

# e estudios/Working Papers

(WP-2011-08)

## Título

**La gobernanza local y el fortalecimiento institucional**

## Autor(es):

Hernández-Bonivento, José A.

## Cargo/Adscripción:

*Investigador Asociado. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*

Recibido: 01/09/2011

Aceptado: 01/10/2011

Publicado: 01/11/2011



**Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.**

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadore (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



## La gobernanza local y el fortalecimiento institucional

Hernández-Bonivento, José A.

### Resumen/Abstract:

Las reformas al Estado en América Latina enfocadas a la descentralización tenían la doble intención de una mejor eficacia del quehacer público y la construcción de ciudadanía. Dichas metas se encuentran en la necesidad por incrementar las capacidades de las instituciones locales. Aún así, las visiones sobre mecanismos de fortalecimiento institucional se han focalizado en las dimensiones formales del gobierno. Esta presentación busca subrayar la necesidad de entender el fortalecimiento institucional no solo como diseño organizativo, sino como mecanismo de construcción de valores democráticos y cultura cívica en los niveles locales de gobierno, lo cual conlleva un nuevo papel de los gobiernos locales, de su forma de relacionarse y sus mecanismos de integración de la población en las cuestiones de interés público.

### Palabras clave/Keywords:

GOBIERNOS LOCALES, GOBERNANZA, INSTITUCIONES

### Extracto curricular/Author Information:

El autor es colombiano. Licenciado en Ciencia Política, Universidad de los Andes, Colombia. Licenciado en Literatura, Universidad de los Andes, Colombia. Máster en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Salamanca, España. DEA en Gobierno y Administración Pública, UIIOG, España. Actualmente se desempeña como Investigador Asociado del GIGAPP-IUIOG

## La gobernanza local y el fortalecimiento institucional

Hernández-Bonivento, José A.

*Documento presentado en el Seminario Internacional de Jóvenes Investigadores Ciudadanía 2.0, organizado por la Secretaría General de Iberoamérica y la Universidad de Salamanca. Salamanca, España Septiembre de 2011.*

### Introducción

Una ola de cambios institucionales emergió en toda la región latinoamericana durante las últimas décadas del siglo XX. Así, después de décadas de autoritarismos, los Estados nacionales de la región se encontraron ante la necesidad de construir una nueva legitimidad por medio de la democratización y la búsqueda de mayores niveles de eficacia y eficiencia de la acción gubernamental.

Una de las medidas que se desarrollaron en América Latina en este tiempo fue la descentralización política y administrativa. La idea de dichas reformas se enfocaba en el aprovechamiento de la proximidad de las administraciones locales para el buen conocimiento de las necesidades de la población, y de esta forma, construir soluciones y priorizar gastos de acuerdo a dichas exigencias ciudadanas. Para que esto funcionara de manera general, las reformas se enfocaron tanto en entregar a las administraciones subnacionales competencias en política social como en ofrecer espacios para la participación ciudadana, sobre todo por medio de la elección popular de representantes locales y subnacionales.

Pero hoy día, a casi tres décadas del inicio de dichas reformas, el panorama latinoamericano presenta dinámicas contradictorias en sus niveles locales de gobierno. Por un lado, existen grandes avances a niveles legislativos, se han expedido innumerables leyes y decretos que buscan aproximar la administración a los ciudadanos, y se han encontrado casos donde las dinámicas locales han sido exitosas en la búsqueda por incrementar la participación y la eficacia de servicios públicos. Por el otro, la prevalencia de mecanismos no democráticos, sobre todo en zonas rurales y periféricas, y de captura de las estructuras gubernamentales por parte de actores privados, cacicazgos y elites excluyentes, hacen pensar que las medidas descentralizadoras no han cumplido sus metas sino que, por el contrario, han fortalecido las redes clientelares locales y a sus elites tradicionales, lo que en ocasiones incita a un retorno centralizador como búsqueda de efectividad administrativa.

