

REPENSANDO LA GOBERNANZA EN AMERICA LATINA ¹

CRISTINA ZURBRIGGEN²
INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
CRISTINAZURBRIGGEN@GMAIL.COM

RESUMEN

El concepto de gobernanza (governance) adquiere cada vez más transcendencia en los debates académicos internacionales y en la práctica política, en tanto un nuevo paradigma que pretende explicar las transformaciones del Estado. Sin embargo, el debate sobre la gobernanza en América Latina ha tenido características diferentes que el europeo, por lo que se hace necesario aportar una revisión crítica de la agenda propuesta con la transferencia de la noción de buena gobernanza o buen gobierno (good governance),³ por parte de los organismos internacionales para hacer efectiva la ayuda para el desarrollo. Para analizar estas transformaciones, se presenta, en primer lugar, una visión general de los principales debates europeos sobre la gobernanza. En segundo término, se analiza cómo los instrumentos de la gobernanza son difundidos en la región latinoamericana por los organismos multilaterales. Para ello se evalúa la introducción de formatos de gobernanza, en áreas relevantes de las reformas estatales emprendidas en América Latina, como la privatización de servicios públicos, los procesos de descentralización y las políticas orientadas a combatir la pobreza. Ello nos permitirá entender la tensión generada dentro de los Estados 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, considerando las transformaciones del Estado en la agenda post-neoliberal.

palabras claves: gobernanza, políticas públicas, reforma del Estado, meta-gobernanza

Introducción

El concepto de gobernanza (governance) adquiere cada vez más transcendencia en los debates académicos internacionales y en la práctica política, en tanto un nuevo paradigma que pretende explicar las transformaciones del Estado. En la sociedad actual, los procesos nacionales de decisión pública se vuelven cada vez más permeables a la influencia de actores internacionales, regionales y locales. América Latina no es ajena a este proceso y los procesos de reforma del Estado, iniciados en los años ochenta, como la privatización, la descentralización y la delegación de responsabilidades de gestión pública a espacios privados, locales o regionales, ha cambiado el escenario político. En este nuevo entorno complejo, cambiante y 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 plantea la complejidad de los procesos decisionales del siglo XXI, debatiendo sobre la mejor forma de generar nuevas formas de conducción la sociedad y la economía, para alcanzar objetivos colectivos. Es así que en las administraciones públicas contemporáneas se ha dado una descentralización general y una delegación de autoridad dentro del proceso de gobernar, motivada tanto por las ideas de la Nueva Gerencia Pública (NGP), así como por las ideas acerca del fomento de la participación de actores y redes dentro del sector público. Estas transformaciones han planteado debates y búsqueda de soluciones de cómo formas de fortalecer las capacidades estratégicas del Estado frente a una pérdida de control político de los gobiernos, de coordinación y coherencia al gobernar, así como problemas aún más importantes de gobernanza democrática.

Sin embargo, el debate sobre la gobernanza en América Latina ha tenido características diferentes que el europeo, por lo que se hace necesario aportar una revisión crítica de la agenda propuesta con la transferencia de la noción de buena gobernanza o buen gobierno (good governance),⁴ por parte de los organismos internacionales para hacer efectiva la ayuda para el desarrollo.

Para analizar estas transformaciones, se presenta, en primer lugar, una visión general de los principales debates europeos sobre la gobernanza. En segundo término, se analiza cómo los instrumentos de la gobernanza son difundidos en la región latinoamericana por los organismos multilaterales. Para ello se

¹ Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguayo de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012

² La autora agradece el apoyo en la elaboración del documento la asistencia de Mauro Casa González.

³ En América Latina, el término se traduce indistintamente como buena gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno.

⁴ En América Latina, el término se traduce indistintamente como buena gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno.

evalúa la introducción de formatos de gobernanza, en áreas relevantes de las reformas estatales emprendidas en América Latina, como la privatización de servicios públicos, los procesos de descentralización y las políticas orientadas a combatir la pobreza. Ello nos permitirá entender la tensión generada dentro de los Estados 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, considerando las transformaciones del Estado en la agenda post-neoliberal.

Los debates europeos

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 pretende explicar las transformaciones del Estado en las tres últimas décadas.

La primera generación de teóricos de la “escuela de la gobernanza” se desarrolló principalmente en Alemania, siendo sus representantes el Instituto Max-Planck (Schapf, 1993; 1997, Mayntz, 1994; 1993; Marin y Mayntz, 1991), en el Centro de Investigación Interdisciplinario de Bielefeld (Héritier, 1993) y en el grupo danés (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997). Estos autores tratan de dar cuenta de la nueva forma de gestionar los asuntos públicos en estructuras políticas contemporáneas donde los gobiernos se hacen cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de actores privados y sociales fuera de su control jerárquico para buscar soluciones a los problemas públicos (Kenis y Schneider, 1991: 36).

Desde esta perspectiva, las redes se presentan como la solución a los problemas de coordinación y conducción en las sociedades modernas. Como afirma Borzel (1997), en un entorno dinámico y crecientemente complejo, donde la coordinación jerárquica tiende a dificultarse –si no a imposibilitarse–, y los mercados presentan sus límites, la gobernanza se hace cada vez más factible a través de redes de política pública (*policy networks*), que provén una estructura para la coordinación horizontal eficiente de los intereses y las acciones de actores públicos y privados, mutuamente dependientes de sus recursos para la solución de los problemas que se le presentan a la sociedad⁵.

Sin embargo, esta concepción, no representa una escuela homogénea y, según Sørensen y Torfing (2009), son cuatro los conceptos sobre gobernanza que han dominado en la literatura europea. En primer lugar, Jessop (1998) define la gobernanza como la interdependencia y coordinación negociada entre organizaciones y sistemas. 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.

En segundo lugar, Scharpf (1993), Mayntz (1993; 1994), Kooiman (1993, 2003) y Kickert, Klijn y Koppenjan (1997) adoptan una definición más limitada de gobernanza, considerando solo la forma de interacción política que esté organizada en términos de una red horizontal. 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 civil⁶.

⁵ En esta primera generación predominó una visión normativa de la gobernanza. Sin embargo, algunos autores plantearon diversas limitaciones, dado que las redes de gobernanza pueden plantear problemas de representatividad, de cooptación, así como disolución de la responsabilidad dada la multiplicidad de actores implicados en una política pública (Peter y Pierre, 1998).

⁶ Sin embargo, el control jerárquico y la autorregulación social no son mutuamente excluyentes. La auto-coordinación social funciona, no obstante, “a la sombra de la jerarquía” (Scharpf, 1997).

En tercer lugar, Rhodes (2007; 1997), adopta una definición amplia de gobernanza, al describirla como la mejor forma de gobierno actual, caracterizada 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.

Finalmente, Pierre y Peters (2000) 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. En el siguiente cuadro se explicitan los principales tipos ideales de gobernanza que pueden variar en función del contexto político –institucional y en su proceso histórico.

Cuadro I: Tipos ideales de Gobernanza

GOBERNANZA	JERARQUICA	MERCADO	RED
Rol del Gobierno	Reglar la sociedad	Proveedor servicios a la sociedad	Socio en redes de actores
Estilos de gobierno	Modelo Burocrático-Weberiano	Nueva Gerencia Pública	Nueva gobernanza pública
Tipos de estrategias	Diseño, Planificación	Empresarial	Aprendizaje
Orientación	Top-Down	Independiente-orientado al cliente	Interdependiente, partner
Percepción de los actores	Sujeto subordinado	Cliente	Socio
Racionalidad	Formal y de procedimientos	Sustantivo y orientada a objetivos	Reflexiva y de procedimientos
Criterios de éxitos	Asignación eficientes de recursos	Efectiva consecución de objetivos	Negociación, consenso
Estructura	Centralizada	Descentralizada, agencias semi-autónomas	En red
Mecanismo de control	Autoridad	Precio	Confianza
Mecanismo de coordinación	Imperativo	Competencia	Diplomacia
Rol del conocimiento	Conocimientos (de autoridad)	Ventaja competitiva	Compartir, acordar conocimiento
Personal (staff)	Legal, presupuestado	Marketing, administración empresarial	Habilidad en redes
Tipos de liderazgos	De dirección	Facilitar, proveer	Dar soporte, coaching
Objetivos del gerenciamiento	Control sobre los subordinados	Ayudar para hacer más eficientes las decisiones	Ayudar a salir del paso
Resultados	Leyes, procedimientos	Servicios y productos	Pactos, acuerdos
Tipos de fallas	burocratización, trámites	fallas de mercado	Nunca se termina diálogo, no se toman decisiones
Países más representativo	Alemania – Francia	Reino Unido, EE.UU. Nueva Zelanda, Australia	Países Bajos, Escandinavos

Fuente: Elaboración propia en base a Meuleman (2009)

Esta definición amplia de gobernanza ofrece un marco analítico suficiente para explicar las diferentes posibles combinaciones de coordinaciones que varían de acuerdo a determinado conjunto de normas, valores, creencias compartidas y de ciertos patrones de relaciones interpersonales en cada sociedad (Meuleman, 2009).

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.

En este contexto, la preocupación por entender estas interrelaciones ha conducido a un debate entre aquellos que sostienen que estamos asistiendo a un declive en la función y en autoridad del Estado, y los que sostienen que el Estado todavía controla los principales recursos administrativos y financieros, así como la autoridad y legitimidad democrática, para gobernar con eficacia. Una manera de etiquetar estas diferentes posiciones es distinguir entre la gobernanza de centrada en el Estado y la gobernanza centrada en la sociedad. Sin embargo, como señala (Pierre y Peters, 2005) estas dos posiciones se ven mejor como extremos a lo largo de un continuo. La última versión de este debate se ha centrado en el concepto de meta-gobernanza, expresado en quién juega el papel de conducción actor estatal o no estatal /o ambos, y las herramientas que están disponibles para lograr resultados efectivos y legítimos.

La conceptualización actual sobre gobernanza interactiva y meta-gobernanza

El debate actual o la segunda generación de teóricos ha crecido la atención a cómo los políticos y funcionarios públicos pueden mejorar el funcionamiento de las redes de gobernanza, dándoles más coherencia, conducción, coordinación, así como democratizar los procesos decisionales (Benz y Papadopoulos 2006, Leach 2006; Klijn y Skelcher 2007, Sørensen y Torfing 2009, Skelcher et. al., 2011, Torfing et.al. 2012). Por su parte, ha adquirido relevancia el concepto de meta-gobernanza.

Un aporte relevante de la literatura más reciente ha sido el intento de diferenciar el concepto de gobernanza, como forma de conducción, de la gobernanza interactiva, gobernanza en red. En este sentido, gobernanza puede ser definida *“como el proceso de conducción y regulación de la sociedad y la economía a través de la acción colectiva y en acuerdo con objetivos comunes”* (Torfing et. al. 2012). Por lo tanto, la gobernanza puede adoptar diferentes formas, no teniendo un particular arreglo institucional de mercado, de Estado, de sociedad civil o de red. La forma tradicional y dominante de control y conducción ocurría a través del actor estatal y los procedimientos gubernamentales. Esta forma legal y formal de conducción sigue siendo hegemónica en algunas arenas de políticas; como la Defensa o las Relaciones Exteriores. Sin embargo, cada vez más la elaboración e implementación de política pública tiene lugar dentro de redes complejas de actores públicos, privados y sociales (Torfing et. al., 2012). Por ello, el concepto de “gobernanza interactiva”, como una modalidad de la gobernanza, se reserva para caracterizar *“un proceso complejo a través de la cual una pluralidad de actores con intereses divergentes, interactúan con el fin de formular, promover y alcanzar objetivos comunes por medio de la movilización, el intercambio y desarrollo de ideas, reglas y recursos* (Torfing, et. al. 2012).

Por su parte, la complejidad de los procesos decisionales hace necesario generar nuevas formas de conducción de los mismos, de meta-gobernanza. Por ello, la discusión y los aportes académicos actuales se centran en la meta-gobernanza, es decir, en cómo fortalecer las capacidades estratégicas de la sociedad para alcanzar objetivos colectivos, por medio de la movilización de recursos y la influencia sobre los socios gubernamentales y no gubernamentales. El propósito de la meta-gobernanza es hasta cierto grado retomar el control político y la imposición de una orientación política a organizaciones dentro y fuera del sector público, luego de las reformas basado en los paradigmas de la NGP y redes de gobernanza.

Desde una perspectiva estado-céntrica, para alcanzar la meta-gobernanza es fundamental fomentar la coherencia y coordinación dentro del sector público y sus programas, así como la democratización de los procesos decisiones, considerando los mecanismos de participación y rendición de cuenta (Peters, 2010). Ello implica una nueva forma de gobernar las sociedades actuales y, por consiguiente, de combinar y desarrollar nuevos instrumentos, desde los tradicionales, como el uso de la autoridad formal-legal, a nuevos, hasta la conducción indirecta y “soft”. Estos últimos, están basados en procesos de negociación y acuerdos para alcanzar los objetivos de políticas, que no demanda el cumplimiento específico de las restricciones legales sino que establecen tanto metas como estándares formales. Así, los nuevos aportes

dan importancia a la conducción estratégica, estableciendo prioridades políticas (*priority setting*); a la conducción indirecta o “soft”, logrando que los líderes políticos alineen a los diferentes actores involucrados en la elaboración e implementación de políticas a los objetivos de gobierno (*soft steering*); a mantener el control sobre los procesos más relevantes, dejando ciertos espacios de autotomía (*golden thread*) y, a fortalecer los mecanismos de accountability de la agenda de gobierno (Peters, 2011, Torfing et.al. 2012)

Gobernanza en América Latina

En América Latina, el debate 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) (BM, 2005: 3-7).

