

12

Notas de concepto para
entender mejor al Estado, las
políticas públicas y su gestión

Título: 12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión

ISBN: 978-980-422-074-6

Depósito Legal: DC2017001050

Editor: CAF

Director Corporativo de Desarrollo Institucional
Christian Asinelli

Elaboración
Carlos H. Acuña y Mariana Chudnovsky

Responsable de la publicación
Nathalie Gerbasi

Revisores
Leandro Gorgal y Andrés Sarache

Edición y corrección
Patricia Iacovone

Arte de tapa, diseño y diagramación editorial
Andrés Bermejo Fernández

CC BY-NC 4.0

Copyright © Corporación Andina de Fomento (CAF) 2017. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>) y puede ser reproducida para cualquier uso no comercial otorgando el reconocimiento respectivo a CAF. Se permite compartir, copiar y redistribuir este material, así como adaptar y generar obras derivadas.

El uso del nombre de CAF para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo de CAF, no están autorizados por esta licencia CC 4.0 y requieren de un acuerdo de licencia adicional. Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de CAF.

CAF no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea o continúe siendo exacta o apropiada.

© 2017 Corporación Andina de Fomento. Todos los derechos reservados
www.caf.com
www.gobernabilidadcaf.com

Índice

Introducción, por Christian Asinelli, Director Corporativo de Desarrollo Institucional	5
1. El Estado	7
2. La democracia	9
3. Las políticas públicas	11
4. Las capacidades estatales	13
5. La gestión pública	15
6. El servicio civil (la burocracia)	17
7. La administración pública	19
8. Los centros de Gobierno	21
9. La sociedad civil	23
10. Las instituciones	25
11. Los sistemas electorales	27
12. La gobernabilidad y la gobernanza	29

Introducción

Estado, instituciones, democracia, gobernabilidad, sociedad civil son conceptos, para quienes estamos vinculados de una manera u otra a la “cosa pública”, de utilización concurrente. Se trata de nociones que se encuentran en el seno de nuestro discurso y, por ende, de nuestro quehacer diario. Pero ¿qué entendemos por Estado e instituciones? ¿A qué nos referimos cuando hablamos de administración, gestión y políticas públicas? ¿Qué significado le asignamos a la gobernabilidad? ¿Y a la gobernanza?

En líneas generales, los conceptos nos permiten la percepción e interpretación de un fenómeno, porque posibilitan un entendimiento compartido entre aquellos que trabajan y/o investigan una realidad observable en un contexto histórico determinado. Sin embargo, las relaciones entre las palabras y los conceptos suelen ser complejas y variables.

No siempre las mismas palabras tienen el mismo significado para el sujeto que las emplea o que las escucha. Las experiencias subjetivas que un concepto representa para un individuo pueden ser bastante diferentes para otro. A veces, damos por sentada la acepción de los conceptos y los utilizamos como si fueran sinónimos cuando, en su esencia teórica, no lo son. Otras veces, al intentar definir el alcance de un concepto, tendemos a utilizar otra noción o categoría con la cual se asocia, que nos dificulta referirnos al atributo primordial del fenómeno que queremos capturar.

En suma, y como bien sabemos, en ciencias sociales existe una tensión permanente en la conceptualización de un mismo fenómeno. Nos es difícil establecer un significado común y compartido, posiblemente, porque la propia naturaleza histórica e interpretativa de nuestra disciplina así lo determina (y esto no significa que la existencia de múltiples interpretaciones y cuerpos teóricos avalen cualquier tipo de afirmaciones en la discusión académica). Esta publicación no persigue de ningún modo sortear esta problemática que consideramos una tensión constitutiva de las ciencias sociales. Tampoco busca reflejar de manera acabada y exhaustiva “todo” el debate teórico vinculado a estas nociones.

En el marco de una estrategia generalizada de capacitación de las personas que integran las administraciones públicas de los países de nuestra región —impulsada por CAF desde hace más de dieciséis años—, este manual constituye una pieza fundamental de esa iniciativa. Su objetivo general es apoyar los procesos de aprendizaje de los participantes de

nuestros programas de formación: Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública, Liderazgo para la Transformación y Alta Conducción Pública.