En el presente trabajo tiene como objetivo exponer tres puntos fundamentales en el estudio de los gobiernos locales latinoamericanos: el primero es cómo el funcionamiento de la descentralización depende de dos variables esenciales: el diseño institucional y el contexto sociopolítico; el segundo es señalar, echando mano al nuevo institucionalismo, cómo los bloqueos existentes en materia de descentralización pueden explicarse por la coexistencia de instituciones formales basadas en valores democráticos, con instituciones informales basados en tradicionales valores jerárquicos; por último, exponer la necesidad del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales no solo para incrementar la eficacia gubernamental, sino para construir, por medio de la inclusión y la distribución de recursos políticos, una nueva concepción de ciudadanía en los territorios de nuestro continente.

## La funcionalidad de la descentralización

¿Ha funcionado la descentralización en América Latina? Después de décadas reformistas en la región, los resultados observados por distintos estudios (Finot, 2001; Selee, 2004; Mascareño, 2008; Lindert y Verkoren, 2010) son contradictorios. Por un lado, es indudable que las reformas estatales han hecho énfasis en entregar un especial protagonismo a la esfera local de gobierno, estableciendo mecanismos formales, legislaciones y traspaso de competencias en una región que hasta hace poco basaba sus políticas de desarrollo de manera centralizada. Avances tales como la elección de representantes por voto popular, el establecimiento de mecanismos participativos de planeación y el impulso generalizado al desarrollo local han logrado en no pocos casos un aprovechamiento por parte de los gobiernos locales de las ventajas de la descentralización<sup>1</sup>. Pero dichos avances no se dan de manera generalizada, y en ocasiones la descentralización es vista más como un problema que como una solución. Veamos esto un poco más en detalle observando las dos grandes metas de las reformas descentralizadoras: mejorar la acción gubernamental y la consolidación democrática (Blanco y Gomá, 2002; Font, 2007; Subirats, 2007).

La primera de estas metas, mejorar la eficacia y la eficiencia de la prestación de bienes y servicios públicos, se fundamenta en la idea de que los gobiernos locales tienen el nivel de proximidad necesario para conocer de primera mano las necesidades de los ciudadanos, lo cual le permite construir objetivos comunes, priorizar el gasto público para alcanzar dichos objetivos, y evitar el posible rechazo social que pudiera surgir de medidas adoptadas desde el gobierno central. Ahora, en los casos de las grandes ciudades, las cuales tienen no solo mayores recursos, sino mayor autonomía y capacidad de gestión, este tipo de consideraciones pueden ser funcionales, pero no lo son tanto en los pequeños municipios rurales y periféricos, con una alta dependencia de los niveles regionales y nacionales en materia de recursos, sin una infraestructura administrativa mínima que permita ejecutar sus nuevas funciones a cabalidad, y gracias a las reformas, con mayores responsabilidades ante ciudadanos cada vez más exigentes. En estos casos la transferencia de competencias no ha ido acompañada de

---

<sup>1</sup> Lindert y Verkoren (2010) señalan, entre otros, a Bogotá, Monterrey, Buenos Aires, Montevideo y Curitiba como algunos casos exitosos administración pública local en América Latina.

transferencia de capacidades a los entes gubernamentales locales, lo cual los deja en la doble posición de tener que cumplir objetivos sin disponer de las herramientas adecuadas para hacerlo. No en vano menciona Castillo Blanco (2008, 22) que la verdadera reforma del Estado en América Latina equivale al fortalecimiento de las instituciones municipales.

La segunda gran meta de la descentralización es la de construir y consolidar una ciudadanía democrática que permitiera sacar partido de la proximidad administrativa. El enfoque descentralizador iba siempre de la mano de la idea democratizadora, de involucramiento de los ciudadanos en el quehacer público y, de esta manera, fundamentar dichos valores cívicos en una población acostumbrada al centralismo y la jerarquización de la sociedad. La participación ciudadana se convertía entonces en la base fundamental tanto para conocer las necesidades de la población como para construir soluciones de manera conjunta, y por lo mismo se establecieron de manera generalizada mecanismos participativos en las legislaciones del continente que permitieran la interacción entre la administración local y la sociedad civil. Pero dichos mecanismos no han logrado sustituir las relaciones políticas tradicionales de nuestra región, basadas en la informalidad, el patrimonialismo, el clientelismo y la captura del aparato estatal por intereses privados. Como bien menciona Mascareño (2008), la descentralización ha sido de gran importancia para la democratización, pero no lo suficiente para la consolidación de los valores democráticos. Aunque el voto como mecanismo político ha sido un paso enorme en la dirección adecuada, la calidad de la democracia sigue siendo una tarea pendiente en nuestro continente.