El PNUD (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, la gobernanza o buen gobierno implica determinadas características del proceso de gobernabilidad, en el que el Estado debe garantizar el cumplimiento de la ley (en forma transparente y libre de corrupción), dar lugar a la participación de la sociedad civil y garantizar el Estado de Derecho.

Sin embargo, lo más relevante a enfatizar es que en estas recomendaciones, dominante en los años noventa, se encuentra implícito un modelo de Estado en transición hacia un nuevo modelo de desarrollo, destinado a poner en plenitud las fuerzas del mercado. Con tal fin, 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 de gestión pública jerárquico-burocrático por la Nueva Gerencia Pública (NGP) (BM, 1997).

La reducción del rol del Estado se traducen en procesos de desconcentración administrativa, descentralización, privatización de empresas públicas y tercerización de servicios, invocando al mismo tiempo una mayor presencia de actores “públicos no estatales”, “agentes del mercado”, u organizaciones civiles. Es así que estas reformas insistieron en que una sociedad civil fuerte y proactiva es compatible

con la promoción de una reducida intervención estatal bajo una arquitectura institucional flexible, transparente y apta para rendir cuentas y ser controlada por la ciudadanía.

En este escenario, las principales interrogantes que se plantean son: ¿cuáles han sido los esquemas de gobernanza efectivamente introducidos en la región?, ¿cuánto se ha transformado el Estado?, ¿se han logrado políticas públicas más eficientes y democráticas?.

Con el objetivo de dar algunas respuestas a dichas interrogantes, se analizará el recorrido de la gobernanza en América Latina en torno a las tres arenas clave propuestas como escenarios cruciales de expresión de este fenómeno: a) Privatización de servicios públicos (haciendo foco en el caso del agua y los servicios sanitarios), b) Descentralización local y c) Políticas focalizadas de combate a la pobreza. A partir del estudio de estas dimensiones, se expondrán una serie de reflexiones analíticas referentes a los dilemas de la gobernanza contemporánea en el continente.

Gobernanza del agua y los servicios sanitarios

Desde fines de los ochenta, América Latina experimentó una notoria transformación del rol del Estado con la privatización de los servicios públicos. Entre las diversas experiencias en la región, merece ser considerada la de la provisión de agua y servicios sanitarios.

En este proceso, el papel de la comunidad internacional fue muy relevante en la promoción de la importancia del acceso al agua y el saneamiento por parte de los ciudadanos. Las principales recomendaciones de políticas tienen lugar en espacios como los Foros Mundiales del Agua⁷. Por su parte, la iniciativa aun más relevante está contenida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas, la cual representa un acuerdo global surgido de las cumbres mundiales, y 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 de estrategias globales (Phumpiu y Gustafsson, 2009).

Considerando estas recomendaciones de la comunidad internacional y de los ODM, se sugiere la gobernanza como una herramienta alternativa para alcanzar la mejora sustantiva de la gestión en los servicios sanitarios. Por lo general, se acepta que no resulta posible alcanzar una gestión eficiente de este recurso con las instituciones gubernamentales como único actor, especialmente cuando las mismas carecen de una organización efectiva e instituciones fuertes, y con organismos tan permeados por las lógicas político-partidarias. Por lo tanto, las alianzas público-privadas, incluyendo como socios participantes al sector privado, a las organizaciones de consumidores, a las agencias de cooperación internacional y a los sindicatos, aparecen como la forma más eficiente, eficaz y democrática para gestionar los servicios públicos del agua (Phumpiu y Gustafsson, 2009; Banco Mundial, 2006; Holland, 2005; Hall et al., 2005).

Con estas ideas, se pretendía responder a problemas reales del sector, como la escasa distribución de recursos hídricos, la falta de inversión, el escaso control en la calidad del agua y el problema de acceso al servicio por parte de las poblaciones más desfavorecidas. Desde esta perspectiva se pensaba que una lógica de gestión basada en el mercado; una gobernanza de mercado; lograría servicios más eficientes, de mejor calidad, reinvertiendo en infraestructura, evitando la "captura del Estado" por parte de los intereses privados y llegando al mayor número de ciudadanos (Furlong, 2010, Parker et al., 2005)⁸.

Las principales recomendaciones sobre las políticas de provisión del agua y servicios sanitarios se tradujeron en reformas institucionales y organizacionales concretas, que condujeron a un importante

⁷ Ver, por ejemplo, su 6ta edición de Marsella, 2012: <http://www.worldwaterforum6.org/>.

⁸ Estas recomendaciones formaron parte de un paradigma dominante neoliberal, expresando en la necesidad de crear un mercado del agua en la región, con la extensión de los derechos de propiedad privada, la liberalización, la desregulación y re-regulación, las asociaciones público-privadas, la descentralización y la participación de la ciudadanía como mecanismo de control y accountability de la gestión pública.

proceso de privatización, acompañado de una serie de normativas para atraer la inversión privada extranjera (Jiménez y Pérez Foguet, 2009; Hall et al, 2005; Castro, 2007).

Con respecto al marco institucional, en la mayoría de los países de la región fue necesario modificar la legislación o la Constitución para permitir la participación del sector privado. El Código de Aguas (1992) en Argentina, la Ley de Aguas Nacionales (1992) en México, una política especial para el sector (1994) en Colombia, la Ley Marco sobre Aguas (2003) en Honduras, entre otros tantos ejemplos. Ello permitió la creación de un “mercado agua”, definiendo al agua como un bien económico, y no ya como un bien público o parte del patrimonio nacional.

En cuanto a los formatos organizaciones, existen varias formas de involucrar al sector privado en la prestación de un servicio público (contratación, subvenciones, entre otras). En América Latina, la forma dominante fue la privatización de los servicios (venta completa, incluida la venta de activos) y varios tipos de contratación para operar, mantener y/o construir infraestructura⁹. Concomitantemente, los donantes y acreedores también recomendaron la descentralización de los servicios a nivel sub-nacional; así como la creación de organismos reguladores con el fin de regular y supervisar los acuerdos de participación público/privada (BID, 2007; OCDE, 2008).

Tensiones y dilemas en torno a la Gobernanza de Mercado

La implementación de estas políticas permitió que, hacia fines de los años noventa, un número significativo de países contara con la presencia de importantes operadores internacionales en el sector. Sin embargo, la provisión de servicios de agua bajo una gobernanza de mercado no tuvo los resultados esperados¹⁰, en términos de cantidad, calidad y acceso democrático (Calderón y Servén, 2004; OCDE, 2008)¹¹. Es así que en el presente siglo, la mayoría de los operadores internacionales se ha retirado de la región, un número de servicios se han estatizado y los entes reguladores ha dejado en su mayoría de ejercer sus funciones (BID; 2007).

Para comprender esta problemática se hace necesario analizar algunos de los casos más significativos, que transparentan las tensiones y conflictos generados en torno a la privatización de estos servicios, emergentes de debilidades político-institucionales más profundas (Guasch, 2004). En el siguiente cuadro se sintetizan esos conflictos cardinales.

Cuadro II: Resumen de los principales conflictos

Ámbito Geográfico	Empresa	Inicio	Salida	Organismo regulador	Indep.
Provincia Tucumán, Argentina	Aguas del Aconquija S.A. (CGE)	jul-95	oct-98	ERSACT(1995)	No
Provincia de Mendoza, Argentina	OSM (Azurix Mendoza S.A.)	jun-98	ene-04	EPAS (1993)	No
Provincia de Santa Fé, Argentina	Aguas Prov. de Santa Fé S.A. (Suez/AGBAR)	dic-95	feb-06	ENRESS (1995)	No
Provincia de Bs.As., Argentina	OSBA Azuriz Buenos Aires S.A.	jun-99	mar-02	ETOSS (1992)	No

⁹ El mecanismo contractual dominante fue el COT (construcción, operación y transferencia) y sus variantes, y en el caso de Chile fue la desinversión, el gobierno transfiere los derechos de explotación al sector privado a través de concesiones a 30 años, pero no la titularidad todos los activos (BID, 2007).

¹⁰ En relación a las inversiones, la mayoría provino del sector público y de los organismos internacionales y no del sector privado. Para más información ver base de datos del Banco Mundial <http://ppi.worldbank.org/>. Con relación alcance de la población, las empresas se concentraron en el área más lucrativa, en zonas de más de 500.000 habitantes, negándose a extender los servicios a los barrios pobres (Furlong, 2010).

¹¹ Cabe mencionar algunas experiencias exitosas a nivel local, pero sus impactos han sido limitados por falta de marcos institucionales apropiados (De Soto, 2001; Zadek, 2004: 12-13), ejemplo de ello son la municipalidad de Puerto Cortés (Honduras), en Saltillo (México), en las municipalidades de Recife, Cartagena y Porto Alegre (Brasil) (Holland, 2005).

Capital Federal y 17 partidos de Bs.As. Argentina	Aguas Argentinas S.A. (Suez/ABGAR)	mar-93	mar-06	ETOSS (1992)	No
Ciudad de Córdoba, Argentina	Aguas Cordobesas S.A. (SUEZ/ABGAR)	may-97	dic-06	ERSEP (2001)	No
Estado Mongas, Venezuela	Aguas de Monagas S.A. (FCC)	mar-97	mar-01	SNSA (2001)	No
Estado de Lara, Venezuela	HIDRO LARA (Aguas de Valencia)	abr-99	dic-02	SNSA (2001)	No
Zona del Este Maldonado, Uruguay	Urargua S.A. (Aguas de Bilbao)	jul-00	oct-05	URSEA (2002)	No
Zona Oeste de Maldonado, Uruguay	Aguas de la Costa S.A. (ABGAR)	sep-93	mar-06	URSEA (2002)	No
La Paz y el Alto, Bolivia	Aguas del Illimani S.A. (SUEZ)	ago-97	dic-07	SISAB (1999)	No
Cochabamba, Bolivia	Aguas del Tunari S.A. (Bechtel)	nov-99	abr-00	SISAB (1999)	No
VI, VII y VIII Regiones, Chile	Essbio S.A. y Aguas Nuevo Sur Maule S.A. Thalmes Water	mar-00	feb-06	SISS (1990)	Si
V Región, Chile	ESVAL (Anglan Water)	abr-99	nov-03	SISS (1990)	Si

Fuente: Elaboración propia en base a BID (2007) y OCDE (2008)

Los conflictos más emblemáticos tuvieron lugar en Bolivia y Argentina. En Bolivia, la participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento provocó fuertes protestas de los consumidores, quienes demandaron una revisión de los procedimientos de adjudicación. Los casos más extremos fueron los de Cochabamba y El Alto/La Paz, donde la empresa internacional “Aguas de Tunari” incrementó la tarifa en un 35%, lo que condujo a una amplia movilización popular. La Coordinadora Departamental por la Defensa del Agua y la Vida encabezó una protesta masiva, la cual terminó con una huelga general, con heridos civiles y policiales en 2000 y 2005. Finalmente, en 2007, la empresa transfirió sus acciones al Estado, lo cual dio lugar a la creación de una nueva empresa pública (BID, 2007).

En el caso de Argentina, en la provincia de Tucumán surgió un fuerte conflicto en 1995, cuando el concesionario aumentó las tarifas en un 106%, desencadenando protestas de los consumidores que se negaron a pagarlas. Por su parte, la nueva autoridad política promovió el “no pago” de las facturas, lo que condujo al retiro de la empresa privada¹². En los provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, la salida del operador internacional fue debido al quiebre del equilibrio económico-financiero de la concesión. La crisis económica y la congelación de las tarifas por la Ley de Emergencia Pública (2002) incrementaron los costos, conduciendo a un amplio proceso de renegociaciones e incumplimientos de los contratos. Las nuevas autoridades que asumieron, el año 2002, fortalecieron la postura del gobierno e instruyeron al organismo regulador que estableciera multas a los concesionarios. Las empresas reaccionaron recurriendo al arbitraje internacional ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). En el 2006, los contratos fueron rescindidos y se transfirió el servicio a empresas públicas. Por su parte, en Córdoba, las acciones de los socios internacionales se vendieron a un grupo inversionista local que asumió el control del servicio (BID, 2007).

En el caso de Uruguay, el amplio descontento de la población por los malos servicios y las altas tarifas¹³, condujo a la creación de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (2001). La misma con amplia participación ciudadana logró, a través del plebiscito del 2004, la aprobación de una amplia reforma constitucional que prohibió la gestión privada de los servicios de agua y saneamiento. Por su parte, la asunción del gobierno de izquierda en 2005, apoyó la rápida salida de los dos operadores

¹² En los años 1995 y 2005 respectivamente los contratos en Aguascalientes y Cancún en México sufrieron un fuerte revés, debido a las crisis económicas de la época. En el caso de las concesiones de Aguascalientes y Cancún, el Banco Nacional de México, Banobras, ayudó a los concesionarios privados a cubrir la deuda.

¹³ Si se comparan las tarifas de la empresa pública OSE y la empresa privada Aguas de la Costa, se encuentra que el cargo fijo de agua fue 7 veces mayor, el cargo fijo de saneamiento 40 veces mayor, el costo de conexión de agua 16 veces mayor y el costo de conexión de saneamiento es 80 veces mayor.

internacionales existentes que fueron responsabilizados de alzas tarifarias, falta de cumplimiento de las inversiones comprometidas y mala calidad de los servicios.