Su contenido es una invitación a revisar las definiciones de 12 conceptos fundamentales para quienes nos dedicamos a pensar la realidad social y buscamos transformarla: el Estado, la democracia, las políticas públicas, las capacidades estatales, la gestión pública, el servicio civil, la administración pública, los centros de gobierno, la sociedad civil, las instituciones, los sistemas electorales, la gobernabilidad y la gobernanza.

Se trata de notas que procuran reflejar, en un formato ordenado, accesible y sencillo para la lectura de nuestros estudiantes, los grandes enfoques acerca de conceptos claves y complejos. Fueron pensadas para ser utilizadas como material y herramienta de consulta en las aulas y aportar la mirada de CAF en estas cuestiones. Pero también, al ilustrar a grandes trazos las principales perspectivas a partir de sugerencias bibliográficas específicas, se deja abierta al lector la posibilidad de profundizar con más detalle en cada arista teórica.

Sabemos que América Latina es una región de acentuadas heterogeneidades que, sin duda, han de reproducirse entre las más de cien sedes en las que se dictan los programas de formación CAF. Confiamos en que esta iniciativa sirva de disparador y brinde nuevos elementos para empezar a desarrollar de manera conjunta reflexiones y miradas que posibiliten pensar nuevas alternativas en los procesos de gestión de las políticas públicas.

Para finalizar, quiero agradecer a Carlos Acuña y a Mariana Chudnovsky por el gran trabajo de síntesis y análisis teórico requerido para la elaboración de estas 12 Notas de concepto. Además, quiero destacar el compromiso de la Dirección Corporativa de Desarrollo Institucional en su edición y publicación.

La generación de más y mejores herramientas que permitan optimizar las capacidades de las personas que integran las instituciones latinoamericanas es un objetivo fundamental y prioritario para CAF. Espero que estas notas, además de apoyar los procesos de aprendizaje de todos los participantes de los programas, contribuyan a enriquecer y a repensar los desafíos que, en materia de desarrollo, América Latina tiene por delante.

Christian Asinelli

Director Corporativo de Desarrollo Institucional
CAF - Banco de Desarrollo de América Latina





1. El Estado

Las únicas sociedades sin Estado han sido las primitivas, con un valor de supervivencia precaria. La mayoría de las civilizaciones parece haber requerido que algunas reglas, en particular, las relevantes para la protección de la vida y de la propiedad, sean impuestas de forma monopólica sobre un territorio. La estructura que asegura el cumplimiento de las reglas dentro del territorio por medio del control monopólico de los medios de coerción es el Estado.

El Estado atraviesa la vida cotidiana de las personas de manera permanente. No solo está presente cuando pagamos los impuestos, sino cada vez que paramos el auto en un semáforo, si tomamos el transporte público, cuando usamos el gas en el hogar, o cuando se ponen en cuestión derechos y obligaciones dentro de la propia intimidad de la familia, entre otras muchísimas cosas. Sin embargo, tendemos a observarlo como algo lejano que se circunscribe a las oficinas gubernamentales.

Suele existir cierta confusión entre Estado, gobierno y administración pública. El Estado es más abarcativo que la administración pública, puesto que involucra, por ejemplo, la capacidad de establecer control de los límites con otros países o provincias, la legalidad, la definición del bien común, etcétera. El debate con relación a cómo entender al Estado es vasto y de larga data: es posible identificar diferentes olas de ideas, aunque, en general, se tiende a diferenciar el estudio del Estado del análisis del gobierno.

Dentro de las definiciones más aceptadas, se encuentra la de Max Weber (1996), quien define al Estado como un instituto político de actividad constante, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente en un territorio dado.

Así entendido, el Estado es el que administra, gestiona y controla un territorio y sus habitantes a través de una forma de organización burocrática basada en la monopolización de la violencia legítima. Esta definición implica el reconocimiento de la capacidad coercitiva y administrativa del Estado, una organización autónoma que supera, al menos, en la capacidad coercitiva al resto de los actores en un territorio dado. Esta estructura no siempre expresa una relación de dominación de los poderosos sobre la ciudadanía, como se solía considerar en tradiciones vinculadas al pensamiento marxista. Reconociendo que un orden

estatal nunca es neutro con respecto a los diversos intereses sociales, se propone pensar al Estado con autonomía suficiente para llevar adelante acciones independientes de intereses preexistentes en la sociedad y los actores sociales que resultan portadores de estos.

