

V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

Redes de Gobernanza.

Zurbriggen Cristina.

Cita:

Zurbriggen Cristina (2010). *Redes de Gobernanza. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/106>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política - 28-30 de julio – Bs. As.

Título de la ponencia: Governance en América Latina: Desafíos pendientes

Dra. Cristina Zurbriggen

Institución: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR - Uruguay)

Mail: cristinazurbriggen@gmail.com

Resumen: El concepto de governance adquiere cada vez más relevancia en los debates teóricos europeos y en la práctica política en tanto nuevo modo de gestionar las políticas públicas, a partir de las reformas del sector público en los años 80. Sin embargo, el debate en América Latina ha tenido características diferentes que el europeo, por lo que se necesario aportar una revisión crítica de la agenda propuesta para la transformación del Estado en América Latina y la transferencia de la noción de *governance* por los organismos multilaterales, analizando las reformas en curso y los principales desafíos por resolver. Ello nos permitirá entender la tensión entre los modelos normativos y los particulares patrones de *governance* que predominan en América Latina, así como la necesidad de fortalecer la investigación académica, con el fin de identificar los nuevos formatos emergentes y entender las transformaciones del Estado y su relación con el mercado y la sociedad civil.

GOBERNANZA EN AMÉRICA LATINA: DESAFIOS PENDIENTES

Cristina Zurbriggen

Introducción

El concepto de *governance* adquiere cada vez más relevancia en los debates teóricos y en la práctica política en tanto nuevo modo de gestionar las políticas públicas a partir de las reformas del Estado desde los años 80. Este enfoque estaría indicando una transformación del ejercicio de gobierno desde un rol marcadamente centralizado y jerárquico, hacia nuevas formas de gestión pública. Ello implica no solamente la coordinación e interdependencia entre los actores de la esfera pública y privada, sino también las relaciones al interior del propio sector público. Se trata de nuevas formas de gestionar las políticas públicas, a través de la articulación internacional, nacional-regional/local de carácter transversal e intersectorial.

Sin embargo, el debate en América Latina ha tenido características diferentes que el europeo, por lo que se necesario aportar una revisión crítica de la agenda propuesta para la transformación del Estado en la región y la transferencia de la noción de *governance* por los organismos multilaterales, analizando las reformas en curso y los principales desafíos por resolver.

En primer lugar, se presenta una visión general de las principales aproximaciones teóricas europeas sobre la temática. En segundo lugar, una análisis de como los instrumentos de *governance* son difundidos en la región por las agencias de cooperación y organismos multilaterales con un concepción de buen gobierno (*good governance*). En tercer lugar, se evalúa estudios de casos específicos de políticas públicas en áreas centrales de las reformas emprendidas en América Latina como la privatización de servicios públicos, las nuevas ofertas de políticas sociales y los procesos de descentralización. Ello nos permitirá entender la tensión entre los modelos normativos y los particulares patrones de *governance* que predominan en América Latina. Por último, el artículo concluye con una breve reflexión sobre los temas que pueden ser importantes en el futuro próximo para la investigación académica, con el fin de identificar los nuevos formatos emergentes y entender las transformaciones del Estado y su relación con el mercado y la sociedad civil.

Hacia una definición conceptual

Policy networks y Governance

El debate europeo sobre la *governance* se desarrolló con gran fuerza a partir de la década del 90 y se transformó rápidamente en un nuevo paradigma que intenta explicar el nuevo rol del Estado y su relación con el mercado y la sociedad civil, luego de las reformas del sector público en las últimas dos décadas del siglo pasado.

Un buen punto de partida para revisar la amplia producción sobre la temática es analizar el origen de las teorías más importantes escuelas: la escuela de las redes de política (*policy networks*) y la literatura de la *governance* (Klijn, 2007). Las redes de

política son concebidas como un modelo de intermediación de intereses que permite analizar de forma más precisa cómo se estructura el proceso de toma de decisiones en las sociedades actuales, que las teorías pluralistas y corporativistas. Desde esta perspectiva, se enfatiza las características distintivas de cada sector de política (*policy sector*) y, por tanto, la multiplicidad de patrones de interacción (reglas formales e informales) que pueden tener lugar en un mismo país (Marsh y Rhodes, 1992; Smith, 1993; Marsh, 1998). Mientras que la escuela de la *governance* centra el debate en las transformaciones de las funciones administrativas del Estado, presentándola como un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos, opuesto al jerárquico y al de mercado (Marsh, 2008). No obstante, si bien los abordajes de investigación son diferentes, encontramos solapamientos y muchos autores participan y discuten en ambas escuelas.

Uno de los aportes más importantes desde la escuela de redes como modelo de intermediación de intereses es el libro de Marsh y Rhodes (1992), enfatizando las configuraciones institucionales, las estructuras de poder y al *modus operandi* del Estado en cada arena política. Para estos autores los modelos tradicionales de intermediación de intereses eran incapaces de dar cuenta de las diferentes formas de relaciones entre actores públicos y privados en diversos ámbitos sectoriales. De ahí que para estos autores del énfasis tradicional en las características de las organizaciones de interés, las nuevas investigaciones deben dedicar mayor atención a las peculiaridades de las instituciones políticas, como los diversos organismos del gobierno central o el ejecutivo, como factor necesario para entender la naturaleza de las relaciones entre actores públicos y privados.

De ahí que Rhodes toma de Benson (1982) la definición de redes de políticas como un grupo o complejo de organizaciones conectadas entre sí por dependencias de recursos, y distinguidas de otros grupos o complejos por rupturas en las estructuras de dependencias (Smith, 1993, 58). En consecuencia, las políticas surgen de la interacción entre las organizaciones gubernamentales (principalmente los departamentos u organismos del gobierno central) y una red de organizaciones de otro tipo (principalmente grupo de interés económico y profesional). Las redes se podían diferenciar entre sí por una serie de rasgos relativos a las propiedades estructurales (número de miembros, reglas de juego, estilos de interacción dominantes y distribución de recursos) que variaban a lo largo de un continuo, desde comunidades políticas altamente integradas a redes de asuntos más abiertas.

Los "policy networks" como una forma específica de "governance"

El concepto de redes de política surgió también en la literatura europea como una forma específica de *governance* en la gestión pública opuesta al modelo jerárquico y de mercado. Desde esta perspectiva, la introducción de las redes es una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado no es el actor dominante en la gestión pública. En consecuencia, la noción de redes no representa tanto una perspectiva analítica nueva, sino señales de un cambio real en la hechura de la política (Mayntz, 1994).