Estos conflictos mostraron las debilidades del Estado y la administración pública de ejercer las funciones de regulación por parte del Estado, ya sea a través de los organismos competentes establecidos o de los organismos reguladores creados para tales fines. Los principales problemas se resumen en: altas tarifas (Tucumán, Cochabamba y provincia de Buenos Aires, Aguas de la Costa S.A. en Uruguay); problemas de acceso de las familias de bajos ingresos (Capital Federal y partidos del Gran Buenos Aires, provincia de Santa Fe, La Paz y El Alto, y Aguas de la Costa S.A. en Uruguay); mala calidad de los servicios (Bahía Blanca)¹⁴; no respeto a las reglas de juego que determinó renegociaciones contractuales permanentes entre empresas internacionales y los gobiernos (Capital Federal, partidos del Gran Buenos Aires y provincia de Santa Fe).

Los conflictos reseñados fueron los emergentes de debilidades político-institucionales más profundas. La evaluación realizada permite constatar las dificultades en los contratos de concesión de las grandes compañías internacionales, lo que impidió garantizar un servicio eficiente y de calidad, por falta de estudios previos de sustentabilidad y viabilidad en las inversiones, por procedimientos licitatorios mal diseñados, por contratos jurídicamente deficientes, por débil capacidad de control de las compras y contratos de las compañías del sector, por el limitado acceso a la información y escasa rendición de cuentas. Las sanciones fueron lentas e insuficientes y las renegociaciones de los contratos ineficientes, ya sea por problemas de asimetría de información, por captura del regulador o del mandante que muestran, en términos generales, la ausencia de un sistema regulatorio que limitase las decisiones arbitrarias (BID, 2007, OCDE, 2008; CEO, 2005; Hall *et al.*, 2005) y quizás lo más relevante, defendiera el bien público.

La gestión comunitaria del agua ¿un modelo alternativo?

En el presente milenio, si bien se ha producido un proceso de re estatización de los servicios, ni las empresas privadas ni las empresas públicas logran cubrir a cabalidad las demandas de la ciudadanía en el sector agua. Como consecuencia de esa situación, la mayoría de las comunidades pobres han construido sus propios sistemas de agua, aprovisionados por pozos administrados por cooperativas independientes, comités informales o consejos elegidos por los vecinos.

El estudio realizado por la Fundación AVINA (2011) identificó tres modelos de gestión en América Latina, que incluye la participación ciudadana en la toma de decisiones: las Organizaciones Comunitarias para el Servicio de Agua y Saneamiento (OCSAS), el programa “Un Millón de Cisternas Rurales (P1MC)” en la Región Semiárida Brasileña y la demanda judicial en la cuenca Matanza-Riachuelo¹⁵, en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Las OCSAS, denominadas también Cooperativas de Agua, Acueductos Comunitarios, Comités de Agua, son estructuras sociales creadas por grupos de vecinos en zonas peri-urbanas y rurales, donde generalmente no llega el servicio de las empresas públicas, privadas o mixtas que atienden a las grandes ciudades. Las mismas no son un fenómeno nuevo tienen más de más de 35 años en Centroamérica y más de 30 años en los países sudamericanos. Según datos del Banco Mundial, existen unas 80.000 en América Latina y dan agua a más de 40 millones de habitantes. En los países centroamericanos, andinos y algunos otros del continente, el porcentaje de la población atendida por estas organizaciones comunitarias oscila entre el 30 y el 40%¹⁶.

¹⁴ En la ciudad de Bahía Blanca la no garantía de servicios de agua potable que condujo a la movilización de la ciudadanía. Esto determinó que la empresa no pudiera obtener un crédito a la banca multilateral y cumplir con las inversiones comprometidas. En el año 2001, la empresa quiebra y reclama ante el tribunal internacional, que falló a su favor y estableciendo una indemnización de US\$ 165 millones, la cual está siendo apelada por el gobierno. El servicio se revirtió a una nueva empresa pública provincial.

¹⁵ La Cuenca abarca las zonas de mayor desventaja socio-ambiental de la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano. Existen aproximadamente 3,5 millones de habitantes en la zona (13% de la población del país). La población en villas de emergencia asciende a medio millón de personas.

¹⁶ <http://ppi.worldbank.org/>

Estas organizaciones, por medio de estatutos de autogobierno, trabajo mancomunado y elección de líderes de forma abierta y democrática, dirigen sus esfuerzos a establecer un sistema de captación, potabilización, distribución y pago por el agua. Por tanto, las mismas varían en tamaño¹⁷ y en servicios ofrecidos, así como en el marco legal que las gestiona. En Ecuador, la gestión comunitaria del agua es reconocida por la Constitución Nacional. En Paraguay existen leyes y normativas que facultan a una institución del Estado a crear OCSAS. En otros países, como el Salvador, no se ha logrado actualizar la legislación que regula la gestión comunitaria del agua. En Nicaragua, en el año 2010, por gestiones de la sociedad organizada reunidos en las CAPs (Comités de Agua Potable y Saneamiento), se logró aprobar la “Ley especial de Comités de Agua Potable y Saneamiento”.

Un segundo modelo fue detectado en el nordeste brasilero, una de las zonas más áridas del continente, donde residen actualmente 36 millones de personas. Estas comunidades conformaron, en 1999, una organización llamada Articulación en el Semiárido (ASA), que desarrolla el programa “Un millón de cisternas rurales”; consistente en instalar tanques de fibrocemento con sistemas de captación de agua de lluvia sobre los techos de las casas. En el 2010, la ASA construyó 322 mil cisternas para un millón seiscientos mil personas.

Un tercer modelo identificado se encuentra en la cuenca Matanza-Riachuelo¹⁸, en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, donde un conjunto de organizaciones sociales¹⁹ presentó ante la Corte Suprema de Justicia un pedido para establecer el agua potable y los desagües cloacales en la población. La Corte aceptó la demanda, y a través de una serie de mecanismos constitucionales, más de 1,2 millones de habitantes de la cuenca han logrado ya recibir agua la misma calidad que el resto de la población de Buenos Aires.

Estos modelos de gestión liderada por la comunidad o con la participación de los suministros locales de agua tienen defensores tanto desde corrientes ideológicas liberales como entre los detractores de la neoliberalización. Por un lado, las instituciones financieras internacionales, luego de los limitados alcances obtenidos con las políticas de privatización, están promoviendo la “participación de los pobres” en la oferta de servicios (Ruckert, 2006). El BM recomienda que los responsables políticos y los organismos reguladores reconozcan la contribución que proveedores alternativos pueden hacer al sector (Tremolet y Hunt, 2006). Por otra parte, aquellos que promueven la gestión comunitaria a menudo la ven como un modelo alternativo capaz de hacer frente a la especificidad de las necesidades locales, en muchas zonas olvidadas por el Estado, lo que da un sentido de empoderamiento y propiedad a los residentes locales. -

Sin embargo, la gestión comunitaria de servicios públicos también tiene limitaciones. Una preocupación fundamental es que dejan a los grupos desfavorecidos con servicios de calidad inferior a la que el Estado y el sector privado podrían ofrecer (Bakker, 2008). Otros investigadores expresan su inquietud con la idealización de la “comunidad” (McGranahan y Mulenga 2009), asumiendo que los procesos de participación pueden ser complejos y requerir mucho tiempo (Sabatier et al, 2005), no exhibiendo justicia en muchos casos, y siendo obstaculizados por la escasez de capital o de fondos políticos (Cooke y Kothari, 2001). Por su parte, los enfoques participativos pueden ayudar a ampliar los servicios, pero también dar lugar a sistemas inestables, dada la dificultad de reunir capital.

A modo de síntesis, en la provisión de servicios de agua y saneamiento, se constata un débil desempeño del gobierno en su función de conducción estratégica y coordinador de esfuerzos para el bienestar de la sociedad; sin haber conseguido América Latina en las últimas décadas una adecuación pertinente de las asociaciones público-privadas con los parámetros teóricos-ideales de la gobernanza. Por el contrario, falta

¹⁷ Las OCSAS pequeñas atienden hasta 500 familias, las medianas entre 500 y 2.000 y las grandes pueden llegar a tener varios miles de usuarios.

¹⁸ La Cuenca abarca las zonas de mayor desventaja socio-ambiental de la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano. Existen aproximadamente 3,5 millones de habitantes en la zona (13% de la población del país). La población en villas de emergencia asciende a medio millón de personas.

¹⁹ Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Greenpeace, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación de Vecinos La Boca (AVLB) y Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH).

un relacionamiento calibrado entre las esferas del Estado, el mercado y la sociedad civil, siendo que, la vía mercantil privatizadora hubo de ser tempranamente abandonada por los nocivos impactos que reseñamos, y que la gestión comunitaria evidencia carencias profundas en términos de igualdad de oportunidades para la ciudadanía. Tales constataciones suponen un alerta importante a la hora de buscar el rediseño de esta arena de política, en la clave aparentemente “re-estatizante” de la última década.

Gobernanza local

Los procesos de descentralización y transferencia de tareas gubernamentales hacia niveles sub-nacionales 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 (Fernández, 2002; Montecinos, 2005)

Bajo este paradigma dominante,²⁰ 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 lugar, en cuanto al proceso de descentralización administrativa, 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. En tercer lugar, se avanzó en un proceso de transferencia de recursos del gobierno central hacia los sub-nacionales. Empero, el proceso fue limitado, ya que los gobiernos locales siguieron manteniendo la dependencia del gobierno central con escasas posibilidades de generar recursos propios (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 la Ley de Participación Popular boliviana (LPP) en 1994, por el Gobierno conservador de Gonzalo Sánchez de Lozada con la creación de Organizaciones Territoriales de Base y los Comités de Vigilancia de la gestión pública. El debate desatado en Bolivia respecto a los sentidos y efectos de esta ley ilustra estas tensiones y permite plantear respuestas quizás menos dicotómicas con respecto a los sentidos y efectos de la participación social en el ciclo neoliberal (Fernández 2002, Molina, 1997; Ramírez, 2011).

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 (Betancourt, 2001; Londoño, 1998). En 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 (Rofman, 2009). En Perú, por ley, se aprueban los consejos de participación regional y los consejos de participación municipal (Mascareño, 2008).

²⁰ En el contexto latinoamericano, surgen también otras propuestas de descentralización desde una visión más neo estructuralista 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). También Fernández (2002) señala que autores como Jordi Borja, Boisier, Palma, Ruffán defendieron ideales de descentralización asociados al fortalecimiento de la sociedad civil y autoconstrucción social de las regionales. Otros autores como, Mattos, Coraggio y Respreto plantearon una dinámica más crítica del proceso. Sin embargo, el impacto de los mismos fue muy débil en traducciones institucionales, sorprendiendo la forma que el BM tomo esta categoría y le dio un tratamiento compatible con el Consenso de Washington.

En México, se instalaron una variedad de mecanismos de gobernanza. En el Estado de Chihuahua, se establecieron 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 (Cabrero, 2006, 2010).

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 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 participativa conduzca por sí sola a una mejor prestación de los servicios locales, a una mayor transparencia y control ciudadano, y a fortalecer la democracia. Con el fin de analizar las tensiones y dilemas de la gobernanza local, dado el vastísimo número de experiencias, se profundizar en algunos de los casos más relevantes.

Tensiones y dilemas de la Gobernanza local

La experiencia de Brasil es un caso interesante dado que la Constitución de 1988 fue pródiga en fomentar la creación de mecanismos de participación local en los asuntos públicos (Avritzer, 2009). Considerando la variedad de experiencias, Souza (2007) las agrupa en tres conjuntos principales: los consejos municipales sectoriales en políticas sociales, los presupuestos participativos y los programas propulsados por la demanda.

Los consejos municipales sectoriales fueron creados por legislación federal con el fin de integrar a los ciudadanos en un espacio consultivo, aunque sin participar en la gestión directa de los programas o en el de control de los administradores públicos en cuanto al cumplimiento de los objetivos. Según un estudio realizado por el Instituto Brasileño de Estadísticas, en 2001, existían más de 22000 consejos municipales, con predominio en los campos de salud (5426), asistencia social (5178), derechos de niños y adolescentes (4306), y educación (4072). De acuerdo con diversas investigaciones, la existencia de los consejos no alcanzó para hacer que sus participantes se convirtieran en agentes de decisión y en fiscales de la aplicación de los recursos (Souza, 2007).

Los presupuestos participativos²¹ fueron creados con el fin de delegar a los ciudadanos la capacidad de decidir sobre dónde y cómo distribuir parte de los recursos presupuestarios municipales. Los mismos se propagaron de forma creciente Brasil y en la región. En Brasil, entre 1986/1988 existían tan sólo dos experiencias; en el período 1989/1992, hubo doce; en 1993/1996, 36; y ya en el año 2000 existían Presupuestos Participativos en 140 ciudades (FNPP, 2002).

Sin embargo, diversos estudios muestran el alcance inestable de estos procesos. En veintitrés administraciones locales cancelaron sus experiencias entre 2001-2002, cifra que superó el número de las administraciones que las adoptaron en el mismo período, que fueron nueve²²(FN PP, 2002). Entre las principales limitaciones se señala que se carece de una estructura de planificación capaz de articularlo con la acción gubernamental, participan las clases sociales bajas decidiendo sobre una partida limitada del presupuesto, con escasa capacidad de supervisión sobre el gobierno respecto a la efectiva implementación

²¹ Surge de la izquierda (ampliar la referencia)

²² Los factores analizados que influyen en los resultados del Presupuesto Participativo: (a) el tipo de partido político que lo implementa; (b) el nivel de organización, movilización y politización de la sociedad; (c) las características socioeconómicas y demográficas del municipio; (d) la capacidad técnica y gerencial de la administración local; (e) el compromiso del gobierno; (f) la Situación financiera del municipio; y (g) el método adoptado para establecer la relación entre el gobierno y la comunidad.

de las decisiones tomadas. Otros problemas se entrelazan, como lo es la interferencia política (prebenda) en los barrios de los representantes políticos locales.