De esta manera, el Estado se encuentra en el centro de la problemática sobre cómo generar un orden público legítimo, que esté en condiciones de responder a los intereses de la sociedad y de realizar sus derechos, mediante un proceso de desarrollo inclusivo.

Textos citados/recomendados

O'Donnell, G. (noviembre-diciembre 1993). "Estado, democratización y ciudadanía". *Nueva Sociedad*, 128, pp. 62-87. En CAF (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>.

Weber, M. (1996). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.



2. La democracia

Desde un punto de vista etimológico, “democracia” significa ‘gobierno del pueblo’. El término deriva del griego *demokrati*, que proviene de *demos* (‘pueblo’) y *kratos* (‘gobierno’). Esta noción se utilizaba a mediados del siglo V a.C. para describir los sistemas políticos entonces existentes en algunas ciudades-Estado griegas, principalmente en Atenas (Dahl, 2004).

Las formas modernas de la democracia evolucionaron, pero la discusión acerca de su definición no se saldó (lo que quizá nunca se hará). Sin embargo, las diferentes acepciones tienden a coincidir sobre el componente electoral. Aquellas nociones de democracia que se centran exclusivamente en este aspecto suelen denominarse “minimalistas” o “procedimentalistas”. Este tipo de definiciones se dividen, a su vez, en las que acentúan el hecho de que la elección da lugar a la representación política de los ciudadanos y en las que además pretenden que esas elecciones cuenten con ciertas garantías, como que sean limpias, competitivas, predecibles y repetitivas, entre otros aspectos. En otras palabras, que se institucionalicen.

Aunque existe una larga tradición de estudios que se focalizan en la presencia de elecciones, otras miradas construyen entendimientos multidimensionales de la democracia. Es decir, le exigen más a un régimen político para poder ser categorizado como democrático (por ejemplo, niveles mínimos de respuesta a necesidades básicas, no solo respeto de derechos individuales, sino también sociales).

Se pueden rastrear, al menos, seis concepciones de democracia: electoral (con foco en elecciones libres, competitivas y transparentes); liberal (agrega garantías de derechos civiles y políticos, e instituciones de frenos y contrapesos a los poderes gubernamentales); mayoritaria (parcialmente en tensión con la anterior, pues acentúa la relevancia del poder en manos de las mayorías); delegativa (destaca el riesgo de una sociedad que se desentiende de la rendición de cuentas gubernamental, por lo que enfatiza la importancia de que los gobiernos proporcionen justificaciones razonables para sus decisiones); igualitaria (inspirada en la creencia de que la igualdad política es inalcanzable sin un grado importante de igualdad económica y social); participativa (resalta la relevancia del involucramiento de los ciudadanos en diferentes estadios del proceso de toma de decisiones).

La tradición clásica de estudios sobre la democracia tuvo un punto de ruptura con la perspectiva introducida por O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986) para pensar la democracia en América Latina. Los autores ya no observaban solo la existencia o no de democracia, sino que analizaban los procesos vinculados a los regímenes en transición. Dieron un giro al debate puesto que dejaron de focalizarse en el tipo de régimen político como un elemento dicotómico (democracias versus autoritarismos) y comenzaron a estudiar los mecanismos que explicaban las transiciones de uno hacia otro. De esa manera, abrieron el juego a otros elementos más allá del diseño institucional, como los legados institucionales de los regímenes autoritarios, las coaliciones de los actores, las coexistencias de rasgos institucionales contrapuestos y las herencias anteriores, y saldaron así la relativa desconexión entre regímenes existentes previamente en la literatura. Desde este punto de vista, las transiciones destacaron procesos que se debían comprender de manera local, como contingentes y complejos, e involucraron a las divisiones entre las élites como clivaje explicativo principal del paso desde los regímenes políticos autoritarios hacia los democráticos.

Justamente, el desafío que enfrentó la región fue la transición del autoritarismo a la democracia desde la llamada "tercera ola de democratización". Como la literatura del tema indica, gran parte de este avance democrático ha sido desperejo territorialmente y con importantes heterogeneidades entre niveles de gobierno. De hecho, un aspecto reiterado en el debate actual sobre la democracia es la existencia de cierta "yuxtaposición" que implica la coexistencia de regímenes no democráticos subnacionales dentro de regímenes democráticos nacionales.