Esta literatura se ha desarrollado principalmente en Alemania, siendo sus representantes Renate Mayntz, Fritz Schapf y Volker Schmedier en torno al Instituto Max-Planck (Marin y Mayntz, 1991; Fritz Schapf 1994; Renate Mayntz 1993, 1994), el Centro de Investigación Interdisciplinar de Bielefeld (Héritier, 1993) y el aporte danés (Kickert,

Klijn y Koppenjan, 1997, Sørensen y Torfing, 2007, 2009). Estos autores tratan de dar cuenta de la nueva forma de gestionar los asuntos públicos en un nuevo contexto asociado a la crisis del Estado de Bienestar inserto en un proceso de globalización económica, integración regional y déficit democrático. Sin embargo, no representa una escuela homogénea y, según Sørensen y Torfing (2009) cuatro son los conceptos que han dominado en la literatura europea dentro de esta concepción.

En primer lugar, para Jessop (1998) la *governance* pretende dar cuenta de las transformaciones recientes de la función del gobierno en un contexto complejo de globalización/relocalización, complejidad social, descentramiento de la política y pérdida del carácter “autosuficiente” del Estado. La *governance* es definida como heterarquía, es decir, interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones. Existen, pues, tres modos de regulación en una sociedad: jerárquico (por la autoridad), económico (por el mercado) y heterárquico (por redes auto-organizadas y asociaciones). Estos tres mecanismos coexisten siempre, pero en configuraciones variables. Sin embargo, lo que caracteriza a la sociedad actual es la extensión actual del mecanismo heterárquico al detrimento de los otros, conduciendo, a su modo de ver, a una verdadera ruptura.

Sin embargo, como afirman Sørensen y Torfing (2009) desde esta perspectiva se asocia *governance* con sociedad civil y ha dado lugar a un normativismo injustificado, ya que a menudo se asume que la *governance* es más consensual, igualitaria, basada en la confianza y deliberativa que la lógica jerárquica o de mercado, ya que reproduce los valores intrínsecos de la sociedad civil.

En segundo lugar, Scharpf (1993), Mayntz (1993a, 1993b), Kooiman (1993) y Kickert, Klijn y Koppenjan, (1997) adoptan una definición muy estrecha de gobernanza que excluye toda forma de interacción política que no está organizada en términos de una red horizontal. Desde esta perspectiva, un rasgo fundamental de la política contemporánea es el empoderamiento de las organizaciones del sector privado y el resultante declive en las potencialidades del Estado. Así, para citar a Mayntz (1994,5) “*en lugar de emanar de una autoridad central, ejecutiva o legislativa, las políticas se construyen hoy en un proceso que involucra una pluralidad de organizaciones tanto públicas como privadas*”. La escuela alemana sostiene que las redes de política son la forma emergente de *governance* porque ni la jerarquía ni el mercado son formatos apropiados en un mundo caracterizado por una creciente interdependencia entre Estado y actores privados.

En tercer lugar, Rhodes (1997, 2007) considera que la *governance* describe de mejor manera la forma de gobierno actual. El Estado ya no detenta una hegemonía de mando y depende más bien de mecanismos de dirección, diplomacia y negociación. En pocas palabras, la *governance* se caracteriza por una red de instituciones e individuos colaborando 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 (2007) “*Governance sin gobierno*” resume bien su concepción: el gobierno central ya no juega el rol hegemónico, y, en su lugar, se ha creado un Estado policéntrico como consecuencia de las políticas descentralizadas y las nuevas estructuras organizacionales.¹

¹ Este enfoque ha recibido críticas dado que si bien la *governance* muestra las relaciones cambiantes entre el Estado y la sociedad y una creciente dependencia de instrumentos de política menos coercitivos,

Finalmente, Pierre and Peters (2000) consideran la *governance* como un concepto que incluye todos los modelos de *governance* incluyendo la jerarquía. *Governance* significa la totalidad de las interacciones entre otros organismos públicos, el sector privado y la sociedad civil, destinadas a resolver los problemas sociales o la creación de oportunidades de la sociedad. En esta definición amplia, las instituciones, los instrumentos, los procesos y los roles de los actores están incluidos.

Así históricamente se ha desarrollado diferentes modelos de *governance* en Europa occidental. Desde la década de 1950 hasta la década de 1970 prevaleció la jerarquía, un estilo basado en la autoridad, una clara división de tareas, las normas, la racionalidad y la objetividad. En la década de 1980, la *governance* de mercado se convirtió en la nueva moda, con un enfoque en el precio, la eficiencia y la descentralización. La misma se basa en los principios de la Nueva Gerencia Pública (NGP). En la década de 1990, emergen las redes de *governance*, basadas en la interdependencia, la confianza y la empatía. Las mismas se consideran una forma híbrida entre la jerarquía y el mercado, distinguiéndola como un tercer estilo de gobernar los asuntos públicos (Thompson et al. 1990; Peters, 1998; Kickert 2003).

Esta definición amplia de *governance* ofrece un marco analítico suficiente para explicar conflictos y sinergias. El rechazo generalizado de la *governance* jerárquica por parte de los académicos, y la más reciente crítica a la *governance* de mercado, han llevado a olvidar que ambos estilos tienen no sólo defectos, sino también características de gran utilidad (Olsen, 2006, 15).

El imperativo de la nueva *governance* debiera ser no concentrarse en la *governance* de redes (como proponen Eggers y Goldsmith, 2004, y Kettl, 2006, por ejemplo) o en modelos híbridos, sino desarrollar una perspectiva nueva de análisis no dogmática. La *governance* es una forma de coordinación social, y los estilos de *governance* reflejan determinado conjunto de normas, valores y creencias compartidas y ciertos patrones de relaciones interpersonales en cada sociedad (Meulemann, 2009). Por lo tanto, para entender la *governance* de un país se requiere un conocimiento previo de su contexto político-institucional y como se ha desarrollado en su proceso histórico.

En resumen, la noción de *governance* proporciona una nueva perspectiva para analizar la complejidad del proceso de toma de decisiones, provocado por la pluralidad de actores involucrados que interactúan a fin de formular, promover y lograr objetivos comunes por medio del intercambio mutuo de conocimientos, recursos, ideas y normas. Lo nuevo es la multiplicidad de actores del Estado, del mercado y la sociedad civil que participan con intereses divergentes en el proceso decisorio. Sin embargo, en este contexto, el gobierno debería adquirir un rol más fuerte en la *metagovernance*, en el sentido de fortalecer sus capacidades estratégicas para alcanzar objetivos colectivos por medio de la movilización de recursos y poder de influyentes socios no gubernamentales (Peters 2010).