Montesinos (2007) plantea la hipótesis para América Latina, partiendo del análisis de la experiencia de Brasil, de que las condiciones institucionales (centralismo político), sociales (escaso protagonismo de la sociedad civil) y políticas (relación clientelar entre actores políticos locales y organizaciones sociales) bajo las cuales se desarrolla el presupuesto participativo impiden que tenga sustentabilidad, observándose más bien una tendencia a que los procesos sean altamente volátiles.

Otras ejemplo, son los programas “propulsados por la demanda” que son financiados por organismos multilaterales o internacionales, y se realizan en comunidades rurales pobres, donde sus representantes deciden sobre la realización de obras comunitarias. El completo análisis de Judith Tendler (2000) señala innumerables problemas de implementación, y muestra una actitud escéptica respecto del logro de los objetivos del programa (Souza, 2007).

En resumen, una variedad de estudios con una fuerte base conceptual y empírica cuestionan las expectativas desmedidas e idealistas con respecto a las virtudes de los mecanismos de gobernanza como inductores de una mayor democratización y eficiencia de las políticas públicas. El balance general que se hace de estas experiencias es que la sostenibilidad del actual sistema de gobernanza local no resulta clara y existen tensiones; siendo incluso muy dispares los casos en cuanto al grado de participación social que provén. La mayoría de estos mecanismos de gobernanza se realizaron en un contexto que no implicó una efectiva transferencia de capacidad de decisión a las esferas locales, se delegó la responsabilidad en la implementación de determinadas políticas, pero fueron diseñadas desde el centro. Es así que transformaciones que no fueron parte de un programa nacional de descentralización planificada (Arreche, 1996,1999, Souza, 2004,2006).

A ello se agregan las lógicas clientelares que limitan la democratización de los procesos decisionales en los espacios locales. El estudio de Souza (2004), sobre los municipios de El Salvador y Camaçari en Brasil, así como el de Tatagiba (2007) en San Pablo muestran que la introducción de nuevos diseños institucionales se enfrentan a contextos socio-político tradicional, mezclándose en la convivencia diaria nuevos mecanismos democráticos con viejas costumbres políticas jerarquizadas. La participación ciudadana aparece como algo despolitizado, instrumental, limitada a un espacio acotado de la política pública sin una carga simbólica de transformación social.

Otro caso ilustrativo es México donde, los procesos de descentralización establecidos en las reformas constitucionales de 1983 y 1999, generalizaron mecanismos participativos tanto en la planeación local, en control de acciones y decisiones de políticas, como en iniciativas de co-gestión entre el gobierno y la sociedad (-).

Estas experiencias no han tenido los resultados esperados y los diferentes estudios llegan a similares conclusiones que Brasil. En la gran mayoría de los casos se han creado espacios de participación meramente consultivos, y las pocas experiencias de cogestión, raramente han sobrevivido al entusiasmo colectivo inicial. Entre los principales factores señalados para explicar estos magros resultados, se encuentran en la limitada capacidad institucional de los gobiernos locales, tradición política y niveles de autoridad suficientes para poder crear formas de participación de alta intensidad (Cabrero 2006,2010)²³.

En ello influye la débil institucionalización democrática de los partidos políticos y la politización de las administraciones públicas locales. En otras palabras, si bien las reformas han tratado de incidir en la estructura política de los gobiernos municipales, en rigor se mantienen los rasgos, instituciones y

²³ En un estudio realizado por Cabrero (2006) tomando 136 experiencias entre trescientos casos presentados durante tres años (2001-2004) en el *Premio Gobierno y Gestión Local* concluye que solo el 14% son de “alta intensidad”, donde los ciudadanos influyen en la toma de decisiones y monitorean resultados de gobierno. Otro 41% son de media intensidad, en las cuales los ciudadanos tienen opinión consultiva. El restante 45% son experiencias de “baja intensidad” donde principalmente los ciudadanos son beneficiarios de servicios por parte del gobierno de asistencialista.

prácticas de los gobiernos autoritarios del pasado, con amplios niveles de discrecionalidad en los procesos decisionales (Seele y Santin del Río, 2006; Cabrero, 2010).

Asimismo, estas reformas no lograron fortalecer las capacidades de gestión local. En la estructura de diseño y operación del gobierno federal se mantuvo una estructura centralizada de toma de decisiones, con una lógica de alta intervención de programas técnicamente diseñados desde arriba, pero que no lograron ajustarse al contexto específico de los municipios y que –en opinión de las mismas autoridades locales– terminaron por ser poco efectivos para la solución de los problemas planteados a nivel local (Seele y Santin del Río, 2006).

Sumado a ello la inexistencia de mecanismos de coordinación y colaboración intergubernamental generó un mapa diverso, complejo y, por momentos, hasta esquizofrénico, donde cada sector de política determina sus programas para cada nivel de gobierno, antes que crear un espacio de comunicación, cooperación, y trabajo conjunto a nivel del territorio²⁴. La desarticulación de las políticas y programas ha favorecido una mezcla de iniciativas que vienen, por una parte, de la tradición descentralizadora desde el gobierno federal (central) hacia los estados y los municipios y, por otra parte, del surgimiento de iniciativas desde los espacios locales con un enfoque diferente y, en general, más preocupadas por atender de forma emergente y coyuntural ciertas necesidades sociales (Cabrero y Zabaleta, 2009).

Por su parte, los municipios reciben una gran parte de sus fondos previamente “etiquetados”, sin tener capacidad de decisión sobre qué inversiones a realizar. En este escenario, el gobierno municipal puede dedicar poco tiempo a hacer un proceso de planeación estratégico que responda a las necesidades y demandas de la participación ciudadana (Merino, 2006).

Tal como señala, Fernández (2002) para América Latina, las contradicción entre dos dimensiones de la recomendaciones en los procesos de descentralización por parte del BM: la dimensión fiscal, re-centralización fiscal, y por otro, la dimensión social o institucional, asociado a una nueva gobernanza y al fortalecimiento de la sociedad civil. En este escenario, la promoción de las formas actividad de participación se encuentra relativizadas y subordinadas a los recursos con los cuales su motorización tiene lugar (carácter re- centralizado en el ámbito fiscal). Esta relación esquizofrénica muestra en que los dispositivos para participación de actores territoriales de base local, inicialmente favorecidos, aparecen finalmente desactivas y desarticulados políticamente.

Los desafíos pendientes de la gobernanza local

Los casos analizados son ilustrativos de una resultados similares que llegan un amplio número de estudios en la región, que 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). Asimismo, el carácter democrático no depende tanto del nivel en el cual se toman decisiones, sino más bien de la naturaleza de las instituciones a cargo de ellas. En sociedades donde los partidos se consolidan ante el electorado, utilizando los recursos del Estado como moneda de cambio, las estructuras administrativas están presas del clientelismo político.

Esta transferencia acrítica de la formatos de gobernanza sin considera la debilidad política-institucional y las diferencias de los países de la región sea quizás la mayor debilidad. Como señala Fernández (2002), la agenda participativa fue retomada de forma despolitizada por el Banco Mundial y diversos organismos internacionales y partidos del centro y la derecha política en diversas ciudades de la región. Estas propuestas intentaban evitar la politización de las demandas sociales, por lo cual su procesamiento se

²⁴ Si bien hay diferencias por sector altamente federalismo centralizado (educación básica y programas transferencias condicionadas), federalismo delegado (salud y vivienda), federalismo disperso o desarticulado (infraestructura social y empresariedad local).

trasladó del Estado al mercado. Tal confluencia ha sido interpretada en extremo opuesta por la literatura especializada. Por un lado, se ha planteado la idea de una suerte de convergencia entre estrategias comunes, del Estado y la sociedad, que aportaría a la reconstrucción de la esfera pública, a la emergencia de actores no estatales, y a la democratización de las sociedades de la región. Por otro lado, en una visión por completo opuesta, plantea el problema como una “perversa confluencia” entre el proyecto democrático de reconstrucción de la participación social y la versión instrumentalizada, despolitizante e individualista que ofrece el proyecto neoliberal a la participación social, cuando la sitúa como parte de la privatización y la descentralización del Estado²⁵.

En los hechos, la mayoría de las experiencias en las que se han creado espacios de participación ciudadana, 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 patrimonialistas²⁶. 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, por lo tanto orilla a que estos mecanismos estén signados por la vulnerabilidad (Cunill, 1995).

En términos generales, la introducción de mecanismos de gobernanza local en clave participativa, bajo el predominio del paradigma neoliberal, no ha desarrollado políticas públicas más eficientes, ni se ha creado un marco institucional para el fortalecimiento democrático y el 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.

Gobernanza en políticas orientadas a combatir la pobreza

Los elevados niveles de exclusión social en el continente determinaron que, a comienzo de los noventa, los gobiernos latinoamericanos y los organismos internacionales apoyaran vigorosamente la implementación de políticas de asistencia social focalizadas para la reducción de la pobreza y extrema pobreza, los Programas de Transferencias Condicionadas (PTCs). Al mismo tiempo se fundamentaba que con la implementación de estos programas se perseguía aumentar, la eficiencia, la transparencia y la calidad de gestión, así como fortalecer el capital social (Molyneux, 2008).

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 el 2015 (CEPAL, 2000; 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

²⁵ Para una mayor discusión véase Ver Fernández (2002) Goldfrank, Benjamin (2006).

²⁶ 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 parte del 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 provisorios (Zaremborg, 2008).

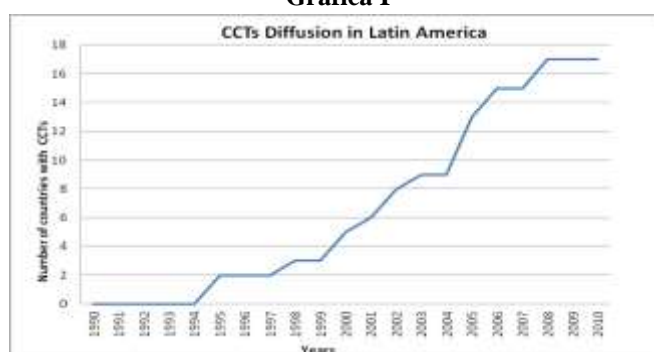
la línea de pobreza. Asimismo, debería involucrarse la participación de actores que están fuera del gobierno central (municipalidades, ONG, OSC y el sector privado) para incrementar los recursos disponibles. En este sentido, la gobernanza se promovió como la mejor forma de gestión para alcanzar el bien público (Barrientos *et al.*, 2008).

La nueva política social implicó así cambios en el lugar y el carácter de las actividades del Estado, en el surgimiento de una amplia gama de nuevos organismos e instituciones paralelas para ayudar a 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). Consecuentemente, los principios orientadores de la mismas fueron la participación, empoderamiento y co-responsabilidad o co-gestión (Banco mundial, 2001, Molyneux, 2008).

Así pues, en la región se implementaron macro-programas para combatir la pobreza, los cuales han alcanzaron más de 25 millones de personas; como *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* y *Familias por la Inclusión Social* en Argentina, *Programa Puente-Chile Solidario*, *Bolsa Familia* en Brasil, *PANES* en Uruguay, *Red de Protección Social* en Nicaragua, la *Red Solidaria* en El Salvador, *Familias en Acción* en Colombia, el *Programa de Asignación Familiar en Honduras*, el programa *Bono Solidario* en Ecuador y algunos otros (Barrientos and Holmes, 2006).

Dentro de estos macro-programas, la modalidad dominante de gestión en todos ellos fue la implementación de una variedad de sub-programas orientados a proveedores de servicios de alimentación y atención a la infancia por medio de ONGs y OSC, alentado por las nuevas tendencias hacia la descentralización, el buen gobierno y la participación (Molyneux, 2008). El crecimiento exponencial y la difusión de los Programas de Transferencia Condicionada se ilustran en los siguientes gráficos.

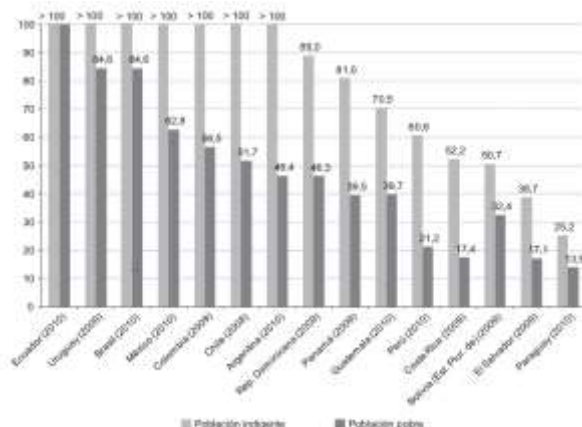
Gráfica I



Fuente: Osorio Gonnet, Cecilia. 2012

También fueron notorios los esfuerzos de los países de la región en cuanto destino de recursos fiscales y esfuerzos de cobertura de los PTCs. En el año 2000, estas programas representaban el 0,19% del PBI pasando a representar en el año 2009, el 040% del mismo (Cecchini y Madariaga, 2011 citado por Osorio Gonnet, 2012). Por su parte, en el año 2000, esto programas cubrían a 5,7 millones de habitantes de la región, alcanzando a 19,3 millones de habitantes en el 2010.