En síntesis, en un repaso breve de los estudios acerca de la democracia (Schmitter y Karl, 1992), se observa que comenzaron por identificar qué era y qué no era la democracia a diferencia de otros tipos de regímenes políticos. Esta línea de pensamiento inauguró una visión de la democracia en su dimensión política, en particular, electoral. Luego, el debate se sofisticó hacia las dimensiones que debían integrar su definición, más allá del componente electoral, y, por último, se buscó comprender el proceso de transición de regímenes, así como la coexistencia de rasgos autoritarios en unidades territoriales subnacionales dentro de regímenes democráticos nacionales.

Textos citados/recomendados

CAF (2016). *Regímenes políticos. Orígenes y efectos*. Buenos Aires: CAF.
Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/943>.

Dahl, R. (diciembre 2004). "La democracia". *POSTData*, 10, pp. 11-55. Recuperado de <http://www.revistapostdata.com.ar/2012/01/la-democracia-robert-dahl/>

Munck, G. (2011). "Los estándares de la democracia: hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina". *Journal of Democracy en Español*, 3, pp. 22-41.

O'Donnell, G., Schmitter P. C., y Whitehead L. (1988). "Transitions from Authoritarian Rule". *Latin American Perspectives*. Vol. 15, N.º 3, pp. 115-130.

Schmitter, P. C. y Karl, T. L. (1992). "Lo que es... y lo que no es la democracia". En R. Ocampo Alcántara, R. (Comp.), *Teoría del neocorporativismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.



3. Las políticas públicas

En democracia, cuando los partidos políticos ganan las elecciones, acceden a espacios de gobierno. Implementan su plataforma electoral a través del Estado (en particular, de la administración pública) en forma de diversas políticas. Gobernar y administrar en nombre y representación del bien común es gobernar y administrar por medio de políticas públicas. El gobierno lo hace respaldado por un Estado y lo procesa mediante una administración pública, a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad.

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez, 1997).

Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y accionar, incluida la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema.

El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases: 1. Identificación y definición del problema; 2. Formulación de las alternativas de solución; 3. Adopción de una alternativa; 4. Implantación de la alternativa seleccionada; 5. Evaluación de los resultados obtenidos.

En la práctica, estas etapas se entremezclan y distan de ser un proceso racional, secuencial y compartimentado. Puesto que la implementación de políticas públicas es parte de la misma definición de la propia naturaleza de las políticas, es importante destacar que este proceso no es neutro y puede distorsionar o redefinir el diseño original de cualquier política pública.

La forma organizacional del Estado es la administración pública. Y esta asume una estructura y cultura organizacional, una legalidad que la sustenta y conviven en ella funcionarios con cargos políticos y técnicos. En consecuencia, las reglas formales e informales limitan los “grados de libertad” de las decisiones políticas para implementar políticas. Por ejemplo, una burocracia establecida bajo parámetros de un servicio civil por mérito, y no permeado por prácticas clientelares, facilita que un gobierno, que accedió al poder bajo el juego

político democrático, implemente sus políticas públicas. Sin embargo, la burocracia puede desvirtuar el ejercicio democrático si no opera subordinada a la dirección política y si no se expresa con imparcialidad y objetividad como garantía del interés general y de la continuidad de las funciones públicas.

En síntesis, una política pública perfectamente diseñada no garantiza su éxito. Si no es factible de ser implementada a través de las organizaciones e instituciones existentes, esta quedará en buenas intenciones. Considerar la factibilidad de una política, contemplando todos los factores que atañen a su proceso de implementación, es tan importante como la legitimidad de los objetivos perseguidos y la sofisticación del curso de acción diseñado para su alcance.

Textos citados/recomendados

Allison, G. (1988). La esencia de la decisión. *Análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

CAF (2017). *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*. Buenos Aires: CAF. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1008>.

Tamayo Sáez, M. (1997). "El análisis de las políticas públicas". En R. Bañón y E. Carrillo (Comp.), *La nueva administración pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza.