El debate en América Latina sobre la *governance* ha tenido características diferentes por

el Estado sigue siendo el centro del poder político. Con otras palabras, los viejos poderes estatales todavía están en vigor y deben desarrollar nuevas capacidades para responder a estas transformaciones (Hirst, 1994; Pierre y Peters, 2000).

lo que se necesario aportar una revisión crítica de la agenda propuesta para la transformación del Estado en América Latina y la transferencia de la noción de *governance* por los organismos internacionales, analizando las reformas en curso y los principales desafíos por resolver.

***Governance* en América Latina**

En América Latina, el debate académico sobre la *governance* ha sido más bien escaso y la noción dominante ha sido difundida ampliamente en la literatura sobre estudios del desarrollo 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 tenido un rol central en el desarrollo y posterior transferencia de la noción de *governance*, pretendiendo, de ese modo, hacer más efectiva la ayuda internacional en los países subdesarrollados.

El BM define *governance* como el conjunto de procesos e instituciones por las cuales determinan la forma que se ejerce el poder en un país para desarrollar sus recursos económicos y sociales. En este contexto, la *good governance* (buen gobierno) refiere a la transparencia y eficacia en tres áreas fundamentales: métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional); la capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas (marco regulatorio y eficacia del gobierno); y el respeto que los ciudadanos y el Estado expresan hacia las instituciones que regulan sus vínculos (niveles de corrupción y respeto del Estado de Derecho) (Banco Mundial, 2005, 3-7).

El PNUD (1997, 12), por su parte, define *governance* como “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles. La misma comprende los mecanismos, procesos e 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 *governance* adecuada se caracteriza como “participativa, transparente (...) con control público (...) efectiva y equitativa (...) promotora del Estado de Derecho” y “asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso en la sociedad”.

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

Sin embargo, el aspecto más relevante a destacar es el modelo de desarrollo que lleva implícito y el énfasis en el Estado, primero en reducirlo y luego en fortalecerlo, con el fin de asegurar un funcionamiento efectivo de las fuerzas del mercado. En primer lugar, el Estado debe determinar con precisión el alcance de las funciones y actividades 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 el momento estaban reservadas al sector público, con 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 para incrementar su eficacia y su eficiencia, sustituyendo el modelo

jerárquico-burocrático por un modelo denominado Nueva Administración Pública» (*New Public Management* –NPM). En consecuencia, el formato de *governance* dominante recomendado para los países de la región es la *governance* de mercado, (Banco Mundial, 1997).

Los principales interrogantes que se plantean son: ¿cuáles han sido los esquemas de *governance* efectivamente introducido en la región?, ¿qué consecuencias han tenido?, ¿se logro un forma de ejercer el poder más eficaz, eficiente, transparente y democrática?. Para responder a estas preguntas, es necesario analizar algunos casos de estudio de políticas públicas en áreas centrales de las reformas emprendidas en América Latina como la privatización de servicios públicos, las nuevas ofertas de políticas sociales y los procesos de descentralización. Ello nos permitirá entender la tensión entre los modelos normativos y los particulares patrones de *governance* que predominan en América Latina.

El contexto latinoamericano

En América Latina, los nuevos formatos de *governance* emergen en un particular contexto socio-político. La región asiste a un doble proceso de transformación, primero, a una serie de cambios asociados a la democratización del régimen político, seguido por un cambio de modelo socio-económico, tránsito de un modelo de desarrollo estado-céntrico a un modelo centrado en el mercado.

Un primer cambio relevante en los años 80 fue la transición de un régimen autoritario a uno democrático que, además de transformar la estructura del sistema electoral a través de diferentes niveles de gobierno, también cambió las relaciones entre el Estado y la sociedad. El proceso de democratización no sólo se relacionó con la implementación de un ambiente electoral competitivo, sino que también se asoció a nuevas formas de participación ciudadana en las políticas públicas. Asimismo se explican como intentos de romper con las viejas instituciones del corporativismo y clientelismo, que involucró la corrupción y la débil prestación de servicios a grupos marginados. En este nuevo contexto, tuvo lugar una activación de los movimientos sociales que ayudó a aumentar la concientización y preocupación de los ciudadanos sobre las cuestiones de gobierno.

En segundo lugar, asistimos a la transformación de un modelo de desarrollo centrado en el Estado, durante el modelo sustitutivo de importaciones, a uno bajo el predominio del mercado. Estos cambios se pueden sintetizar en el término "Consenso de Washington", el cual resume las recomendaciones reformas neoliberales de parte de los organismos internacionales (principalmente por el Banco Mundial –BM– y el Fondo Monetario Internacional –FMI–) que debían implementar los gobiernos para retomar la senda del desarrollo: disciplina fiscal, reducción del gasto del Estado, liberalización financiera y comercial, apertura a inversión extranjera directa, privatización de las empresas y servicios públicos, desregulación y fortalecimiento del derecho de propiedad, descentralización.

Este conjunto de reformas estatales llevadas adelante a fines de los 80 han sido llamadas también «reformas de primera generación», cuyo énfasis estuvo puesto en desregular y reducir el gasto, el tamaño y la intervención del Estado en la economía y sociedad. En un segundo momento, a comienzos de los 90 frente a los limitados resultados alcanzados, se asiste a las “reformas de segunda generación” las cuales si bien

mantuvieron el signo neoliberal, se planteó claramente la necesidad de fortalecer las capacidades estatales y generar instituciones eficientes para que los mercados funcionen (Zurbriggen, 2007).

Más allá de los diferentes ritmos que adoptaron los países, estas reformas provocaron, en toda la región, importantes cambios en el rol del Estado, cuya esfera de acción se vio disminuida teniendo lugar un incremento gradual de la participación del sector privado y las ONGs en provisión de bienes y servicios públicos. Específicamente, el sector privado se involucro en los servicios de infraestructura, al tiempo que la sociedad civil lo ha hecho en programas locales y políticas sociales.

Con el fin de comprender estas transformaciones es preciso profundizar en casos de estudio de políticas públicas más significativos para comprender el impacto que ha tenido la transferencia de los formatos de *governance* de mercado hacia la región.