**Gráfica II: Alcance de los PTCs en América Latina (15 países) 2009-2010
% Población pobre e indigente**



Fuente: Cecchini y Madariaga, 2011:110 en Osorio Gonnet, 2012

De hecho, hay una diversidad considerable en el diseño de programas de transferencias para combatir la pobreza en América Latina. Una tipología de los programas de asistencia social en países en vías de desarrollo identifica tres tipos ideales: a) Los *programas de transferencias puros* proveen dinero en efectivo a hogares en situación de pobreza. Las pensiones no contributivas son un buen ejemplo de este tipo de transferencias. b) Las *transferencias de ingresos y servicios* combinan suplementos al ingreso con la provisión o el uso de servicios básicos. Las transferencias condicionadas desde un enfoque de desarrollo humano, por ejemplo, ofrecen a los hogares participantes transferencias directas de ingresos vinculadas a condiciones de utilización de los servicios, especialmente de salud, educación y nutrición. c) Finalmente, los *programas integrados de combate a la pobreza* ofrecen transferencias a medida y acceso preferencial a servicios para cubrir una serie de déficit. Lo que tienen en común es que todas son intervenciones financiadas mediante impuestos y lideradas por organismos públicos, orientadas a la lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad, es decir, enmarcadas en la asistencia social (Barrientos, 2012; Barrientos y Santibáñez, 2009).

Así, luego de casi dos décadas dominadas por estas políticas se ha generado un debate importante en América Latina, en torno al rol más asistencial que asumen las políticas sociales en la región, así como su mayor alcance en términos de reducción de la pobreza, pero no así en reducción de la desigualdad (Barrientos, 2012). Sin embargo, menos se ha investigado sobre los procesos de gestión y la calidad de estas políticas, con el rol creciente que cobran las ONGs y diferentes OSC en la entrega directa de servicios públicos a partir de procesos de tercerización de servicios focalizados²⁷. Asimismo, tampoco se ha analizado en profundidad los impactos diferenciales que pueden tener una transferencia acrítica de los mismos programas para toda la región, sin considerar las diferentes capacidades institucionales de los gobiernos de la región.

Tensiones y dilemas de la gobernanza asistencial

Los organismos internacionales alentaron la inclusión de la sociedad civil en los programas orientados a combatir la pobreza, bajo el argumento de estar aquella “más cerca de las necesidades de la gente”. Es así que por un lado, se crearon diversos espacios de participación ciudadana de carácter meramente consultivo a nivel local. Por otro lado, en los procesos de implementación se consideró que las diversas OSC (aunque en el lenguaje del momento se utilizó más el término “Tercer Sector”²⁸) y las ONGs podrían ocuparse de la cuestión social, por su cercanía a los pobres, su mayor transparencia, su flexibilidad en el trabajo y su capacidad de representar los intereses de los mismos, siendo a su vez capaces de empoderar y generar capital social (Di Piero, 2005). En este escenario, tuvieron lugar una

²⁷ Si bien los gobiernos de la región han contratado consultorías y estudios con el fin de evaluar estos programas, condición impuesta por la cooperación internacional, sin embargo en la región se encuentran limitados aportes académicos comparativos sobre la calidad de los servicios prestados por las ONGs y diferentes organizaciones de la sociedad civil.

²⁸ En los años 90 estudios del Lester Salomón (1992) representan un hito en caracterizar las organizaciones sin fines de lucro como el tercer sector.

variedad de experiencia en la región, por lo que se hace necesario profundizar en algunos de los casos para analizar los dilemas y tensión que se presentan en la incorporación creciente de OSC en la provisión de servicios públicos.

En el caso de Argentina, el modelo de gestión asignó gran importancia a la incorporación de actores no gubernamentales, especialmente en su implementación, el cual respondió, a una lógica vertical y centralizada de diseño, con una implementación fragmentada y heterogénea en las intervenciones. Es así que una trama heterogénea de actores sociales fueron los responsables de ofrecer servicios a las comunidades pobres, desarrollando un amplio abanico de actividades (Ferrer, Monje y Urzúa (2005), y reservando la participación preferentemente en la fase de la implementación, con una muy escasa participación en los momentos de diseño, monitoreo y evaluación de los programas en los que estuvieron involucrados (De Piero 2012, Rofman 2007, 2009).

Con respecto a la gestión de la calidad de las prestaciones que brindan estas organizaciones, una indagación empírica, realizada por Pautassi y Zibecchi (2010), en la Capital Federal y conurbano bonaerense, sobre las redes de apoyo para el cuidado de niños y niñas en contextos de pobreza e indigencia, llega a la conclusión que las diferentes OSC “se encuentran colapsadas”. La percepción de cuidadoras y educadoras es que en la reproducción social está involucrada el tercer sector y el Estado y no la familia. Por su parte, las OSC tampoco lo pueden cumplir por la ausencia de una estructura de cuidados, resaltando el vínculo frágil que existe con la política de salud y educación, entre otros motivos. En este contexto, no se puede sostener un supuesto éxito de los programas sin evaluar las mayores cargas de trabajo reproductivo.

En este escenario, las actividades de las OSC se limitan al alimento, abrigo y contención, en “cuidado efectuados por pobres para pobres”, o “guarderías para guardar chicos pobres”. Los vínculos de cuidado quedan circunscriptos a la oferta específica, y no favorecen una atención integral ni una estrategia holística para superar los problemas de pobreza. Esto se empeora por el constreñimiento que impulsa a estas OSC a establecer “cupos limitados” a su oferta de cuidado; revelador del contexto crítico en el cual trabajan, con profundas limitaciones estructurales; padeciendo graves problemas de profesionalización y de otro tipo de desafíos a sortear. El estudio concluye sobre la necesidad y urgencia de diagramar servicios de cuidado complejos que aborden todas las necesidades de los niños y niñas (intelectuales, psicológicas, afectivas, lúdicas, didácticas) para coadyuvar a satisfacer la alta demanda que agobian a las OSC (Pautassi y Zibecchi, 2010).

En el caso de Uruguay, a pesar del importante avance en la institucionalización de estos programas y de ser considerado un país con un modelo bienestar más consolidado en la región, se constata una fuerte fragmentación sectorial en la implementación de las políticas orientadas a combatir la pobreza. En el caso de INFAMILIA se ha operado sobre una lógica de intervención sectorial y funcional en el territorio, en forma descoordinada y superpuesta, con una gran heregoneidad y disparidad de recursos humanos tanto a nivel del gobierno como del Estado como en las ONGs. Es así que uno de los principales cuellos de botella detectado en la evaluación del programa es la heterogeneidad de las ONGs que intervienen en el territorio, con diferentes capacidades de incorporar el modelo e implementarlo²⁹(Ciesu, 2006, Benchaya y Fernández, 2007, Fernández 2009).

La fuerte contractualidad del Estado con la Sociedad Civil ha agotado el stock de instituciones con capacidades consolidadas para ejecutar proyectos sociales. Esto ha llevado a que ingresen al mercado de convenios con el Estado instituciones débiles institucionalmente, y con poca trayectoria de trabajo. La

²⁹ Se han encontrado tres perfiles de ONGs: 1) ONGs integradas por militantes políticos de base, o ediles departamentales, que actúan con perfil político partidario, 2) ONGs que compiten en un mismo territorio por recursos estatales y de la cooperación internacional, lo que las pone en una situación de falta de legitimidad al intentar coordinar desde el rol de SOCAT. 3) ONGs con un marcado perfil local, que están sobre-implicadas en los problemas de relacionamiento a nivel territorial, y tienen dificultades para tomar distancia al asumir el rol de SOCAT

Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) plantea que el 70% de las instituciones que tienen convenios con el Estados presentan debilidades y tendrían que ser fortalecidas en su infraestructura y objeto de capacitación en sus RRHH (Ciesu, 2006, Benchaya y Fernández, 2007, Fernández 2009).

Es así que una de las principales amenazas de este modelo se encuentran en la heterogeneidad de las ONGs, con débiles recursos humanos calificados, creciente politización, al mismo tiempo que faltan instrumentos de sistematización de la información cuantitativa de las experiencias, así como inexistencia de procedimientos estandarizados de migración de información cualitativa desde el territorio hacia el nivel central del Programa (Benchaya y Fernández, 2007).

En términos general, el gobierno realiza un control *ex-post* sobre estas organizaciones, básicamente sobre la asignación de los recursos económicos y cumplimiento del contrato, pero no de la calidad de los servicios prestados. Esta preocupación, es compartida por los actores involucrados, al considerar que la administración pública tiene una mirada demasiado general y parcial sobre sus intervenciones, señalando como problemática la falta de capacidad estatal para ejercer controles, constatándose a su vez una escasa preocupación por desarrollar mecanismos de autorregulación al interior del tejido asociativo (Rossell, 2010).

Sumado a lo anterior estas instituciones generan una dependencia respecto a los recursos públicos (Kramer, 1981 y 1994; Anheier, Toepler y Sokolowski, 1997: 192-194; Nowland-Foreman, 1998: 115; Froelich, 1999 en Rossell, 2010). En el mediano y largo plazo, se convierte en recurrente preocupación por la posibilidad de perder autonomía e independencia respecto al sector público (Simon, 1989: 467; Wolch, 1990: 215; Lloyd, 1990: 246-248; Biggs y Neame, 1995; Frumkin, 2001 en Rossell, 2010). Ello se traduce en una escasa capacidad de dedicar recursos a la promoción de la participación, porque no son estos roles los que la administración evalúa a la hora de destinar fondos que recibe la institución, y segundo, en un condicionamiento de su capacidad de cuestionar y controlar la administración, debido a la posibilidad de que posturas más reivindicativas lleven a la administración a retirar los fondos.

Es así que se crea un mercado de ONGs que está en permanente reestructuración, y que las obliga a actuar como empresas que deben maximizar sus beneficios y minimizar sus costos, lo que impacta en sus actividades, como la manutención de equipos permanentes de trabajo y otras relacionadas con la implementación, siendo a su vez distorsionadas las pretensiones de autonomía de la esfera pública social, puesto que las OSC acaban dependiendo crecientemente de los recursos financieros del propio Estado (Ferrer et. al, 2005).

Estos problemas se asemejan a los de mecanismos de desregulación y cuasi-mercados generados en las últimas décadas a instancias de la Nueva Gerencia Pública. La administración mantiene la responsabilidad global por los servicios pero existe poco margen para responsabilizarse por las acciones cotidianas de las entidades contratadas (Smith y Lipsky, 1989 y 1993; Gates y Hill, 1995; Mulgan, 1997: 3 en Rossell, 2010). Sumado a una sociedad civil, extremadamente fragmentada, y una administración débil no permiten un esquema de colaboración estable y con titularidad compartida de los servicios. Existe una profunda brecha entre lo que se espera de la cogestión y lo que está dando de sí en la realidad (Rossell, 2010).

Para Molyneux (2008) la forma de gestionar las políticas orientadas a combatir la pobreza muestran una fuerte impronta neoliberal, que favorece la gestión privada³⁰ y coexiste al mismo tiempo con argumentos de empoderamiento de la comunidad en el ámbito de la política. Es así que el entramado de relaciones generado dista de ese modelo ideal de *governanza en red*, pero impulsa a las instancias asociativas a asumir responsabilidades públicas en la acción estatal. Si bien esa implicación -especialmente en el área

³⁰ Refiere a cambios sustantivos en los formatos de gestión de los bienes y servicios instituidos, jerarquizando al mercado como agente proveedor de bienestar, y promoviendo modelos gerencialistas de gestión pública.

social-, constituye un componente significativo de los diseños institucionales, las experiencias ponen en evidencia que las formas que asume la intervención no siempre se ajustan a los idealismos de la participación. En los hechos, tuvo lugar una transferencia de la implementación de las políticas a diferentes OSC, bajo el modelo inspirador de la NGP; que poco contribuyó a la co-gestión, a fortalecer la ciudadanía y el capital social (Barrientos, et al, 2009 Molyneux, 2008).

En los hechos, no ha tenido lugar un proceso de consulta a grupos de ciudadanos ni un espacio para lograr un cambio real para los formuladores de políticas (Singh 2011, Marshall y Walters, 2011). Es así que la mayoría de los estudios llegan a la conclusión que la mayor participación de un grupo heterogéneo de OSC en el fase de implementación, con escasa o nula incidencia en el diseño de las políticas orientadas a combatir la pobreza (Ferrer et. al., 2005, Pautassi y Zibecchi, 2010, Rofmann, 2007, 2009).

Impactos, diferencias y el legado histórico institucional

Resulta ilustrativa la constatación de la transferencia acrítica del mismo formato de programa en países como Argentina, Uruguay y Chile, con regímenes de bienestar estatales que presentan una importante capacidad y autonomía del Estado, a naciones como el Salvador, en su contexto de débil estado, con un régimen de bienestar informal. Como señala, Martínez (2011) no hay duda el éxito de esta comunidad epistémica por haber implementado estos programas en dieciocho países de la región con relativa homogeneidad, insertos en regímenes de bienestar altamente contrastantes.³¹

Sin embargo, estas transferencias acríticas están teniendo impactos diferenciales de acuerdo a las capacidades político-institucionales, encontrándose límites en los países de renta baja, con débil institucionalización, problemas de ejecución y financiamiento y con graves déficits en la infraestructura de los servicios (Moore, 2008, Soares y Britto, 2007). Mientras que en los países de renta media, la asistencia social está siendo institucionalizada independientemente de la seguridad social, mediante Ministerios de Desarrollo Social (Barrientos, 2012).