Vemos entonces que la experiencia descentralizadora latinoamericana ha estado marcada por luces y sombras, lo que implica que la descentralización, aunque necesaria y esencial, no es suficiente para alcanzar sus propias metas de eficacia y democratización. Entran en juego entonces dos variables fundamentales que afectan su funcionalidad (Bardhan y Mookherjee, 2006): el diseño institucional y el contexto sociopolítico.

Entendemos por *diseño institucional* toda la estructura legislativa y administrativa del Estado, incluyendo sus distintos niveles de gobierno, sus organizaciones, sus mecanismos de coordinación y control, y los espacios formales de participación ciudadana. Dicho entramado estatal se formula desde la misma Carta Constitucional y se desarrolla por medio de la legislación administrativa que define las funciones, responsabilidades y competencias de todas y cada una de las instancias del Estado, así como el nivel de influencia de los demás sectores en el quehacer público. Se entiende entonces que entre mejor diseñada esté la institucionalidad de la descentralización, mejores serán los resultados de la misma.

Ahora, cuando hablamos de contexto sociopolítico, nos referimos a las características específicas de interacción política y social de las comunidades, a sus códigos de conducta compartidos, a sus valores, sus creencias y sus convenciones sociales, así como a los mecanismos de poder al interior de la sociedad. Bardhan y Mookherjee (2006) entienden el contexto sociopolítico como calidad de la democracia, entendiendo que a mayor calidad democrática, mayor funcionalidad de la descentralización. A una conclusión similar llegan Lindert y Verkoren (2010) en su estudio sobre desarrollo local en América Latina: a mayor inclusión de los distintos puntos de vista, de los actores relevantes dentro de una comunidad, mayores posibilidades de éxito de los mecanismos descentralizadores de la región.

Vemos entonces que la búsqueda de una mayor funcionalidad de la descentralización, y por ende, del desempeño de los gobiernos locales, pasa no solamente por una estructuración adecuada del Estado en la relación entre funciones y capacidades administrativas de los distintos niveles de gobierno, sino a su vez de los valores y los mecanismos de interacción política existentes en dichas esferas sociales. En este sentido, los avances en materia de diseño institucional deben ir acompañados de una consolidación de valores participativos e incluyentes para que dichas reformas lleguen a buen puerto, y así lograr aprovechar las ventajas que la proximidad administrativa le otorga a los niveles locales de gobierno.

Siguiendo con este orden de ideas, lo que es observable durante el tiempo de reformas que han sido las últimas décadas en América Latina es un especial énfasis en la construcción de nuevos diseños institucionales (una gran mayoría a niveles constitucionales<sup>2</sup>) que se enfrentan a contextos tradicionales que poco tienen de democráticos, sobre todo en los niveles subnacionales de gobierno. A pesar de los grandes avances logrados en materia legal y formal, es palpable en la vida diaria una especial convivencia entre nuevos mecanismos democráticos con viejas costumbres políticas jerarquizadas.

## **Esfera local: entre la formalidad y la informalidad**

En este punto apoyaremos nuestra discusión en las definiciones trabajadas por el Nuevo Institucionalismo en materia de instituciones formales, las de carácter informal, y las posibles relaciones existentes entre ellas.

Entendemos las instituciones en su definición más abierta (North, 1993; Hall y Taylor, 1996; Peters, 1999), como las reglas de juego que permiten la interacción social, política y económica entre las personas al reducir la incertidumbre de la vida en sociedad. Dichas reglas pueden ser de carácter formal, esto es, conocidas de manera explícita y sancionadas estatalmente, o pueden ser de carácter informal, esto es, no escritas y sancionadas por medio del rechazo social. De esta manera, cuando hablamos de diseño institucional nos referimos a la institucionalidad formal de un Estado, y cuando hablamos de contexto sociopolítico nos referimos a los códigos de valor y las convenciones de interacción política y social que parten de la institucionalidad informal<sup>3</sup>.