***Governance* de mercado en América Latina**

***Governance* del agua y los servicios sanitarios**

En América Latina hemos asistido a un notorio cambio en las políticas públicas en beneficio de la actuación del sector privado, en el contexto de privatización de empresas públicas primero, y de instituciones reguladoras después. En este marco, la presencia de agencias internacionales y ONGs en América Latina ha promovido la *governance* de mercado como una herramienta para proveer mejores servicios de infraestructura y alcanzar el desarrollo.

Entre las diversas experiencias de políticas públicas con participación del sector privado en la región, el caso de la infraestructura merece ser considerado, especialmente en materia de agua y servicios sanitarios. En este contexto, el rol de la comunidad internacional en la promoción de la importancia del acceso al agua y el saneamiento fue muy relevante desde los Foros Mundiales del Agua, siendo el primero en 1997. Asimismo, las iniciativas más relevantes en esta materia contenida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la Organización de Naciones Unidas (ONU) representa un acuerdo global surgido de compromisos establecidos en las cumbres mundiales. Los ODM se relacionan con el sector del agua en lo que respecta a la reducción de la pobreza, la sustentabilidad ambiental y el desarrollo mediante la promoción de acciones conjuntas a escala global (Phumpiu y Gustafsson, 2009).

Asimismo, siguiendo los ODM y las recomendaciones de la comunidad internacional, se sugiere a la *governance* como una herramienta alternativa para alcanzar una mejora sustantiva en los servicios sanitarios. Se acepta generalmente que no resulta posible alcanzar un manejo eficiente de los recursos del agua y los servicios sanitarios con las instituciones gubernamentales como único actor, especialmente cuando carecen de una organización efectiva e instituciones fuertes, y con organismos dependientes en de las lógicas político-partidarias. En consecuencia, sólo el sector privado es considerado como un protagonista central en el suministro de servicios públicos, mientras que la sociedad civil no fue tomada en particular consideración en los planes de asociaciones y acuerdos en esta materia.

En este escenario, tuvo lugar en la región un proceso importante de privatización de los

servicios sanitarios que antes eran responsabilidad del Estado. Asimismo en muchos países latinoamericanos se crearon instituciones destinadas a regular y monitorear al sector privado, compartiendo los principios de sus análogas en Estados Unidos, Reino Unido y Francia (Page y Bakker, 2005).

Sin embargo, estas transformaciones en los formatos de gestión no tuvieron los resultados esperados, y la provisión de servicios de infraestructura no han sido suficientes, la inversión ha caído, y la misma no ha alcanzado la normativa internacional en términos de cantidad, calidad y acceso democrático (Calderón y Servén, 2004; OCDE, 2008).

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

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

En la mayoría de los países latinoamericanos², la provisión de servicios de agua bajo estos nuevos formatos de *governance* de mercado no ha tenido los resultados esperados. La transferencia de estas formas de gestión se ha realizado sin tener en consideración las condiciones político-institucionales de los países de la región. Entre las debilidades se pueden mencionar la ausencia de un marco institucional, ineficiencias de los sistemas legales y de planificación, escasa disponibilidad de recursos, ausencia de un sistema regulatorio para limitar las decisiones arbitrarias y aumentar la credibilidad del sistema, débil capacidad de regulación y control de las compras y contratos con las compañías

² En la región se pueden mencionar algunas experiencias exitosas puntuales en la provisión de agua y sanidad a nivel local en asociación con miembros de la comunidad, pero sus impactos han sido limitados derivados de la falta de marcos institucionales apropiados (De Soto 2001; Zadek 2004, 12-13). Ejemplo de ellos son la cooperación entre usuarios y la municipalidad de Puerto Cortés (Honduras), en Saltillo (México), en las municipalidades de Recife, Cartagena y Porto Alegre (Brasil) (Holland, 2005).

del sector, limitado acceso a la acceso a la información, débil capacidad de evaluación, monitoreo y rendición de cuentas (Ceo, 2005; Hall et. al., 2005; OCDE, 2008).

En términos, generales, se constata un débil desempeño del gobierno en su rol de coordinador de los esfuerzos para el bienestar de la sociedad, y la adecuación de las asociaciones público-privadas para los servicios de agua y saneamiento. La transferencia de este patrón de *governance* a los países latinoamericanos no ha tenido los resultados esperados en términos de eficiencia, eficacia y legitimidad democrática.

***Governance* en políticas sociales**

A comienzo de los años 90, los gobiernos latinoamericanos y los organismos internacionales apoyaron políticas sociales para reducir la pobreza y la desigualdad social a través de la provisión de servicios de salud y educación más descentralizada, así como la privatización del régimen de pensiones. Todas estas iniciativas pretendían aumentar la eficiencia, la transparencia y la calidad de la gestión, considerando que el bienestar social aumenta al liberarse las fuerzas del mercado.

Por su parte, en los años 90, la pobreza se convirtió en una prioridad mundial para las políticas públicas. Se incorporó a la Declaración del Milenio y a los ODM, alcanzándose el compromiso de los países para reducir la pobreza extrema a la mitad para el 2015. El ingreso de la pobreza al centro de las políticas internacionales para el desarrollo reflejaba un consenso entre donantes, ONGs y gobiernos de que el crecimiento económico no era, por sí mismo, capaz de reducir significativamente la pobreza (CEPAL, 1997, 2000). En consecuencia, para aumentar la eficiencia de la asistencia social, los recursos públicos deberían concentrarse en los programas de desarrollo focalizados en los hogares que están por debajo de la línea de pobreza. Asimismo, debería involucrarse la participación de actores que están por fuera del gobierno central (municipalidades, ONGs, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado) para incrementar los recursos disponibles. En este sentido, la *governance* de mercado se promovió como la mejor forma de gestión para alcanzar políticas sociales eficaces (Barrientos, et. al., 2008).

Sin embargo, luego de casi dos décadas dominadas por estas políticas bajo la *governance* de mercado, los resultados son limitados en términos de redistribución equitativa de los recursos públicos. La incorporación de otros actores en esta área ha generado una serie de problemas asociados con las dificultades del Estado en orientar a los actores privados hacia el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas. Las experiencias, tales como la de los Fondos de Inversión Social, no han tenido los resultados esperados, y el programa de transferencia condicional ha alcanzado pocos de los objetivos propuestos (Barrientos, et. al., 2008).