Sin embargo, en el resultado parece ser un doble conjunto de instituciones, generando un sistema de protección social segmentado, en el que la seguridad social provee protección de mayor calidad y fuertemente subvencionada para trabajadores con empleo formal, mientras que la asistencia social provee protección más limitada para la población que depende de empleos con ingresos más bajos y a menudo informales. Es por ello, que algunos autores han planteado la necesidad integración la asistencia social y la seguridad social (Ferreira y Robalino 2008), dado lugar a un reordenamiento de la tradicional seguridad social y las nuevas políticas de asistencia social, regidas por diferentes instituciones del Estado, a fin de maximizar los efectos de las transferencias públicas sobre el bienestar y evitar una excesiva fragmentación (Barrientos 2012).

Por su parte, los aportes realizados por Martínez (2011), Marcel y Rivera (2008) complejizan aún más el proceso, mostrando la relevancia que adquieren las redes sociales en la provisión de bienestar en los países con regímenes de bienestar informales. En los países de más bajos ingresos, el Estado no es el agente exclusivo (ni principal) de la protección social, sino las redes sociales y familiares. Una situación similar es encontrado en la provisión de servicios de agua, donde la comunidad se termina auto-organizándose, ante la imposibilidad de obtener el servicio del estado o del mercado, generando una estructura segmentación de los servicios ofrecidos.

Para entender los impactos diferenciales de los PTCs convendría considerar, en investigaciones futuras, las condicionantes histórico-institucionales, por ejemplo, la diversidad de los sistemas sociales de protección en América Latina. En este sentido, cabe considerar la investigación de Marcel y Rivera (2008) sobre las transformaciones del Estado benefactor en América Latina. Los autores identifican

³¹ Martínez (2011), en un estudio comparativo de Chile, Costa Rica y El Salvador, concluye que estos programas fueron diseñados por un limitado grupo de actores, organismos internacionales y técnicos nacionales. En El Salvador la comunidad epistémica transnacional parece haber tenido una influencia más directa, mientras que en Chile y Costa Rica se 'filtra' más por los actores nacionales, mientras que la sociedad civil no es consultada.

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 con solida institucionalidad. 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.

En los países con regímenes informales (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú) existe una débil institucionalidad estatal, la provisión de bienestar está 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.

Más allá de estas dos categorías los países con regímenes de bienestar conservadores (Ecuador, México y Venezuela) y los países de bienestar dual (Bolivia, Colombia y Panamá) se hallan en una posición intermedia. 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 estos países, si bien tiene lugar también una provisión de beneficios sociales segmentada, los niveles de fragmentación y conflicto social son más marcados. En el cuadro siguiente se explicitan las características más distintivas de este modelo.

Cuadro III: Modelos de Estados de Bienestar

<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).

En tal sentido, es necesario 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, la sociedad y el mercado en la búsqueda de objetivos públicos, y en última instancia garantizar el bienestar a la sociedad.

Algunas reflexiones sobre la reforma del Estado

Los casos de políticas públicas analizados han demostrado las tensiones y dilemas que se les presentan a los gobiernos de la región por la transferencia de nuevos formatos de gobernanza, bajo un paradigma neoliberal desarrollo, donde el mercado se convirtió así en el único capaz de reflejar y canalizar los diversos intereses de la sociedad, garantizar el crecimiento económico y la movilidad social.

Es así que las recomendaciones de reformas del Estado y la administración pública estuvieron inspiradas en gran medida por los principios del mercado, con las esperanzas de mejorar la eficiencia y la calidad del sector público, a través de una combinación de competencia de los mercados privados y la introducción de técnicas de gestión del sector privado en la gestión pública. Si bien el énfasis fue la producción de servicios públicos de manera más eficiente por medio de la producción de más valor (salida) con menos recursos (input), también implicaba nuevas formas de acercarse a la democracia. Los ciudadanos ahora no se abordan en términos de la voluntad popular y los derechos civiles y políticos, sino en función de las preferencias individuales y los derechos de los usuarios.

Bajo estos principios, las recomendaciones de reformas se tradujeron en procesos de desconcentración administrativa, descentralización, privatización de empresas públicas y tercerización de servicios, invocando al mismo tiempo una mayor presencia de actores “públicos no estatales”, “agentes del mercado”, u organizaciones civiles. Estas reformas insistieron en que una sociedad civil fuerte y proactiva es compatible con la promoción de una reducida intervención estatal bajo una arquitectura institucional flexible, transparente y apta para rendir cuentas y ser controlada por la ciudadanía.

Bajo este paradigma, el Estado tiene que dejar de ser un proveedor directo para pasar a ser un articulador, un mediador entre los actores de esa compleja matriz de provisión de servicios públicos. En este contexto, las capacidades regulatorias del Estado deben dirigirse, fundamentalmente, a promover la actividad de los mercados, para lo cual es necesario establecer reglas claras de funcionamiento y regulaciones específicas (*ad hoc*, no de corte keynesiano). Esto generará un marco adecuado en el que se moverán los actores responsables de la provisión de los servicios públicos. Las instituciones públicas, finalmente, tienen que desarrollar capacidades de diseño, evaluación y monitoreo de políticas. Los gobiernos deben concentrarse en las tareas públicas básicas, aquellas que ni los mercados ni la sociedad civil pueden llevar a cabo: el establecimiento de un orden jurídico necesario, el mantenimiento de un entorno eficaz de políticas macroeconómicas e instituciones financieras, la inversión en servicios sociales básicos e infraestructura, el suministro de una red de seguridad integral para los miembros vulnerables de la sociedad y la protección del ambiente.

Sin embargo, el debate sobre la problemática estatal y la construcción institucional de los formatos de gobernanza se redujo a una cuestión meramente técnica-administrativa. Desde la perspectiva de los organismos internacionales, la gobernanza, desde una versión de NGP, refiere a la creación de diseños institucionales que auto-regulan el ámbito público, en el cual el estado, así como los agentes económicos y sociales interactúan para ofrecer servicios eficientes y de calidad. El desarrollo institucional se asocia fundamentalmente a la mejora de la gestión y el uso eficiente de los recursos, fortaleciendo la capacidad de diseñar, formular e implementar políticas. La calidad institucional es concebida y se mide en función de fortalecer las organizaciones basada en principios de eficiencia y economía de recursos que deben ser probados con base en prestaciones uniformes, cuantificadas y medibles y fiscalizaciones a partir de metas y estrategias previamente establecidas dentro de un sistema de competición por recursos con otros organizaciones.

En los hechos, estas reformas provocaron dramáticos cambios en la importancia relativa del Estado, cuya esfera de acción se vio disminuida como consecuencia de la desregulación, las privatizaciones masivas y el repliegue de la inversión y el gasto público, para abrir más espacio a la actuación de los agentes privados. Sin embargo, las reformas orientadas a mejorar la eficacia y la eficiencia no dieron los resultados esperados: la dispersión, la descoordinación, la ausencia de control y la falta de evaluación de la gestión pública impactaron negativamente en la calidad de las políticas públicas.

Aunque varios factores jugaron en el proceso, la principal hipótesis es la siguiente: las recomendaciones de reformas no pusieron el énfasis en la dimensión política, es decir, en las reglas del juego del régimen político vigente, ni tampoco en la debilidad del marco político-institucional democrático, que limitó el proceso de transformación y no contribuyó a generar reformas consistentes, coherentes y articuladas en el largo plazo.

Las concepciones predominantes sobre gobernanza de mercado, partieron de una visión restringida del Estado, limitada al “aparato estatal” e incluso a la administración pública. Esa visión restringida se encuentra en la base de las propuestas de intervención reformadora, con un eje exclusivo en las cuestiones técnico-administrativas. En consecuencia, el enfoque se centró en la dimensión instrumental, lo que hizo que la problemática de la política y del Estado se redujera a cuestiones meramente operativas o procedimentales.

De esta forma, el debate sobre los objetivos de la política y el rol del Estado se desplazó hacia la discusión acerca de los instrumentos, a cómo concretar una buena gestión de los recursos humanos, materiales y tecnológicos. Por ejemplo, los procesos y los procedimientos como mejor forma de gestionar las políticas públicas analizadas: proveer mejor servicios de agua y saneamiento con la participación del sector privado; lograr políticas más eficientes y democráticas con la creación de espacios locales de participación, o mejorando la implementación de las políticas orientadas para combatir la pobreza involucrando las diferentes ONGS. Si bien estos aspectos no dejan de ser relevantes para lograr una mejor gestión, no hay que confundir entre instrumentos o paradigmas de gestión por un lado y objetivos y estrategias de construcción y conducción política por el otro. Lo más relevante es cómo el Estado adquiere y ejerce su autoridad para proporcionar y gestionar los bienes y servicios públicos. La definición de los bienes públicos a producir no es neutral, sino que adquiere diferentes contenidos y tiene implicaciones variables, de acuerdo con los objetivos del desarrollo impulsados por una determinada constelación de poder. La manera en que el Estado administra sus recursos y gestiona sus políticas guarda estrecha relación con los objetivos de acción política y el entorno político-institucional.

En concreto, las recomendaciones redujeron la problemática estatal y la construcción institucional a una cuestión meramente técnica. Ello tuvo consecuencias importantes. En primer lugar, el enfoque de las reformas se focalizó en la eficiencia, y no tanto en la efectividad. En segundo lugar, el proceso de reforma del Estado se redujo a las configuraciones administrativas, los procesos y los procedimientos, sin analizar quiénes eran los agentes del cambio y cuáles eran los actores y sus intereses, así como las luchas de poder que estaban en juego. En tercer lugar, si bien la concepción de buen gobierno planteó la relevancia de las instituciones para el desarrollo y destacó el papel central de las reglas, ya sean formales o informales, pero no estableció de manera clara cómo las instituciones impactan en la reforma. Esto significa que no hizo hincapié en la viabilidad política como condición necesaria para la realización de un determinado paquete de reformas. Todo esto llevó a que la reforma del Estado encontrara serias dificultades en su formulación e implementación.

Para llevar adelante cualquier proceso de reforma es necesario considerar cómo influye el conjunto de instituciones que han pautado y pautan la forma de ejercer el poder y de desempeñar las funciones estatales en América Latina, así como las diferencias en la región. Ello remite al estudio de las formas de procesamiento de las demandas, de resolución de los conflictos y de utilización de los recursos públicos

en el sistema político. En concreto, las reglas de juego conocidas, practicadas y aceptadas por los actores que participan del juego político.

Como primer paso en esta dirección, es necesario responder a los siguientes interrogantes: ¿cuáles son las reglas de juego político?, ¿predominan las reglas de juego democráticas? Y, de no ser así, ¿cuáles son las dominantes? Del mismo modo, importa analizar cuánto se acerca América Latina a este modelo y qué consecuencias tiene para la reforma del Estado.

El proceso de reforma del Estado debería partir de una premisa básica pero muchas veces olvidada: la existencia de un marco político-institucional democrático (Oszlak/O'Donnell). Ello supone ciertas reglas y mecanismos de representación, legitimación y responsabilización que influyen en la elaboración e implementación de las políticas públicas. Para comprender los límites de la reforma del Estado en América es relevante determinar, antes que nada, cuáles son las reglas del juego dominantes y desentrañar la matriz político-institucional que emergió en el transcurrir histórico, para analizar cuándo esta matriz se puede caracterizar como democrática

Históricamente, el Estado en América Latina estuvo articulado a los partidos o fracciones políticas, es decir, a redes complejas de relaciones de intereses particularistas y corporativos. En un sistema político de estas características, se fueron consolidando formas de procesar las demandas, de resolver los conflictos, de distribuir los recursos públicos y el poder, orientadas a satisfacer los intereses particulares de personas o grupos y no el bien público. El particularismo¹² no implica una lógica de acción del Estado como aparato, sino que responde a la lógica de los intereses y las formas de legitimación de los partidos políticos frente a la sociedad. Si los mecanismos de construcción de lealtades de los partidos no son universalistas y programáticos, sino de tipo retributivo, difícilmente se asumirá la reforma del Estado en un sentido gerencialista o realmente weberiano.

Sobre esta matriz político-institucional se pretendió llevar adelante la introducción de los nuevos formatos de gobernanza iniciadas en los 90. La paradoja es que, mientras los líderes desplegaban una retórica liberal, no particularista, las estructuras partidarias caudillistas y la lógica con que estos mismos líderes acumulaban poder diferían claramente con este discurso. Esto les impidió ser coherentes con sus postulados. Como consecuencia de ello, en los últimos años los gobiernos de la región avanzaron en la construcción de una economía más abierta, alternativa al modelo sustitutivo de importaciones, y en la transformación del Estado, tanto en lo que hace a su peso en la economía como en la forma de su administración pública, sobre la base del modelo de la «nueva administración pública». Sin embargo, las contradicciones entre la retórica y las reformas concretas generaron avances y retrocesos. La imposibilidad política para realizar una transformación profunda llevó a los gobernantes a emprender sucesivas reformas en la función pública. El resultado fue una administración pública formalmente weberiana, discursivamente gerencial y realmente fragmentada y con dificultades de ser llevada a cabo.