4. Las capacidades estatales

El debate acerca de la capacidad del Estado y de las distintas formas de mejorarla surge una y otra vez en el intercambio académico y político. Muchas veces nos encontramos ante diagnósticos que enfáticamente dictaminan que una gran parte de los problemas públicos son consecuencia de la falta de capacidad estatal. Muchos estudios examinan el poder explicativo de las capacidades estatales en cuestiones como el desarrollo económico, la estabilidad política o la seguridad internacional.

Si bien el concepto de capacidades estatales es ampliamente utilizado, existen pocos desarrollos sobre su conceptualización y medición. Uno de los problemas principales que involucra su conceptualización aparece por el desacuerdo respecto a cómo responder a la pregunta: ¿capacidades para qué? Las capacidades de un Estado pueden ser desiguales a través de diferentes áreas de políticas, y estos pueden desarrollar ciertas capacidades para algunas tareas, pero no para otras.

Se puede ubicar la génesis del concepto en la definición de “poder infraestructural” del Estado de Michael Mann (2008). El autor vincula los estudios sobre el Estado con los trabajos acerca de su capacidad, por medio de la distinción entre poder despótico y poder infraestructural. Sostiene que el poder despótico es aquel que surge del rango de acciones que la élite estatal puede realizar sin consultar a los grupos de la sociedad civil. En cambio, el poder infraestructural se relaciona con la capacidad del Estado de, efectivamente, penetrar en la sociedad civil e implementar sus acciones a lo largo del territorio. Esta segunda definición considera una dimensión del poder de un Estado que se vincula a su capacidad administrativa y no a su capacidad política, e incorpora a las políticas públicas en la definición.

De hecho, existen, al menos, tres grandes grupos de estudios sobre la capacidad del Estado: en primer lugar, los trabajos que examinan la capacidad del Estado de penetrar el territorio. En segundo lugar, los estudios acerca de la autonomía del Estado para implementar sus políticas de manera independiente de las preferencias de los diferentes grupos sociales. En tercer lugar, los estudios que analizan la profesionalización y/o la institucionalización de las burocracias estatales. Sin embargo, cada vez más, se avanza hacia una definición que, por un lado, esté compuesta por varias de estas definiciones y, por el otro, involucre a la pregunta ¿capacidad para qué?

En síntesis, los estudios sobre capacidad estatal desde una perspectiva multidimensional tienden a coincidir en la relevancia de ciertas propiedades, como la técnico-administrativa, la político-institucional, la ligada al mantenimiento del orden interno (coerción), la fiscal/extractiva, la de alcance en el territorio y la de provisión de servicios públicos. Lo destacable es que la única característica o propiedad compartida por todos los estudios para definir la noción de capacidad estatal —aunque tratada de manera tangencial por algunos de ellos— es la unida a la provisión de bienes públicos y servicios por parte del Estado.

Textos citados/recomendados

Cárdenas, M. (2010). "State Capacity in Latin America". *Economía*, 10(2), pp. 1-45. En CAF (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF.
Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>.

Mann, M. (2008). "Infrastructural Power Revisited". En *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), pp. 355-365. En CAF (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF.
Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>.



5. La gestión pública

La importancia de la gestión de lo público ha cobrado mayor reconocimiento debido, por un lado, a la creciente complejidad de los problemas sociales, económicos y políticos de las sociedades modernas que los Estados deben atender y, por el otro, a la conciencia de la responsabilidad que le atañe a los gobiernos de administrar/gestionar “lo público”.

Para definir qué es la gestión pública, parece pertinente distinguir entre la estructura administrativa del Estado —la administración pública— y las formas de gestionarla —la gestión pública—. La estructura estatal reviste una institucionalidad formal propia, así como una forma organizacional que los gobiernos “heredan” a la hora de asumir su función. Luego, podrán (y deberán) decidir cómo administrarla/gestionarla. La gestión/administración de la administración pública como tal es parte fundamental de la forma que asuma la estructura administrativa estatal y puede confundirse con ella en la experiencia del día a día. Sin embargo, resulta útil distinguirlas como nociones vinculadas pero independientes.

Las miradas con relación a cuál es la mejor manera de gestionar lo público fueron variando históricamente. Pasaron desde los paradigmas weberianos burocráticos tradicionales, que acentuaban los aspectos meritocráticos y racionales para contar con una gestión pública de calidad, hacia los enfoques que pretendieron superarlos y que pueden agruparse dentro de la escuela de la Nueva Gestión Pública (en adelante, NGP). Estos tuvieron su “apogeo” en la década de los noventa, de manera articulada con el avance de la “segunda generación”¹ de reformas pro-mercado y reducción del papel estatal.