En este escenario, en la región fueron implementados programas similares³. En los mismos se establecieron las transferencias condicionales de dinero en efectivo centradas

³ Por ejemplo, *Bolsa familia* en Brasil (que reemplazó en 2005 al programa *Bolsa Escola* surgido en 1994); *Oportunidades* en México (reemplazando a *Progres*a en 2003); *Familias en Acción* en Colombia; *Bono de Desarrollo Humano* en Ecuador; *Red de Protección Social* en Nicaragua; el *PATH programme* en Jamaica; *PRAF* en Honduras. Más recientemente, Argentina, Paraguay, Perú, la República Dominicana, Panamá y Uruguay han implementado programas de esta naturaleza. Combinados, estas iniciativas alcanzan a más de 25 millones de hogares en la región (Barrientos y Holmes, 2006).

en objetivos de desarrollo humano como un componente central para dar a la pobreza y la vulnerabilidad social en la región. También se encuentran los Programas de transferencias incondicionales, tales como pensiones, han sido también fortalecidos. Programas integrales anti-pobreza, tales como *Chile Solidario* en Chile y el *Panes* en Uruguay, extienden el foco para incluir un amplio rango de intervenciones que apuntan a atacar los factores multidimensionales que causan la pobreza. También procuran atender la exclusión social y extender lo que pueden ser llamadas “garantías sociales”, esto es, niveles básicos de provisión de servicios garantizados por las instituciones públicas a todos los ciudadanos. Un ejemplo claro de esto es el *Plan AUGE* en Chile, que asegura el acceso universal a servicios básicos de salud en un sistema de múltiples proveedores.

En síntesis, las transformaciones más importantes estuvieron en los cambios en la gestión de las políticas públicas; el surgimiento de instituciones paralelas para asistir en la provisión de los servicios de bienestar social; y la promoción de la acción conjunta del sector público y la sociedad civil en los programas de desarrollo y alivio a la pobreza. Sin embargo, los resultados e impacto en la reducción de la desigualdad social fueron limitados, y términos de reducción de la pobreza y la desigualdad no fue homogéneo. Para entender los impactos y diferencias de las reformas en las políticas sociales es necesario reconocer los condicionantes histórico-institucionales como la diversidad de los sistemas sociales de protección en América Latina.

En este sentido, es importante considerar la investigación de Marcel y Rivera (2008) sobre las transformaciones del Estado de Bienestar en América Latina. Los autores identifican cuatro regímenes de bienestar de acuerdo a los formatos de *governance* dominante, es decir, quién juega el rol protagónico en la provisión de bienestar: estado, mercado, familia, empresas, economía informal). Asimismo analizan sus combinaciones y su 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 de Estado de Bienestar potencial (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay) el rol del Estado es importante. En estos países se ha alcanzado un estatus socio-económico mejor que el resto de la región porque el Estado tiene una participación activa en la economía y, consecuentemente, un peso mayoritario en la gestión de las políticas sociales. Ni la intervención del sector público, ni los comparativamente bajos niveles de desigualdad parecen haber afectado la capacidad de estos países para el crecimiento económico y cohesión social.

Los países con regímenes de bienestar conservadores (Ecuador, México y Venezuela) y de bienestar dual (Bolivia, Colombia y Panamá) están en una posición intermedia. El mercado y las familias juegan el papel más relevante en la provisión de bienestar. En los mismos la provisión de beneficios sociales ha sido segmentada, donde un grupo puede acceder a buenos servicios mientras que otro grupo social accede a servicios de calidad inferior.

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

Los países con regímenes informales (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú) muestran niveles de bienestar social considerablemente menores. Se trata de países en los que se deja la provisión de bienestar en manos del mercado, la comunidad y las familias. Las relaciones sociales resultantes son generalmente jerárquicas y asimétricas. Los procesos de inclusión resultan problemáticos, dado que los más carenciados 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 rol de los gobiernos, que no pueden cumplir ni siquiera 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.

Tabla 1: Análisis histórico

Regímenes de Bienestar	Países	Desarrollo social	Desarrollo político	Desarrollo institucional	Desarrollo económico
Regímenes potenciales de bienestar	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, 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).
Regímenes conservadores	Ecuador, Venezuela, 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.
Regímenes de bienestar dual	Bolivia, Colombia, 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 rol central en la economía.
Regímenes informales	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú, Paraguay	Los países más pobres de la región. Ruralidad. Altos niveles de inseguridad y violencia.	Conflictos armados (excepto en Paraguay). Enfrentamiento de oligarquías poderosas.	Importante debilidad institucional.	La tenencia de la tierra es un factor central de conflicto.

Fuente: Marcel y Rivera (2008)

El resultado más relevante de este estudio es que los países que mantuvieron al Estado como proveedor de servicios sociales han tenido un mejor desempeño en los indicadores económicos y sociales, que aquellos que privilegiaron el rol del mercado. El Estado puede jugar un rol fundamental respaldando a otros proveedores de bienestar, apoyando a las familias y al mercado. En contraste, el mercado tiende a generar altos niveles de polarización, que potencialmente replican y profundizan las desigualdades económicas. Esto estaría indicando que la *governance* de mercado por sí sola no puede generar altos niveles de cohesión social. En definitiva, las recomendaciones de los organismos multilaterales de desarrollar una *governance* de mercado como herramienta para proveer mejores servicios sociales no han tenido los resultados esperados.

Governance local

Los procesos de descentralización de América Latina fueron otras de las transformaciones estatales más relevantes. Así los debates sobre la acción de los gobiernos locales y su relación con el desarrollo, se han centrado en el análisis de los procesos de descentralización y de participación ciudadana. Estas lógicas participativas implican un proceso más endógeno de gestión con actores institucionales estatales y no estatales con el fin de lograr una mayor capacidad de autodeterminación respecto de las decisiones públicas respecto de horizonte de desarrollo para su localidad o región.

Así surgen una diversidad y heterogeneidad de experiencias en formatos que tienen lugar en redes de *governance* tales como consejos consultivos, mesas de concertación, presupuestos participativos, planificación estratégica, auditorías ciudadana, entre otros tantos mecanismos de participación pública.

En la literatura se encuentran diferentes clasificaciones que tratan de categorizar estos nuevos formatos de *governance*. Tamargo (2002), por ejemplo, diferencia entre: alianzas entre actores públicos, privados y organizaciones sin fines de lucro, donde cada actor aporta sus recursos y participa en la toma de decisiones; gestión asociada como un espacio compartido de gestión basadas en la negociación y la búsqueda de consenso entre los actores; y el partenariado como una forma de asociación que supere las asimetrías para construir un asociativismo sin jerarquías.