Dentro de su trabajo sobre las instituciones, North menciona una disparidad en los mecanismos y los tiempos de cambio institucional entre formales e informales: mientras que las instituciones formales pueden modificarse de manera relativamente rápida, las informales

---

<sup>2</sup> Chile (80), Honduras (82), El Salvador (83), Guatemala (85), Haití (87), Nicaragua (87), Brasil (88), Colombia (91), Paraguay (92), Perú (93), Argentina (94), Venezuela (99), República Dominicana (2002-2010), Ecuador (2008), Bolivia (2009)

<sup>3</sup> Es necesario explicar en este punto que las instituciones informales pueden ser cualquier tipo de norma sancionada de acción social no escrita, como la forma de sentarse a la mesa, la manera de saludarse, hasta el mismo trato familiar. En lo que nos concierne en este trabajo, cuando hablamos de instituciones informales nos referimos exclusivamente a aquellas de carácter sociopolítico.

mantienen una fuerte y natural resistencia al cambio. En otras palabras, aunque la legislación, la estructuración administrativa, y (como en el caso de América latina) hasta la misma constitución de un país pueden ser modificadas si se dan las circunstancias adecuadas, el marco de creencias compartidas de una sociedad específica, las cuales se enraízan en aspectos tradicionales y culturales, tienen la facilidad por adaptarse a los cambios formales y solo llegarían a cambiar de manera lenta e incremental. Esta misma idea es recuperada por otros autores, sobre todo en el ámbito latinoamericano, como son Helmke y Levitsky (2004, 2006) y Prats Cabrero (2008). Dichos autores subrayan un fuerte arraigo cultural de los valores políticos y sociales tradicionales, que a modo de inercia social llegan a ser considerados un “orden natural de las cosas” (O’donnell, 1999). Dicha disparidad en el cambio explicaría la existencia de este *dualismo institucional* donde la formalidad democrática convive de manera *conflictiva* con valores tradicionales (Brinkerhoff y Goldsmith, 2002; Guarneros-Mesa, 2009).

Ahora, visto desde la distancia, el surgimiento de dicho dualismo institucional era inevitable (y en muchos sentidos previsible) en un tiempo de reformas del Estado. Si bien es cierto que la búsqueda por elevar la eficacia, la eficiencia y la democratización empieza por construir un entramado normativo y administrativo que permita ejecutar las acciones necesarias para tales fines, también lo es que la democracia no puede construirse y consolidarse por decreto. Claro está, todo cambio formal busca generar transformaciones al nivel informal al establecer nuevos mecanismos de gestión, de interacción y de regulación al interior de la sociedad, pero dichos cambios suelen mantener niveles altos de complejidad, dado el arraigo y la capacidad de adaptación de los valores tradicionales en contextos que, como el latinoamericano, se caracterizan por un nivel elevado de jerarquización y exclusión de la vida en sociedad.

En el caso que nos compete de los gobiernos locales, la diferenciación entre formalidad e informalidad es de vital importancia por dos razones esenciales: por un lado, el diseño institucional (esto es, la formalidad de las instituciones) depende de los niveles superiores de gobiernos, reduciendo de manera significativa sus posibilidades de adaptabilidad al contexto específico de cada municipalidad e impulsando la búsqueda de mecanismos alternativos informales. Por el otro, los niveles locales de gobierno son espacios que mantienen vínculos cerrados, donde existen relativamente pocos actores y donde se mantienen relaciones sociales fuertemente arraigadas en la cultura (Prats Cabrero, 2008). Estos dos puntos permiten que la informalidad llegue a ser preponderante en los niveles locales gobierno. Ahora, es necesario apuntar que no toda informalidad es negativa. Helmke y Levitsky establecen cuatro categorías de relación entre instituciones formales e informales, dependiendo de si buscan o no la misma finalidad, y si las instituciones formales son efectivas o inefectivas: las *complementarias*, las *acomodadas*, las *sustitutivas* y las *competitivas* (Helmke y Levitsky, 2004).