La NGP se estructuró como un paradigma de la gestión que se caracterizó por adaptar herramientas de la gestión empresarial privada al manejo de los asuntos públicos y propuso una prestación de servicios ajustada a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad. A esta postura le valió como crítica que detrás de su “ahistoricidad” no se alcanzaba la superación de viejos paradigmas, sino la reiteración de la pérdida de los conceptos de Estado y de administración pública como estructuras y

1. Segunda generación de reformas que, a diferencia de la “primera”, colocó el acento en la relevancia de las instituciones y, sobre todo, del Estado, y resultó en una incorporación en la agenda de investigación y enseñanza de cuestiones como la sociedad civil y sus organizaciones, así como de análisis con foco en los microfundamentos político-gubernamentales.

conjunto de regulaciones históricamente situadas; conceptos cuyo entendimiento resultaba ineludible al momento de pensar/construir la especificidad de la gestión de lo público en cada sociedad.

Más allá de las debilidades propias de la postura, el desafío de la NGP dejó importantes aprendizajes como la importancia de incorporar ciertos ingredientes que destaca como básicos para la modernización del sector público y que no estaban presentes con suficiente entidad en el modelo anterior, como la eficiencia, la democratización del servicio público y cierta flexibilización organizacional.

En la actualidad, la gestión pública se piensa vinculada con dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático: 1. Su orientación hacia la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social; 2. Su orientación a resultados. Esto conlleva el desarrollo de diseños y herramientas de evaluación y transparencia que permitan la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control ciudadano y la rendición periódica de cuentas (Carta Iberoamericana de Calidad de Gestión Pública, 2008).

Textos citados/recomendados

CAF (2015). *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*. CAF: Buenos Aires. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/795>.

Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública (2008). Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>

Consejo Científico del CLAD (2010). "Gestión pública iberoamericana para el siglo xxi". Caracas: CLAD. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/view>



6. El servicio civil (la burocracia)

La burocracia es una pieza fundamental en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Las primeras definiciones sobre la burocracia se basaron en el modelo weberiano. Una burocracia weberiana se define por ciertas características institucionales que funcionan como un contrapeso a la discrecionalidad y son centrales para la disminución del riesgo de corrupción, el funcionamiento del sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho. Estas características son el reclutamiento meritocrático, el desarrollo de un servicio de carrera en el que se asegure la estabilidad y el ascenso profesional mediante la promoción interna, así como la existencia de incentivos y recompensas para que los burócratas alineen sus intereses con los de las agencias estatales.

En la actualidad, se asocia la burocracia al servicio civil. Este segundo concepto se despoja de los factores organizacionales para centrarse en los servidores públicos. La noción de servicio civil del CLAD (2003) alude al conjunto de procesos, reglas y prácticas que “regulan el acceso, el ejercicio y la gestión del empleo público y de las personas que lo integran” (p. 3). Estos arreglos comprenden estructuras, normas, prácticas, políticas y principios dirigidos a asegurar la eficiencia de las burocracias y “a garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración profesional y eficaz” (CLAD-ONU, 2003, p. 3).

Cabe destacar que la manera en que el Estado gestiona y regula a sus empleados condiciona su capacidad de producir políticas públicas de buena calidad. Por ello, cuanto mejor sea la regulación y gestión, más eficientes serán las políticas públicas y sus efectos sobre la realidad política, social y económica de una nación.

No quedan dudas de que políticas bien diseñadas pueden verse frustradas u obturadas por una determinada organización y estructuración del servicio civil. Una inadecuada regulación y gestión de los recursos humanos dentro de la administración puede dar lugar a prácticas de clientelismo, corrupción o amiguismo, o suponer un peso excesivo en términos de recursos sobre la economía de un país. En sentido contrario, una correcta organización del servicio civil facilita y agiliza la implementación eficiente de las políticas públicas y sirve de catalizador, e incluso de multiplicador, de los efectos de dichas políticas en la realidad económica, social y política de la sociedad.