En los casos de la descentralización de políticas sociales se identifican tres tipos de arreglos institucionales: participación de los beneficiarios en la administración de los servicios sociales, reducido generalmente a la intervención en el gerenciamiento de servicios públicos; la participación de las organizaciones voluntarias de carácter público en la ejecución de la política social; y la conformación de órganos de control social de la política social (Cunill, 2004).

Por su parte, se han realizado esfuerzos por establecer tipologías de formatos de *governance* en las diversas instancias de participación en el ciclo de la política pública que se han ensayado en la región. La modalidad dominante en el diseño de políticas son consejos asesores de carácter consultivo, mesas de concertación, planes estratégicos de tipo participativo. En la implementación de políticas la gestión tercerizada de servicios. También surge la modalidad de participación en la gestión asociada, que implica la co-gestión de un programa por parte del Estado y organizaciones de la sociedad civil (Rofman, 2007).

Sin embargo, estas experiencias han presentado grandes problemas para consolidar la participación de los actores en los procesos de descentralización a nivel municipal y local que se deben en términos generales a una elevada dependencia de correlación de fuerzas políticas basadas en lógicas jerárquicas de patronazgo político. Con otras palabras, la relación Estado descentralizado-sociedad civil, incluso en todos los niveles de gobierno, ha estado repleta de autoritarismos, clientelismo y resistencias a un control ciudadano y de transparencia en la gestión y el uso de los recursos (Mascareño, 2008).

Ello se correlaciona 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 hacer frente a estos enormes retos se requiere una construcción del poder democrático y una nueva visión del Estado.

Un ejemplo extremo de ello son los consejos ciudadanos a nivel municipal establecidos en Nicaragua, que se implantan en un contexto de conflicto 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 (Zarembeg, 2008).

Por su parte, en México la participación ciudadana en estos espacios se vio paralizada por el conflicto reciente expresado en la represión gubernamental asociado a la red de narcotráfico y la debilidad del Estado de Derecho. Las comunidades indígenas y los grupos ubicados a la izquierda del espectro político constituyen canales paralelos de participación no oficiales, mientras que los espacios oficiales son cooptados por grupos cercanos al partido en el gobierno (Partido Revolucionario Institucional - PRI). En Venezuela, la participación está monopolizada por parte del partido en el gobierno en enfrentamiento fuerte con la oposición (Zarembeg, 2008).

La conformación de estos instrumentos, aunque responde a cambios políticos que reclamaban una transformación democrática, parece haber devenido en espacios que reproducen un ejercicio de la autoridad vertical y una distribución de beneficios desigual. En consecuencia, resurgen fenómenos de corrupción, favoritismo y continuidad de prácticas represivas encubiertas, que opacan los avances en la democratización del estado y su relación con la sociedad civil y evidencian una baja calidad democrática en los niveles locales (Zarembeg, 2008).

En síntesis, es necesario superar las dificultades para que la sociedad efectivamente ejerza funciones de control a la acción del Estado. Si bien la realidad latinoamericana no es homogénea, puede afirmarse que los resultados de estas reformas de *governance* fueron más bien magros y no llegaron a generar progresos significativos en las capacidades estatales disponibles para promover una mejora de gestión ni a fortalecer los procesos de gobernabilidad democrática. Los componentes fueron a menudo contradictorios, sobre todo cuando se pretendió introducir un mismo tipo de medidas en contextos muy diferentes, sin evaluar sus eventuales contradicciones.

Repensando la Governance en América Latina

Las experiencias en América Latina han demostrado que la transferencia acrítica y dogmática del buen gobierno como mejor forma de gestionar las políticas públicas por parte de los organismos multilaterales arrojó resultados poco provechosos. Desde la perspectiva de estos organismos, el buen gobierno consistía en emplear las herramientas y estilos de *governance* occidentales en los países en desarrollo, prescribiéndoles mezclas específicas de los formatos de *governance* jerárquica y de mercado (Meuleman, 2009).

La mayor debilidad se encuentra en suponer que se pueden transferir estos formatos de *governance* de un país o región a otra de una manera dogmática, sin considerar el enraizamiento socio-cultural y las relaciones de poder en que se sustenta la toma de decisiones colectivamente vinculantes que adopta un Estado para una comunidad. Con

otras palabras el legado político institucional es importante para comprender los formatos de *governance* que se desarrollan en América Latina. Los mismos están relacionados con el tipo de Estado que se fue consolidando en el siglo XX, débil en garantizar el estado de derecho de democrático, con predominio de una *accountability* vertical (elecciones libres y competitivas) sobre la horizontal (equilibrio de poderes), y dominando reglas más particulares que generales en el ejercicio del poder (O'Donnell 1997).

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, la introducción de estos formatos de *governance* en programas y políticas de gobierno 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 el concepto de buen gobierno planteó la relevancia de las instituciones para el desarrollo, no estableció de manera clara la conexión entre instituciones, *governance* e impacto en los resultados de las políticas.

En consecuencia, al implementarse estas recomendaciones, no se consideró la viabilidad política⁴. Asimismo, no se consideraron las debilidades de gestión. 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. Las falencias en este sentido explican las insuficiencias en los casos del agua y en las políticas sociales. Así, las reformas del Estado en América Latina, han sido, en la mayoría de los casos, insuficientes para producir un nuevo orden estatal conforme a las necesidades del mercado, dentro de un contexto de globalización y frente a los requerimientos de un modelo de desarrollo centrado en la ciudadanía y el bien común.

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, orientados a concretar una buena gestión, introducir un formato de *governance*. Si bien estos aspectos no dejan de ser relevantes, 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.

⁴ Para ello era central un proceso de reforma del Estado que debía incluir acciones orientadas a garantizar parlamentos profesionalizados y capaces de controlar la implementación de los presupuestos nacionales, administraciones públicas que rindan cuentas, poderes judiciales independientes e instituciones que equilibren los poderes y fortalezcan el control ciudadano.

En resumen, la introducción de nuevos formatos de gestión no es solo un problema técnico. Es también político; demanda tiempo y no puede lograrse únicamente con una tecnología codificada y disponible en el mercado. Si bien existen ciertas directrices generales, las respuestas son endógenas y varían significativamente en cada contexto de acuerdo con las configuraciones históricas y políticas. La construcción de las capacidades estatales implica también un proceso de aprendizaje condicionado por el tiempo, la historia y el espacio.

Desafíos pendientes: la contribución académica

Es importante comenzar a indagar cuáles son las condiciones para que estos mecanismos de *governance* puedan contribuir efectivamente a fortalecer las prácticas de gestión democrática y brindar servicios y bienestar de calidad a la población, y de esa manera desarrollar líneas de investigación orientadas a desentrañar cómo se llega a formatos que no reproduzcan las viejas prácticas.