Es así que tuvo lugar una transferencia acrítica a la región de los formatos de gobernanza, despolitizada y desideologizada, sin considerar la dimensión político-institucional, los procesos históricos y, las relaciones de poder que sustenta la toma de decisiones colectivamente para una comunidad. En este contexto, cobra sentido la necesidad de involucrar la dimensión política para comprender los formatos de gobernanza que se terminaron desarrollando y transformando el Estado, e impactando diferencialmente en la región (Lefwicht, 2005). Es por ello que necesitamos una visión más amplia, de un sistema administrativo que está inserto en un sistema político en que interactúan constantemente con el entorno exterior, para comprender los retos actuales del Estado.

La apertura de la Caja Negra

En el presente milenio, la región asiste a un "retorno del Estado" asociado al neo-estructuralismo o post-neoliberalismo y el surgimiento de la Nueva Izquierda (Grugel y Pla Riggirozzi, 2012). Estamos frente a una concepción diferente del Estado de la que dominó en la era neoliberal. Con un discurso que presenta

claras innovaciones, como las aspiraciones nacionales de crecimiento centradas en el bienestar y la ciudadanía y en la construcción de la capacidad estatal para un desarrollo nacional. En consecuencia, el Estado aparece más visible y activo en la política pública (Almeida y Johnston, 2006, 7). Por lo que cabe preguntarse por el lugar que tendrían las diversas dinámicas de participación social en la reorientación del proceso político y por los nuevos nexos que podría entablar con el Estado.

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.

Por lo tanto, es importante apartarse del enfoque normativo transmitido por los organismos internacionales y retomar el debate europeo sobre redes de políticas públicas, gobernanza interactiva y meta-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.

El definición amplia de gobernanza propuesta por Pierre y Peter (2000) y los más recientes aportes sobre meta-gobernanza ofrecen un marco analítico suficiente para explicar las transformaciones del Estado en un contexto más amplio, mientras que la teoría de redes de política pública, posibilita un análisis meso, considerando los actores que participan en los procesos decisionales y sus relaciones de poder implícitas. El articular ambos abordajes nos permitirá tener un análisis más acabado de las transformaciones del Estado, los formatos de gestión, las relaciones de poder y los resultados alcanzados³².

Un enfoque macro, desde la gobernanza y meta-gobernanza, considerando las particularidades del sistema político es útil para plantea los dilemas de la capacidad de gobernar la economía y la sociedad hacia objetivos colectivos, caracterizada por un proceso de cambio que expresa en la delegación de actividades, que antes realizaba el Estado, a actores privados y organizaciones de la sociedad, y de manera más particular a redes de actores. Esas transformaciones plantean la necesidad de repensar la forma de gobernar y el rol del Estado y las administraciones públicas para lograr mayor coordinación y coherencia de las políticas y los servicios ofrecidos, así como resolver los problemas de gobernanza democrática. Pues a pesar de las transformaciones de la sociedad actual, el Estado como meta gobernador sigue siendo un actor clave dado que mantiene la función genérica de asegurar la cohesión social, resolver los conflictos sociales, desarrollar las políticas de redistribución, asegurar la legitimidad democrática y poseer algún sistema de rendición de cuentas³³.

Asimismo, el Estado es fundamental para la legitimidad del proceso de toma de decisiones debido a que es el actor más apto para decidir sobre a quién incluir o excluir de las disposiciones particulares de gobernanza. Los actores no estatales difícilmente ofrecen configuraciones que den cuenta del bienestar

³² Ello nos permite articular el nivel meso y macro de análisis pues, para explicar el resultado de las políticas, es preciso considerar que “el fenómeno de nivel medio no puede ser explicado aislado de las instituciones políticas más generales” (Atkinson y Coleman, 1989: 67). No sólo las características del sector (patrones de interacción entre los actores) deben ser tomadas en cuenta sino que deben ser incorporados los arreglos políticos y administrativos nacionales. Es importante indagar hasta qué punto las tradiciones estatales, los arreglos constitucionales, la estructura burocrática y la cultura política afectan la administración de políticas públicas (John y Cole, 2000).

³³ En el contexto actual ello implica fortalecer las capacidades estratégicas del Estado para alcanzar objetivos colectivos, por medio de la movilización de recursos y la influencia en los socios no gubernamentales. Con otras palabras, el Estado actual necesita desarrollar nuevos instrumentos de conducción estratégica, estableciendo prioridades políticas, logrando acuerdos políticos y cierta autonomía de los diferentes actores involucrados en la elaboración e implementación de las políticas públicas, alineándolos a los objetivos de gobierno, pero manteniendo aquellos el control y fortaleciendo los mecanismos de accountability de la agenda de gobierno.

social colectivo. Esto puede ser particularmente importante considerando el clima actual en el que a los actores no estatales, privados como sociales, se les anima a realizar funciones que antes desempeñaba el Estado. Es por ello que cuando se habla de meta gobernanza no es sólo una cuestión de facilitar, gestionar y orientar las redes de gobierno, asociaciones y otros escenarios de colaboración, también implica tomar decisiones pragmáticas y dependen del contexto de cómo resolver los problemas públicos y las tareas a través de una combinación específica de jerarquía, de mercado y de gobierno en red. (Meuleman 20081). Como tal, meta gobernanza puede definirse en términos generales como el intento de combinar y administrar diferentes formas institucionales de autogobierno que producen valor público.

Por otra parte, la teoría de redes de políticas nos permite analizar las pautas de relaciones complejas de relaciones que se establece con la multiplicidad de actores que participan en el proceso decisional. En este sentido, se torna esencial analizar los ámbitos sectoriales donde se elaboran e implementan las políticas públicas, en los cuales los grupos o individuos ejercen de forma fragmentada su influencia en la política en cuestión. Por tanto, se hace necesario indagar cómo ha variado la dinámica de construcción del espacio institucional y público de los actores, cómo ha afectado los arreglos político y administrativo macro, pero sin dejar de analizar cómo ha cambiado las tareas del Estado y a las relaciones de poder.

Este abordaje permite analizar la forma como se produce el proceso político (legitimidad de entrada”), qué actores se incluyen en el proceso de formulación de políticas y las configuraciones de políticas que termina afectado los resultados de las mismas (legitimidad de salida). Como señala Scharpf (1999), la legitimidad general de cualquier gobierno se apoya en una combinación efectiva de solución de problemas y de procedimientos inclusivos, justos, responsables y transparentes. El éxito o no de la meta gobernanza dependerá del grado en que un equilibrio entre óptimo entre legitimidad de entrada y legitimidad de salida.

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 actores, con intereses, con poder y constreñidos por marcos institucionales y culturales en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos. Además, ayudaría a mejorar el diseño de las políticas públicas, explicando por qué determinados programas fracasan en su implementación, además de realizar propuestas para su mejora a partir de las lógicas de poder existentes.

En este sentido, es importante que investigaciones futuras sobre redes de políticas sectoriales sean sensibles a determinadas hipótesis teóricas sobre la naturaleza del Estado y las transformaciones de los procesos político-administrativos contemporáneos. De ahí la importancia de investigar las dimensiones sectoriales de agregación de intereses en conexión con la naturaleza del Estado, de meta-gobernanza, que se está construyendo. Ello implica enormes desafíos teóricos y fundamentalmente metodológicos para analizar las redes y el Estado, incorporando criterios para medir el impacto producido sobre los mecanismos de producción de un orden más legítimo, integrado y democrático (Zurbriggen, 2004).

Bibliografía

- Almeida, P. and H. Johnston (2006) ‘Neoliberal Globalization and Popular Movements in Latin America’, in H. Johnston and P. Almeida (eds) *Latin American Social Movements Globalization, Democratization and Transnational Networks*, pp. 3–18. London: Rowman & Littlefield
- Anheier, H.; Toepler, S.; y Sokolowski, W. (1997) “The Implications of Government Funding for Non-Profit Organizations: Three Propositions”, en *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10 N° 3, Bradford, pp. 190-213.
- Arretche, M. (1999) “Políticas Sociais no brasil: descentralização em um Estado federativo”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.14 n.40 São Paulo Jun. 1999.
- Arretche, M. (1996) “Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, 1996.
- 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 Michoacan.
- Avritzer, L. (org.) (2009). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez.
- 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.

- Benchaya Hernán y José Enrique Fernández (2007) "Análisis Institucional y Propuestas para la Implementación del Modelo de Gestión Territorial para el Programa INFAMILIA", Informe Intermedio, BID; MIDES, IMFAMILIA.
- Ayo, Diego (1999) *Los desafíos de la participación popular*. Cebem, La Paz, Bolivia.
- Bardhan, Pranab and Mookherjee, Dilip (2006) "The rise of local governments: an overview" En: Bardhan, Pranab and Mookherjee, Dilip (Eds. 2006) *Decentralization to Local Governments in Developing Countries: A Comparative Perspective*. MIT Press.
- Barrientos A. (2012) Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas. ¿Hacia una protección social fragmentada en Nueva Sociedad 239, Mayo- junio 2012.
- 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.
- Barrientos, A. y Santibañez, C. (2009) "Social policy for poverty reduction in lower income countries in Latin America: Lessons and Challenges." *Social Policy and Administration* 43, no. 4(2009) : 409-424.
- Barrios Suvelza, Franz (2005) *El discurso neoliberal boliviano y la crisis de sus científicos sociales*. El Juguete Rabioso, La Paz, Bolivia.
- Bakker, Karen (2008) "The Ambiguity of Community: Debating Alternatives to Private-Sector Provision of Urban Water Supply." *Water Alternatives* 1 (2): 236–252.
- Betancourt, Mauricio (2001) "Elementos a tener presentes en la construcción de metodologías participantes en el proceso de la planificación del desarrollo local para municipios pequeños, medianos y comunas o localidades de las grandes ciudades colombianas", Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia, mimeo.
- BID (2007) Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina, Washington, BID.
- Blanco, Ismael y Gomá, Ricard. (2002) "Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias." En: Blanco, Ismael y Gomá, Ricard. *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel Social.
- Brugué, Joaquim y Gallego, R. (2007) "¿Una administración pública democrática?" En: Font, Joan. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Börzel, T. A. and Risse, T. (2010) „Governance without a state: Can it work?“, *Regulation & Governance*, 4 (2), 113–134.
- Börzel, Tanja A. (1997) "What's so Special about Policy Networks?: an Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance", en *European Integration Online Papers*, Vol. 1 N° 16, Vienna, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016.htm>.
- Cabrero Mendoza, E. (2010) "Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras", *Política y Sociedad*, 2010, Vol. 47 Núm. 3: 165-186 165.
- Cabrero Mendoza, E. (2006) "Participación y deliberación en la acción pública local: la experiencia municipal" en Selee y Santín del Río (2006), *Democracia y Ciudadanía Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Cabrero, Enrique y Dionisio Zabaleta (2009) "¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas", en *Reforma y democracia*, n. 43, pp. 27-62.
- 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.
- CIESU (2006) "Evaluación Intermedia del Proyecto INFAMILIA", Proyecto BID 1434/OC-UR, Informe Final.
- Collado, Jaime (2010) "Comparación de la legislación regulatoria de agua potable y saneamiento en las Américas, Asociación de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento de las Américas"; Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México.
- Cooke ,B. and Kothari, U. (eds.) (2001) *Participation: The New Tyranny?* Zed Books, London.
- Cunill Grau, Nuria (1999) "¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración pública? Retos de las reformas de segunda generación". En: *Revista Nueva Sociedad No. 160*, marzo-abril. FES, Caracas, Venezuela, pp. 67-88.
- Cunill, Grau, N. (1995) "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, núm.4, Caracas.
- Daughters, R., Harper, L. (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.
- De Piero, S. (2012) Tema N°2 de Monografía: Analice críticamente el debate sobre orientaciones de políticas sociales y participación de la sociedad civil, en términos de eficiencia, eficacia, democratización y tradición de bienestar predominante en su país. Seminario: Políticas Sociales en el cono Sur. Universidad Nacional de Quilmes.
- Fawcett, Daugbjerg, Carsten (2012) *Explaining Governance Outcomes: Epistemology, Network Governance and Policy Network Analysis*, *Political Studies Review*; Vol. 10 Issue 2, p195-207.
- Feitosa de Britto, T. (2008) "Los Desafíos del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas en El Salvador, Red Solidaria", *International Poverty Centre*, No. 9. Available at: www.redsolidaria.gob.sv/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,42/.
- Feitosa de Britto, T. (2004) "Conditional Cash Transfers: Why have they become so prominent in recent poverty reduction strategies in Latin America?" *Working Paper Series* No. 390, Institute of Social Studies.
- Fernández, V. (2002) "Transformación del Estado y procesos de descentralización: la propuesta del Banco Mundial en la década de 1990 y las lógicas- intereses en el capitalismo global". *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía* 33, 128.
- Fernández José; Benchaya Hernán (2007) "Análisis Institucional y Propuestas para la Implementación del Modelo de Gestión Territorial para el Programa INFAMILIA". Montevideo: BID (informe de consultoría inédito).
- Ferrer, M., Monje, P. y Urzúa, R. (2005) "El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza en América Latina", París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. <http://es.scribd.com/doc/63869794/UNESCO-Rol-de-Las-Ong-en-Reduccion-de-Pobreza-en-America-Latina>.
- Ferreira, Francisco y David Robalino (2008) "Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations", Policy Research Working Paper N° 5305, bm, Washington, DC.
- Fitzgerald, E.V.K.(2006) "Tax Reform in a Globalized World." Paper presented at UN/DESA/FONDAD Conference, "Policy Space for Developing Countries in a Globalized World", New York, NY: December 7-8. Di John, Jonathan. 2006. "The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing countries." WIDER/UNU Research Paper 2006/74.