Siguiendo a lo autores, en casos donde las instituciones formales son efectivas pueden existir instituciones informales de carácter complementario, las cuales juegan un rol de suma relevancia para el cumplimiento de las metas de un diseño institucional basado en valores democráticos. Dichas instituciones deben ser detectadas, integradas a la misma estrategia local de democratización, y difundidas de manera que exista un efecto multiplicador de las mismas en la comunidad. En el polo opuesto, cuando las instituciones formales son inefectivas y la informalidad es divergente, están las instituciones competitivas, enmarcadas en Latinoamérica por el clientelismo y el patrimonialismo. En este tipo de situaciones existe la

necesidad imperiosa de trabajar tanto en el diseño institucional como en los mecanismos de interacción social, esto es, de fortalecer los gobiernos locales, tanto en la construcción de mecanismos de coordinación multinivel, como en la consolidación de mecanismos de interacción entre actores sociales (Navarro y Ramírez, 2005).

## Gobernanza, masa crítica y redes exclusivas de interacción

El término “gobernanza” ha tomado una relativa fuerza en los últimos años dentro de la literatura académica para explicar una nueva forma de gobernar que va más allá de la esfera estatal y que busca la integración e interacción entre distintos sectores de la sociedad para construir y alcanzar objetivos comunes de mutuo beneficio (Cerrillo i Martínez, 2005; Osborne, 2010). Dicha interacción permitiría no solo conocer las necesidades de la población, sino que la integra de manera directa en la construcción de soluciones, aprovechando no solo la participación ciudadana como retroalimentación para administración pública, sino *implicando* a los distintos actores sociales, junto con sus propios recursos y conocimientos, en el accionar público.

Ya hemos mencionado que la idea de la descentralización es la de aprovechar su proximidad administrativa para, apoyándose en la interacción con la población, lograr un mejor aprovechamiento de los recursos públicos y de paso consolidar los valores democráticos por medio de la participación ciudadana. Dado que tanto la gobernanza como la descentralización buscan alcanzar una misma meta, esto es, la interacción entre los diferentes actores para aprovechar recursos conjuntos, ambas medidas se muestran como lados de una misma moneda, donde la transferencia de competencias a los niveles locales de gobierno no tendrían ninguna efectividad sin la existencia de mecanismos de gobernanza, y donde la gobernanza no podría existir sin contar con niveles mínimos y adecuados de descentralización administrativa, política y fiscal. Esta mutua dependencia hace que no podamos hablar de una sin tener en cuenta, de manera inevitable, la otra. Por lo mismo, la idea de un *fortalecimiento institucional* de los gobiernos locales debe ir en concordancia tanto con los mecanismos de descentralización y coordinación multinivel adecuados (diseño institucional) cómo con mecanismos de gobernanza democrática que logren sacar provecho de los aspectos positivos y bloquear los negativos de su propio marco de referencias. De esta forma se lograría no solo un fortalecimiento del aparato estatal, sino también de sus relaciones con los distintos actores sociales de la comunidad para la construcción de proyectos comunes.

Si volvemos al contexto latinoamericano, veremos que los avances relativos en materia del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales se enfocan en la perspectiva del diseño institucional. Como hemos visto, esta situación es lógica puesto que el cambio del diseño es más rápido que el de las costumbres. Ahora, la gran pregunta que surge de esto es si dichos cambios de diseño son los adecuados para lograr una transformación en las costumbres sociopolíticas no democráticas, si tienen la posibilidad de bloquear instituciones competitivas y de aprovechar instituciones complementarias, si el esfuerzo de dichas reformas no será



utilizado de manera instrumental para mantener viejas costumbres jerárquicas y excluyentes. Este es el *quid* del asunto.

Para esta cuestión nos atrevemos aquí a lanzar una hipótesis: en un contexto de dualismo institucional, donde la formalidad democrática es ineficiente y se enfrenta a instituciones informales competitivas, *el fortalecimiento del aparato estatal de los niveles locales de gobierno no solo implica funcionalidad de las instituciones formales, sino la consolidación de una masa crítica de ciudadanos que se involucren en la acción pública y desmotive el uso de vías informales no democráticas, tanto por el incremento de los costos de transacción como por la presión y el rechazo social.*