Un primer paso sería comenzar a analizar cómo las variaciones en los diseños institucionales han impactado diferencialmente en las condiciones y dinámicas de los formatos de *governance*. Tres conjuntos de interrogantes deben plantearse: las vinculadas a las condiciones de la *governance*, expresadas en la capacidad socio-política; las relacionadas con la gobernabilidad, expresadas en la capacidad de gobierno y gestión; y las vinculadas a la economía y las finanzas territoriales, expresadas en la capacidad de generación y apropiación de recursos.

En este sentido, es importante señalar la necesidad de avanzar hacia un marco analítico que propicie próximos estudios. En primer término, sería interesante identificar las formas de *governance* emergentes y comprender las transformaciones del Estado y las nuevas relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil, así como realizar una contribución analítica al concepto mismo de *governance*, particularmente a través de la perspectiva neo-institucionalista y teoría de redes.

Se puede retomar el marco teórico europeo de la *governance*, articulado con la teoría de las redes de política (policy networks). Una definición amplia de *governance* provee un buen marco analítico para analizar cómo jerarquía, mercado y redes se combinan en los diferentes países de América Latina. En segundo lugar, debe implementarse una estrategia metodológica sólida, utilizando casos de estudio relevantes en materia de políticas públicas, monitoreando su desarrollo y realizando análisis comparativos entre países.

La hipótesis central es que el desempeño de la política pública está condicionada por la forma en que se relacionan actores públicos, privados y sociales durante su formulación y ejecución (formatos de *governance*) y por la calidad del desempeño de las instituciones político, que depende de las instituciones básicas (legado histórico) y del contexto general en que se inserta la red.

En su perspectiva analítica, la *governance* (variable interviniente) afecta los resultados de las políticas (variable dependiente), y, por otra parte, depende de los factores institucionales e históricos que la determinan (variable independiente y contextual).

La estrategia de investigación más apropiada y utilizada son estudios comparados de casos de sectoriales de políticas públicas en diferentes países o comparaciones sectoriales y subsectoriales en un mismo país (Marsh, 1998). Así se puede estudiar cómo, en una arena política, un conjunto más o menos amplio de actores públicos, privados, sociales y organismos internacionales con recursos, intereses y percepciones diversas, desarrollan estrategias y pautas de interacción dentro de marcos institucionales específicos referidos a una política pública en particular, entender los procesos de toma de decisiones en una relación interactiva, las dinámicas sociopolíticas en su conjunto y el contexto más amplio que condiciona esas relaciones, los cuales delimitan las oportunidades para el desarrollo de determinados cursos de acción. La combinación de los factores afecta los resultados de las políticas públicas y su efecto en el entorno social.

En síntesis, luego de 20 años de recomendaciones y transformaciones resulta claro que la reforma del Estado en América Latina continúa en la agenda. Alcanzar un Estado más eficiente y, básicamente, más democrático, es un desafío que persiste, y para el que se requiere una comprensión más profunda de los procesos políticos y de la forma en la que algunas configuraciones políticas influyen en la toma de decisiones y en la calidad de las reformas.

Bibliografía

- Barrientos A, Gideon J. and Molyneux M (2008). "New Developments in Latin America's", *Development & Change*, Sep2008, Vol. 39 Issue 5, p759-774.
- Barrientos, A. and R. Holmes (2006). *Social Assistance in Developing Countries Database*. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Benson, Kenneth J. (1982). "A Framework for Policy Analysis", en ROGERS, D., y D. WHITTEN (eds.), *Interorganizational Co-ordination: Theory, Research and Implementation*, Iowa: Iowa State University Press.
- Calderón y Servén (2004). "Trends in infrastructure in Latin America, 1980-2001", en *Working Papers* N° 269, Central Bank of Chile, septiembre 2004.
- CEO (2005). *Reclaiming public water: achievements, struggles and visions from around the world*. TNI & CEO, New York.
- CEPAL (1997). *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- CEPAL (2000). *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile.
- Evans, P (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Banco Mundial (1997). *Informe sobre desarrollo humano 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Oxford University Press. Washington, D.C.
- Celedón, Carmen; Orellana, Renato (2003). "Gobernanza y participación ciudadana en la reforma de salud en Chile". Internet: <http://www.top.org.ar/documentos/celedon%20carmen%20y%20orellana%20renato%20-%20gobernancia%20y%20participacion%20ciudadana.pdf>.
- De Soto H (2001). *The mystery of capital*, 2nd edn. Black Swan, Worcestershire.
- Díaz-Aldret, A. E. (2004). *La paz y sus sombras, cultura política de Querétaro*. PhD thesis, Universidad de Guadalajara.
- Eggers, W., & Goldsmith, S. (2004). *Government by network. The new public management imperative*. Deloitte and Harvard University.
- Guarneros-Meza, Valeria (2008). "Local Governance in Mexico: The Cases of Two Historic-centre Partnerships", *Urban Studies* 2008; 45.
- Hall D, Lobina E, De la Motte R (2005). "Public resistance to privatisation in water and energy", *Dev Pract* 15 (3, 4):286–301 Routledge-Taylor and Francis Group.
- HÉRITIER, Adrienne (ed.) (1993). *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Héritier, A. (1999). *Policy-Making and Diversity in Europe: Escape from Deadlock*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.
- Holland AC (2005). *The water business*. Zed Books, New York.
- IADB. Inter-American Development Bank (2005). *Assessment in participatory budget in Brazil*. Sustainable Development Department-IADB, Washington, D.C.
- IDRC Programa MINGA (2003). "El agua y la gobernanza. Contribuciones de la investigación en los Andes". Internet: http://web.idrc.ca/ev.php?ID=45715_201&ID2=DO_TOPIC.
- Jordan, A., Wurzel, R. K. W. and Zito, A. (2005). The rise of 'new' policy instruments in comparative perspective: has governance eclipsed government?, *Political Studies*, 53, pp. 477–496.
- Jessop, B. (1998). 'The Rise of governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development', *International Social Science Journal*, 50(155), pp. 29-45.