- Fundación Avina (2011) Modelos de Gobernabilidad Democrática para el Acceso al Agua en América Latina Prefacio de la Dra. Elinor Ostrom. Premio Nobel de Economía.
- Furlong, Kathryn (2010) Neoliberal Water Management: Trends, Limitations, Reformulations, *environment and Society: Advances in Research 1 (2010): 46–75*.
- Goldfrank, Benjamin (2006). “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina. éxito, fracaso, cambio”. En: *Revista de Ciencia Política*. Volumen 26. No 2, pp. 3-28.
- Grugel Jeanand Pia Riggiozzi(2012) Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis, *Development and Change* 43(1): 1–21.
- Góchez R (2008) Percepción de los Beneficiarios del Funcionamiento e Impacto de Red Solidaria. Available at: www.redsolidaria.gob.sv/content/view/810/
- Gomá, Ricardo y Font, Joan. (2007) “La democracia local: un mapa de experiencias participativas” En: Font, Joan. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Goodin, R. (2003) “Democratic Accountability: the Third Sector and All”, en Cambridge. Harvard University. Kennedy School of Government, Hauser Center Working Paper; N° 19.
- Grindle, Merilee S.(2007) “Good Enough Governance Revisited”, *Development Policy Review*, vol. 25, núm. 5, pp. 553-574.
- Guasch, J. Luis (2004), Granting and renegotiating infrastructure concessions. Doing it right. Washington DC: The World Bank
- Guarneros-Mesa, V. (2009) “Mexican Urban Governance: How old and new institutions coexist and interact”. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 3 No. 2. June 2009, pp. 463-482
- Gutierrez, R. (2006) Between knowledge and politics: state water management reform in Brazil. Tesis Doctoral. Johns Hopkins University. USA.
- 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, A., (1999) *Policy-Making and Diversity in Europe: Escape from Deadlock*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Héritier, Adrienne (ed.) (1993) *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen, Westdeutscher Verlag, PVS, Sonderheft, 24.
- Holland, A.C. (2005) *The Water Business*, Nueva York, Zed Books.
- 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).
- IADB (2005) *Assessment in Participatory Budget in Brazil*, Washington, D.C., Sustainable Development Department IADB.
- Imperiali, M. y Kauneckis, D. (2003) “Moving from conflict to collaboration: watershed governance in lake Tahoe”, en *Natural Resources Journal*, Vol. 3, nro. 4. University of New Mexico. School of Law.
- 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.
- 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.
- Jessop, B.(1999) “Narrating the Future of the National Economy and the National State? Remarks On Remapping Regulation and Reinventing Governance”, de Bob Jessop, publicado por el Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster LA1 4YN, at <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Narrating-the-Future.pdf>
- Jessop, Bod, ‘Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony’, published by the Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster LA1 4YN, UK, at <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf>
- Jiménez, A. and Pérez-Foguet, A. (2009), "International investments in the water sector: last decade evolution and perspectives", *International Journal of Water Resources Development*, 25(1):1-14.
- Jordana, Jacint y David Levi-Faur (2005) “¿Hacia un Estado regulador latinoamericano? La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores”. Fundación Cidob, No. 7. Barcelona, España.
- Jouravlev, A. (2003) Los municipios y la gestión de los recursos hídricos. Report 14070-AR. Washington, D.C.
- Keck, M. and R. Neara (2006) ‘Civil Society and State Building in Latin America’, *LASA Forum XXVII(1): 30–32*.
- 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., E.H. Klijn y J.F.M. Koppenjan (eds.)(1997) *Managing Complex Networks*, Londres.
- 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.
- Kramer, R. (1994) “Voluntary Agencies and the Contract Culture: Dream or Nightmare?” en *Social Service Review*, Vol. 68 N° 1, Chicago, pp. 33-60.
- Kramer, R. (1981) *Voluntary Agencies in the Welfare State*, University of California Press.
- 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.
- Lindert, P. and Verkoren, O. (2010) “Local governance and local development in LatinAmerica: views from above and below” En: Lindert, P. and Verkoren, O. *Decentralized development in Latin America: experiences in local local governance and local development*. Springer, New York.
- Lloyd-Sherlock, P. and Barrientos, A. (2009) *Editorial Introduction: The International Significance of Latin American Social Policy* Vol. 43, No. 4, August 2009, pp. 409–424.
- Londoño, Juan F. (1998) “La promoción de la participación en el nivel local”, en Ministerio del Interior, *Democracia participativa y fortalecimiento de la sociedad civil*, Ministerio del Interior, Bogotá, Colombia, pp. 147-152.
- McGranahan, Gordon, and Martin Mulenga (2009) “Community Organization and Alternative Paradigms for Improving Water and Sanitation in Deprived Settlements.” Pp. 173–187 in *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management*, ed. J. E. Castro and L. Heller. London: Earthscan.
- Marin, Bernd, Mayntz (eds.) (1991) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Francfor, Campus-Verlag-Westview Press.
- Martínez Franzoni, Juliana; Voorend, Koen (2008) “Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?”, *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, Vol. IV, Núm. 122, 2008, pp. 115-131.
- Marsh, David (2008) “Understanding British Government: Analyzing Competing Models”, *Journal of Politics and International Relations*, vol. 10, núm. 1: 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.
- Marshall, R. Walters, B. (2011) "Evaluating ten years of 'strategizing' for poverty reduction: A cross-sectional appraisal of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) initiative", March 2011 BWPI Working Paper 143, University of Manchester www.manchester.ac.uk/bwpi.
- Martínez Franzoni, J., Voorend, K. (2011) Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador. 11: 279 *Global Social Policy*.
- Mascareño, C. (2009) "Descentralización y Democracia en América Latina: ¿una relación Directa? Elementos conceptuales para su estudio", *Cuadernos del CENDES*, vol. 26, núm. 72, septiembre-diciembre, 2009, pp. 163-166. Universidad Central de Venezuela.
- Mascareño, C. (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.
- McGranahan, G. and Mulenga, M. (2009) Community organization and alternative paradigms for improving water and sanitation in deprived settlements, in J.E. Castro and L. Heller (eds) *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management*, London: Earthscan.
- Merino Mauricio (2006) "La importancia de las rutinas: marco teórico para la investigación sobre la gestión pública municipal" en Selee Andrew y Leticia Santfín del Río (coordinadores) *Democracia y ciudadanía Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos* Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Meuleman, L. (2009) "The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail", *Public Organization Review*, DOI: 10.1007/s11115-009-0088-5.
- Midaglia, C. (2000), Alternativas de protección a la infancia carenciada: la peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay, Buenos Aires, CLACSO.
- 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.
- Molina, Carlos Hugo (1997), "Participación popular y descentralización: instrumentos para el desarrollo", en *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, pp. 39-44.
- Montecinos, E. (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 44.
- Montecinos, Egon (2005) "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática" *Revista eure* (Vol. XXXI, N° 93), pp. 77-88, Santiago de Chile, agosto 2005.
- Moore Charity (2008) "Assessing Honduras' cct programme praf, Programa de Asignación Familiar: Expected and Unexpected Realities", Country Study N° 15, International Poverty Centre (ipc), Brasilia, 2008.
- Nowland-Foreman, G. (1998) "Purchase-of-Service Contracting, Voluntary Organizations, and Civil Society", en *American Behavioral Scientist*, Vol. 42 N° 1, Newberry Park.
- Observatório dos Direitos do Cidadão acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo. Orçamento Participativo em São Paulo (2001-2002). Março, 2004 Instituto Pólis/PUC-SP
- 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.
- Osorio Gonnet, Cecilia (2012) "The role of international organizations in a policy diffusion process. Preliminary discussion about the Conditional Cash Transfers programs in Latin America". Paper prepared for the XXII World Congress of Political Science. Madrid, July 8-12, 2012
- Page, B., 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". http://www.inderscience.com/search/index.php?action=record&rec_id=7158&prevQuery=&ps=10&m=or.
- Parker, David & Kirkpatrick, Colin & Figueira-Theodorakopoulou, Catarina (2005) "Infrastructure Regulation and Poverty Reduction in Developing Countries: A Review of the Evidence and a Research Agenda," Centre on Regulation and Competition (CRC) Working papers, University of Manchester, Institute for Development Policy and Management (IDPM).
- Pautassi, L., Zibecchi, C. (2010) "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias". División de Desarrollo Social. UNICEF, CEPAL. Santiago de Chile <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/38537/sps159-dds-provision-cuidado.pdf>
- Payne, A. (2005) "The Study of Governance in a Global Political Economy", en N. Phillips (ed.), *Globalizing International Political Economy*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, pp. 55-81.
- Peters, B.G. (2011) *After Managerialism What? The Return to Political and Strategic Priorities* HKJU – CCPA, god. 11. br. 3., str. 605–625.
- 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: 19-38.
- Pierre, J. and Peters, B.G. (2000) *Governance, politics and the state*, London: Macmillan
- Pierre, Jon, and Peters B.G. (2005). *Governing Complex Societies—Trajectories and Scenarios*. Basingstoke, UK: Palgrave MacMillan.
- Ramírez Gallegos Franklin (2011) "Sociedad civil, participación y post-neoliberalismo" en *Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez-Marin* América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales, UNESCO, Flacso.
- 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: 652-667.

- Rofman, A. (2009) Organizaciones de la Sociedad Civil y políticas sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires: entre las teorías y las realidades.
- Rofman, A. (2007) Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos.
- Rossell Odrizola, C. (2010) “Tercer sector y prestación de servicios sociales públicos: la “caja negra” de la participación ciudadana en la gestión pública y su impacto en los regímenes de bienestar corporativos”, *Revista CLAD Reforma y Democracia*, No. 47. Caracas.
- Ruckert, Arne. 2006. “Towards an Inclusive-Neoliberal Regime of Development: From the Washington to the Post-Washington Consensus.” *Labour, Capital and Society* 39 (1): 34–67.
- Sabatier, Paul A., Will Focht, Mark Lubell, Zev Trachtenberg, Arnold Vedlitz, and Marty Matlock, eds. (2005). *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management*. Cambridge, MA: MIT Press.
- 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 Héritier, Adrienne (ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Selee Andrew y Leticia Santín del Río (2006) *Democracia y ciudadanía Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos* Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Selee, Andrew (2004) Exploring the link between decentralization and democratic governance. En: Tulchin, Joseph and Selee, Andrew (ed). *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Woodrow Wilson Center Report for the Americas #12. Washington, DC.
- Singh, P. (2011). Good Governance and Role of State: Primacy of Politics in Development and Poverty Reduction. WORKING PAPER
- Skelcher, Chris, Erik-Hans Klijn, Daniel Kübler, Eva Sørensen, Helen Sullivan (2011) Explaining the Democratic Anchorage of Governance Networks, Evidence from Four European Countries, *Administrative Theory & Praxis* / March 2011, Vol. 33, No. 1, pp. 7–38. 2011.
- Smith, Martin (1993) *Pressure Power and Policy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Soto, H. (2001) *The Mystery of Capital*, Worcestershire, Black Swan.
- Souza, C. (2007) “Gobiernos Locales en el Brasil: experiencias y dilemas de la democracia participativa en Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina / Coordinado por Rodolfo Mariani – Lima: Sede PNUD
- Souza, C. (2004) Governos locais e gestão de políticas sociais universais. São Paulo em perspectiva, 18 (2): 27-41, 2004.
- Souza, C. (1996) Reinventando o poder local. Limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. www.seade.gov.br
- Sørensen, Eva y Torfing Jacob (2009) “Making governance networks effective and democratic through metagovernance”, *Public Administration* Vol. 87, No. 2, 2009 (234–258).
- Sørensen, E. (2006) „Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance“, *American Review of Public Administration*, 36 (1), 98-114.
- Sørensen, E. and Torfing, J. (eds) (2006) „Theoretical Approaches to Metagovernance“ in E. Sørensen, E. and J. Torfing (eds), *Theories of Democratic Network Governance*. Houndmills: Palgrave, pp. 169-82.
- Tatagiba, L. y Teixeira, A.(2007) “Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada?. Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004), en Varios, Contraloría y participación social en la gestión pública, Caracas, CLAD, pp. 15-60.
- Tendler, J. (2000) “Why are social funds so popular?” in Yusuf, S.; Wu, W. and Everett, S. (eds.) *Local dynamics in the era of globalization* (Oxford: Oxford University Press for the World Bank).
- Trémolet, Sophie, and Catherine Hunt (2006) “Taking Account of the Poor in Water Sector Regulation” Water Supply and Sanitation Working Notes, Note No. 11 World Bank, Washington, DC.
- Torfing, J., B. G. Peters, J. Pierre, E. Sørensen (2012) *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press
- UNDP (1997) *Governance for Sustainable Human Development*, Nueva York, UNDP.
- Veras Soares F and Britto T (2007) “Confronting capacity constraints on Conditional Cash Transfers in Latin America: The cases of El Salvador and Paraguay” Working Paper No. 38, International Poverty Centre, United Nations Development Program, Brasilia.
- Weiss, Thomas G., (2000) “Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges”, *Third World Quarterly*, vol. 21, núm. 5, pp. 795-814.
- 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.
- World Bank (2005) *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington, D.C.
- World Bank (2001) *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington, D.C., WB.
- World Bank (2001a) *Reviewing poverty reduction strategy program*. Available at <http://www.worldbank.org/developmentnews/stories/html/080601a.htm>.
- Zaremborg, Gisela (2008) “Cuando las redes encuentran jerarquías: interfaces Estado-sociedad civil en municipios altamente conflictivos (México, 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.