universität, en <<http://w210.ub.uni-tuebingen.de/dbt/volltexte/2005/2025>>.

Recibido el 27 de julio de 2010.

Aceptado el 7 de marzo de 2011.