Veamos esto un poco más en detalle. La principal característica de los modelos clientelares y patrimonialistas es que trabajan por medio de redes exclusivas de interacción política<sup>4</sup>, esto es, por medio de relaciones horizontales de mutuo beneficio (concordante con un modelo de redes) pero que se genera solo en una sección de la población, manteniendo niveles de negociación exclusivas entre élites que capturan el aparato estatal. Este tipo de segmentación obliga a los ciudadanos a pertenecer a una red clientelar si quieren recibir los beneficios estatales que hayan sido capturados, que en ocasiones pueden ser la totalidad de ellos. Dicha hibridación entre un modelo de red pero con preponderancia de un modelo jerárquico (ver Jessop, 2003; y Meuleman, 2009) permite un nivel alto de adaptación de los esquemas clientelares a las formalidades democráticas, pues logran mantener una formalidad electoral al mismo tiempo que una segmentación y jerarquización de la sociedad entre élites políticas y gobernados.

En este orden de ideas, la generación de una masa crítica ciudadana que adopte los valores democráticos y ejerza presión sobre dichas redes de exclusividad permitiría un cambio tanto en las motivaciones individuales como en las costumbres tradicionales de una comunidad en específico. Lógicamente, este proceso suele ser lento y desigual. Por ejemplo, es mucho más fácil que dicha masa crítica se presente en zonas urbanas, con mayor población, mayor acceso a la información y mayores niveles de educación, que en las zonas rurales y periféricas. También es más fácil cuando las reformas se establecen en presencia de instituciones informales complementarias, como el asociativismo o el activismo político, en una comunidad. Dada la complejidad que presenta la heterogeneidad de contextos donde se integran las reformas locales, el papel del aparato estatal, y sobre todo del nivel local de gobierno, se convierte en un punto fundamental para la consolidación de las reformas democráticas.

---

<sup>4</sup> Miranda (2011) las denomina “redes informales de estratificación y reciprocidad”. Nosotros usamos aquí el término “redes exclusivas de interacción” que daría un mayor énfasis en la interacción desigual y jerarquizada de los mecanismos clientelares y patrimonialistas.

## Consideraciones finales: autonomía, gobernanza y coordinación multinivel


A continuación expondremos brevemente tres puntos de diseño institucional que permitirían el fortalecimiento local en términos de inclusión social y construcción de ciudadanía. Claramente es un listado no exhaustivo, pero que en términos relativos aportan grandes posibilidades a la consolidación democrática: la autonomía local, la gobernanza deliberativa y la coordinación multinivel.

Cuando hablamos de autonomía local nos referimos a la necesidad de profundizar la descentralización, tanto en lo político como en lo fiscal y lo administrativo. No se trata de convertir cada gobierno local o subnacional en feudos independientes, sino de establecer niveles mínimos de autogestión que permita a la administración local adaptarse a su propio contexto sociopolítico y sacar provecho de su proximidad con la ciudadanía. Dados los altos niveles de heterogeneidad que se dan al interior de cada país de la región, los gobiernos locales no pueden permitirse estar maniatados ante las necesidades, y los potenciales beneficios, que conlleva la interacción pública con su comunidad.

Cuando hablamos de Gobernanza no nos referimos únicamente a las relaciones entre sectores de la sociedad, sino a la adopción de mecanismos inclusivos y participativos que permitan la *deliberación* entre los actores sociales. Lógicamente, para que este tipo de interacción se logre, se necesita tanto de una capacidad mínima de acción (ver autonomía) como un nivel de confianza mínimo al interior de la sociedad civil y de ésta frente a las instituciones formales. El papel de los gobiernos locales como *primus inter pares* es fundamental en este sentido, dadas sus capacidades naturales de liderazgo social. Por lo mismo, para que exista una deliberación social de objetivos comunes es indispensable la consolidación de un gobierno local abierto, transparente, que rinda cuentas a la comunidad, y que establezca las reglas claras, abiertas y explícitas de interacción entre los actores sociales.