Textos citados/recomendados

CLAD-ONU (noviembre 2003). "Carta Iberoamericana de la Función Pública", Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N.º 9). Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>

Grindle, M. (2015). "La política de la creación y recreación institucional". En CAF (2015). *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*. CAF: Buenos Aires. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/795>.



7. La administración pública

La noción de administración pública se utiliza indistintamente para aludir, por un lado, a la actividad cotidiana del conjunto de organismos y personas que se dedican a la administración y al gobierno de los asuntos de un Estado y, por el otro, a la forma organizacional que asume el Estado como relación social más amplia. En esta segunda acepción, involucra, además, al poder propio de la burocracia como actor en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas, y a la adquisición de recursos para expandir y sostener actividades organizacionales. Por lo tanto, supone cierto grado de autonomía institucional.

La definición más amplia de Estado se concentra en su naturaleza institucional, territorial, centralizada. Esto se debe a que, en las sociedades modernas, únicamente el Estado está centralizado en un territorio delimitado sobre el que ejerce poder. A diferencia de los grupos económicos, ideológicos y militares en la sociedad civil, los recursos de las élites estatales se difunden desde el centro, pero se detienen ante barreras territorialmente delimitadas. Este aspecto del Estado es, de hecho, un lugar concreto. Se plasma en organizaciones y personas que ejercen esos roles.

La administración pública se vincula, sobre todo, con este último aspecto del Estado. Consiste en la estructura o conjunto diferenciado de instituciones y personal que muestran una centralización en el sentido de que las políticas que implementan irradian del centro a un área territorialmente demarcada.

A su vez, Oscar Oszlak (1980) sostiene que la burocracia estatal latinoamericana es analíticamente distinguible de otras organizaciones. La naturaleza y vínculo de cada burocracia con su contexto histórico-temporal la diferencia de otras organizaciones y genera la necesidad de una teoría que dé cuenta de esa especificidad.

La administración pública como tal se relaciona, por un lado, con el poder político y con los administrados, pero, por el otro, consiste en el comportamiento de las organizaciones y sus miembros en la aplicación de las políticas públicas, que bien puede frustrar su implementación. El afirmar que la administración pública es agente de aplicación de las políticas no significa que la burocracia sea un instrumento neutro e inerte. Esto conlleva un debate adicional acerca de la necesidad o no de legitimación

de la administración pública y sobre cuál es la relación entre legitimidad del sistema político y legitimidad de la administración pública.

Textos citados/recomendados

Oszlak, O. (1980). "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". En *Estudios CEDES*, 3(2). En CAF (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>.

Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1998). "Complejidad de la acción conjunta". *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.



8. Los centros de Gobierno

Los sistemas presidencialistas y parlamentarios comparten la necesidad de diseñar un Centro de Gobierno para coordinar la implementación de las políticas por parte de muchas agencias estatales diferentes. Existen varias definiciones acerca de qué es un centro de Gobierno, pero todas tienden a entenderlo como un conjunto de instituciones que prestan apoyo directo al presidente y participan del proceso de toma de decisiones para la elaboración de políticas públicas. Si bien los centros de Gobierno se encuentran influenciados por el desarrollo de la institución de la presidencia norteamericana, el estudio comparado permite reconocer importantes diferencias institucionales, producto de los diseños organizacionales específicos de cada tipo de régimen y de cada país.

En América Latina, la figura de una dirección central existe desde hace muchos años y tomó diversas formas organizacionales e institucionales². Sin embargo, se observa una creciente preocupación por la forma y función de los centros de Gobierno, puesto que los gobiernos se enfrentan, cada vez más, a desafíos críticos de política pública y también deben satisfacer a los ciudadanos que demandan mejoras tangibles en la prestación de los servicios públicos (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014).

Los gobiernos, por un lado, deben establecer prioridades y precisan monitorear su implementación y rendir cuentas de los resultados. Por el otro, deben diseñar respuestas coherentes a problemas que son cada vez más complejos, transversales a diferentes áreas de gobierno y multidimensionales en su abordaje. Temas como la pobreza, la salud materno-infantil o la seguridad ciudadana no pueden ser enfrentados por ministerios y agencias individuales, sino que debe lograrse una respuesta que resulte tanto coherente en las metas que se proponen como coordinada en su implementación.