- Kettl, D. F. (2006). Managing boundaries in American administration: The collaboration imperative. *Public Administration Review* December 2006, special issue, pp. 10–19.
- Kjaer, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity.
- Marsh, D. (ed.) (1998). *Comparing Policy Networks*, Buckingham. Open University Press.
- Kooiman J. (1993). *Modern Governance*. London: Sage Publications.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Kickert, W. J. M.; E. H. Klijn, J. F. M. Koppenjan (eds.) (1997). *Managing Complex Networks*. London, Sage.
- Klijn, E. H., Chris Skelcher (2007). “Democracy and governance networks: compatible or not?”, *Public Administration*, vol. 85, nº 3, pp. 587-608.
- Kickert, W. J. M. (2003). “Beneath consensual corporatism: traditions of governance in the Netherlands”. *Public Administration*, 81(1), 119–140.
- Marcel, M; Rivera E, (2008). “Regímenes de Bienestar en América Latina” en Tironi, E. (editor) *Redes, Estado y Mercados*, Chile, Cieplan.
- Marin, Bernd, Renate Mayntz (eds.) (1991). *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Fráncfort: Boulder Campus Verlag; Westview Press.
- Marsh, David 2008 (2008). “Understanding British Government: Analyzing Competing Models”, *Journal of Politics and International Relations*, vol. 10, nº 1, pp. 251-268.
- Marsh, D., R.A.W. Rhodes (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press
- Mascareño, Carlos (2008). “Relación entre el Estado descentralizado y la sociedad civil territorial: contexto, bondades y limitaciones en América Latina”. *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol VIII, num 27, pp 587-637.
- Mayntz, R (1993). “Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen”, Adrienne HÉRITIER (ed.) (1993). *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, R. (1994). “Modernization and the Logic of Interorganizational Networks”, MIPGF Working Paper nº 4, Colonia: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Mayorga, F.; Córdova, E. (2007). “Gobernabilidad y Gobernanza en América latina”, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra.
- Meuleman, L. (2009). The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail, *Public Organiz Rev*, DOI 10.1007/s11115-009-0088-5.
- Miranda, E. (2000). *Políticas públicas y grupos privados en el desarrollo de Querétaro 1940–1973*. PhD thesis, Universidad Nacional Autónoma de México.
- 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”, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) México.
- O’Donnell, G. (comp.) (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
- Olsen, J. P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1–24.
- Oszlak, Oscar (1999). “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)”. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6, Número 14, 1999, Buenos Aires.
- Page B, Bakker K (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. *Int J Water* 3(1):38– 60 Available at: http://www.inderscience.com/search/index.php?action=record&rec_id=7158&prev

Query=&ps=10&m=or.

Payne, A. (2005). The study of governance in a global political economy, in: N. Phillips (Ed.) *Globalizing International Political Economy*, pp. 55–81. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.

Peters, B. G. (1998). *Comparative politics: Theory and methods*. New York: New York University Press.

Peters, B. G. (2010). Gobernanza, Meta-gobernanza y Cambio de Política en Gestión de Redes institucionales, ¿un nuevo modelo de gestión? Co-coordinador Freddy Mariñez Navarro, EGAP, Editorial Porrúa, México. En prensa

Phumpiu, P.; Gustafsson J. E. (2009). “When are Partnerships a Viable Tool for Development? Institutions and Partnerships for Water and Sanitation Service in Latin America”, *Water Resour Manage* (2009) 23:19–38.

Pierre, J. and Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.

UNDP (United Nations Development Programme) (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. New York: UNDP.

Rhodes, R. A. W. (1996). “The new governance: governing without government”, *Political Studies*, 44, pp. 652–667.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R. A. W. (2007). *Understanding governance: ten years on*. De Montfort University Public Policy Seminar Series, Leicester.

Richardson, J. J., A. G. Jordan (1979). *Governing under Pressure*, Oxford: Marton.

(1987). Congress, the bureaucracy and public policy, Pacific Grove: Brooks/Cole

Rofman, Adriana (2007). “Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos”. VI Conferencia Regional De ISTR Para América Latina y El Caribe. 8 al 11 noviembre de 2007, Salvador de Bahía, ISTR y CIAGS/UFBA.

Sørensen Eva y Torfing Jacob (2009). The European Governance Debate Paper presentado en el 21st IPSA World Congress of Political Science 12-16 July, 2009.

Scharpf, Fritz W. (1993). “Positive und negative Koordination”, en HÉRITIER, Adrienne (ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag.

Smith, Martin (1993). *Pressure Power & Policy*. University of Pittsburgh Press.

Stiglitz, J (1999). “More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus”, en Gudrun Kochendorfer-Lucius y Boris Pleskovic (eds.,: *Development Issues in the 21st Century*, (German Foundation for International Development 1999).

Sørensen, E., J. Torfing, J. (2007). “The European governance Debate”. Paper prepared for the 21st IPSA World Congress of Political Science 12-16 July.

Tamargo, Maria del Carmen (2002). El rol de las alianzas público-privadas en el contexto global-local. En *Medio ambiente y desarrollo* Nro. 57 Año 18. IIED-AL, Bs As., Febrero

Thompson, M., Ellis, R., & Wildavsky, A. (1990). *Cultural theory*. Boulder: Westview.

Pollit, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Williamson, John (1990). “The Progress of Policy Reform in Latin America Policy Analyses” *International Economics, Number 28*, Washington: Institute for International Economics, January 1990.

Wollmann, H. (2004). “Policy change in public sector reforms in cross-country

- perspective: Between convergence and divergence”. In B. P. Abraham & S. Munshi (Eds.), *Good governance in democratic societies in cross-cultural perspective* (pp. 171–192). New Delhi: Sage.
- World Bank (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington DC.
- World Bank (s/f.) ‘Good Governance and Its Benefits on [sic] Economic Development: An Overview of Current Trends’, http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/eduardpresentation_munich_inwent.pdf
- Zadek S (2004). “Civil governance and partnerships. Inventing tomorrow’s history”. *Partnership Matters* 2:11–19 The Copenhagen Centre.
- Zaremborg, Gisela (2008). “Cuando las redes encuentran jerarquías: interfaces estado-sociedad civil en municipios altamente conflictivos (México, Nicaragua, Venezuela)” Proyecto in extenso, IDRC, FLACSO, México
- Zurbriggen, Cristina (2005). *Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales*. Eberhard-Karls-Universität <http://w210.ub.uni-tuebingen.de/dbt/volltexte/2005/2025>, Alemania.
- Zurbriggen, Cristina (2007). “La «falacia tecnocrática» y la reforma del Estado. A 10 años del informe del Banco Mundial”, *Nueva Sociedad*, 210 Julio/Agosto, Editorial Nueva Sociedad, Buenos Aires, Venezuela, p 156-172.