Por último, cuando hablamos de coordinación multinivel nos referimos directamente a la claridad y coherencia interna del aparato estatal en su conjunto. En países con distintos niveles de gobierno, con una descentralización, en la mayoría de los casos, con competencias compartidas, y con altos niveles de “pluralismo institucional” (Jordana, 2001), es indiscutible la existencia de un mínimo de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, basados en la solidaridad y la cooperación. Esto es aún más importante para los gobiernos locales rurales y periféricos, cuyas capacidades son limitadas y su dependencia del nivel subnacional y del mismo central es constante. Indiscutiblemente, en esta materia, se necesita de una base burocrática profesionalizada que permita interacciones multinivel y consolidar mecanismos de coordinación efectivos que eviten la duplicidad de funciones, la acumulación de beneficios en pocos territorios, y la desatención de poblaciones marginales.

Como hemos mencionado, es una lista no exhaustiva, pero solo con una revisión somera de estos tres puntos podemos darnos una idea de los niveles de complejidad que deben manejar los gobiernos locales en la actualidad. Por lo mismo, es entendible que la mera transferencia de competencias no sea suficiente para alcanzar las metas de eficacia, eficiencia y

democratización que buscaban las reformas estatales, y que sea indispensable fortalecer los gobiernos en su diseño institucional para que puedan influir en contextos sociopolíticos adversos. Es de nuestra opinión que la vía más adecuada para dicho fortalecimiento es el de la inclusión de todos los actores sociales de una comunidad, bajo reglas del juego claras, explícitas y concisas, en las deliberaciones necesarias para la construcción de puntos interés público y compartido. Solo de esta forma podremos hablar de una descentralización y una gobernanza local realmente democrática. 

## Referencias y fuentes/References

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Alburquerque, Francisco. (2004) "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina." *Revista de la CEPAL* 82, Abril 2004. Pág. 157 - 171
- Basabe, Santiago. (2007) "El Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política: Perspectivas, enfoques y campo de acción" En: Basabe, Santiago (Comp.) *Instituciones e Institucionalismo en América Latina, perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. Quito: Centro de Investigaciones de Política y Economía.
- Becerra, María Evelyn. (2008) "Las relaciones intergubernamentales en estrategias del desarrollo local" En: Fernández, José Joaquín y Trocello, Gloria (coord.) *Relaciones Intergubernamentales y desarrollo local*. Valencia: Tirant Monografías.
- 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.
- BID. (2000) *Desarrollo más allá de la Economía*. Informe anual 2000
- 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
- Brugué, Joaquim y Gallego, Raquel. (2007) "¿Una administración pública democrática?" En: Font, Joan. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Caballero, Vivienne y Gómez-Echeverri, Luis. (2008) "Desarrollo Institucional y Creación de Capacidades en el Desarrollo Internacional" En: Alonso, Gabriel y Jiménez, Juan Carlos (coord.) *Fortalecimiento Institucional y Desarrollo*. Madrid: Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo.
- Cabrero Mendoza, Enrique. (2006) "El Horizonte de la Participación Ciudadana en las Políticas Públicas de Ámbito local de Gobierno. ¿Hacia una Gestión de Proximidad?" En León y Ramírez, Juan Carlos (Coord.) *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas*. México: UNAM.
- Castillo Blanco, Federico. (2008) *Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balances y Perspectivas*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Cerrillo i Martínez, Agustí (2005) *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, INAP.
- Faguet, Jean Paul y Sánchez, Fabio. (2009) *Decentralization and access to social services in Colombia*. Bogotá: CEDE.

- Finot, Iván. (2001) *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gallicchio, Enrique y Camejo, Alejandra. (2005) *Desarrollo Local y Descentralización en América Latina: nuevas alternativas de desarrollo*. Montevideo: CLAEH-Diputación de Barcelona.
- 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.
- Guarneros-Mesa, Valeria (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
- Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary C. R. (1996) *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Cambridge: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven. (2004) "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda." *Perspectives on Politics*. Online Journal. Diciembre 2004. Pp. 725-740
- Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven. (2006) *Informal Institutions and Democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Jessop, Bob (2003): "Governance and Metagovernance: On reflexivity, requisite variety and requisite irony." Lancaster University  
<http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf>
- Jordana, Jacint. (2001) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Una perspectiva institucional*. Washington: BID.
- Kooiman, Jan. (2003) *Governing as Governance* London: SAGE Publications
- Lindert, Paul van and Verkoren, Otto (2010) "Local governance and local development in Latin America: views from above and below" En: Lindert, Paul van and Verkoren, Otto. *Decentralized development in Latin America: experiences in local local governance and local development*. Springer, New York, 2010
- Marsiglia, Javier. (2008) "Los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil: desafíos para la gestión concertada". En Fernández, José Joaquín y Trocello, Gloria (coord.) *Relaciones Intergubernamentales y desarrollo local*. Valencia, Tirant Monografías.
- Mascareño, Carlos (2008) "Descentralización y Democracia en América Latina: ¿Una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio" Universidad de Maryland, Centro de Estudios Latinoamericanos. Working Paper No. 23.
- Meuleman, Louis. (2009) "The cultural dimension of Metagovernance: why governance doctrines may fail" En: *Public Organization Review* Volume 10, No. 1, 49-70.
- Metcalfe, Les. (1999) "La Gestión Pública: de la imitación a la innovación". En: Lozada, Carlos, *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington: BID

- Miranda, Patricio (2011) "Instituciones formales y redes informales en políticas públicas. Interferencias procesuales y normativas en políticas de pobreza, obras públicas y medioambiente en Chile". Ponencia presentada al II Congreso Internacional GIGAPP: [www.gigapp.com](http://www.gigapp.com)
- Navarro, Clemente y Ramírez, María Antonia. (2005) "Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales". En: *Revista de Estudios Políticos N.128, abril-junio 2005, pp. 161-177*
- Navia, Patricio y Walker, Ignacio. (2006) *Gobernabilidad Democrática en América Latina (Instituciones y Liderazgos)*. Santiago de Chile: CIEPLAN
- North, Douglas C. (1990) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica. (Traducción 1993)
- O'donnell, Guillermo (1999) "Pobreza y desigualdad en América Latina: Algunas reflexiones políticas" En O'donnell, Guillermo (Comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Paidós.
- Osborne, Stephen (Ed.) (2010) *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Londres: Routledge.
- Peters, B. Guy. (1999) *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa, 2003.
- Petri, Alessandro. (2006) "El Desarrollo Territorial Participativo y Equitativo en Guatemala como Estrategia de Lucha contra la Pobreza." En: López Rivera, Oscar. *Alcances y Limitaciones de las Políticas Públicas ante la Pobreza*. Guatemala: FLACSO.
- Prats, Joan. (2005) *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid. INAP.
- Prats, Joan. (2007) "Aproximación al concepto de gobernanza". En Díaz Méndez, A.; Cuéllar Martín, E. (coord.): *Administración Inteligente*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- Prats, Joan. (2008) "Cooperación al fortalecimiento institucional: aprendiendo de la experiencia internacional". En: Alonso, Gabriel y Jiménez, Juan Carlos (coord.) *Fortalecimiento Institucional y Desarrollo*. Madrid: Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo.
- Prats Cabrera, Joan Oriol. (2008) *La búsqueda de las instituciones: Teoría del desarrollo desde la informalidad. Aplicaciones a Latinoamérica*. Barcelona: Centro de Información y Documentación Internacional de Barcelona
- Repetto, Fabian, Juan Sanguinetti y Mariano Tommasi (2002) "La influencia de los aspectos institucionales en el desempeño de las políticas de protección social y combate a la pobreza en América Latina y el Caribe". Washington: BID
- Rondinelli, Dennis A. McCullough James S. and Johnson, Ronald W. (1989) "Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework" *Development and Change* Vol. 20 57-87.

- Rothstein, Bo. (2001) "Las instituciones políticas: Una visión general". En: Goodin, Robert y Klingemann, Hans-Dieter (eds.) *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Ediciones Itsmo.
- Salvador Crespo, Maria Teresa. (2008) "El fortalecimiento institucional de los municipios" En: Castillo Blanco, Federico. *Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balances y Perspectivas*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- 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.
- Subirats, Joan. (2007) "Nuevos mecanismos de participación y democracia: promesas y amenazas." En: Font, Joan. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel Ciencia Política.

## Citación recomendada/Recommended citation

Hernández-Bonivento, José A. (2011): La gobernanza local y el fortalecimiento institucional. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2011-08. 14 pp.



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón  
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

### Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

#### Información de Contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)  
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)  
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón  
C/ Fortuny, 53  
28010 Madrid – España  
[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)