Un centro de Gobierno posee una perspectiva más amplia y general del gobierno que cualquier ministerio o agencia sectorial. Pero, además, cuenta con legitimidad y poder

2. Por ejemplo, en la Argentina, la Secretaría General de la Presidencia y la Jefatura de Gabinete de Ministros; en Colombia, el Departamento Nacional de Planeación; en Brasil, el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión; en Costa Rica, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Uruguay presenta la Unidad de Gestión Estratégica en la presidencia, aunque el Ministerio de Economía y Finanzas ha liderado la función de gestión estratégica.

por su vínculo directo con el presidente. A diferencia de los ministerios de línea y de otras agencias, estos no prestan servicios de modo directo ni se centran en un área específica de política pública. Llevan a cabo funciones de coordinación y de monitoreo para todo el gobierno.

Por último, cabe destacar que la literatura especializada sobre el tema se divide entre la que entiende a los centros de acuerdo a su ubicación en la estructura del Poder Ejecutivo y la que se hace foco en las funciones que llevan a cabo. Asimismo, los clasifica según su nivel de institucionalidad, que varía entre países. Incluso, el centro puede quedar dentro o fuera de la presidencia o presentar un modelo de coordinación mixto, como el caso argentino.

En síntesis, y de acuerdo al más reciente estudio del BID, “el Centro de Gobierno se refiere a las organizaciones y unidades que apoyan directamente al jefe del Ejecutivo (presidente o primer ministro). Hay dos grandes definiciones: una definición por estructura solo incluye a las organizaciones y unidades dentro de la oficina del jefe del Ejecutivo y que apoyan a este exclusivamente, como el Ministerio de la Presidencia o la Oficina del Primer Ministro. Una definición por función también incluye organizaciones y unidades que llevan a cabo funciones de gobierno centrales y transversales, como la planificación, la elaboración de presupuestos, la coordinación y el monitoreo, aunque no pertenezcan a la oficina del jefe del Ejecutivo y no apoyen a este exclusivamente” (Alessandro Lafuente y Santiso, 2014, p. 5).

Textos citados/recomendados

Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso, C. (2014). “Gobernar para cumplir con los ciudadanos. El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6674/ICS_MON_Gobernar_para_cumplir_con_los_ciudadanos.pdf?sequence=4.

Rosales Plaza, F. M. (junio 2015). “El diseño del Centro de Gobierno Latinoamericano: Un análisis comparado del rol de la presidencia”. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 1, pp. 122-162. Recuperado de <http://www.revistaestudiospoliticaspUBLICAS.uchile.cl/index.php/REPP/article/viewFile/38362/39998>



9. La sociedad civil

Por sociedad civil se suele entender a la esfera de interacción social que articula su dinámica con la economía (el mercado) y el Estado. A su vez, esta esfera se ve estructurada por conjuntos o nudos de interacciones específicas: las íntimas (en especial, la familia); las características de las asociaciones no estatales (en particular, las asociaciones voluntarias); las de los movimientos sociales y las formas de comunicación pública (Cohen y Arato, 1994). Como hemos visto en relación con otros conceptos en estas notas, tampoco existe consenso sobre el significado preciso de sociedad civil, aunque es posible identificar coincidencias entre los componentes principales de muchas de las definiciones disponibles.

Una vasta literatura rastrea la trayectoria del concepto en diferentes tradiciones teóricas. Numerosos debates académicos tienen como eje la afirmación o el cuestionamiento de la pertinencia del binomio sociedad civil-Estado como esquema de observación de la dinámica política. En este contexto, de manera intuitiva y práctica, la idea de sociedad civil aparece de inmediato asociada a un ámbito no estatal, homologada rápidamente a la idea de sociedad en general, o ligada de manera espontánea a las asociaciones voluntarias y plurales.

La relevancia del papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la forja de un buen gobierno es hoy indiscutible: elaboran y aportan información clave para las políticas públicas; juegan un papel central en la defensa de derechos individuales y sociales; controlan y demandan rendición de cuentas a los gobernantes y funcionarios estatales; colaboran con la implementación de políticas públicas y, muchas veces, se hacen presentes para responder a necesidades sociales en ámbitos y circunstancias donde el Estado está ausente.

Por ello, en la actualidad, es difícil concebir una democracia potente para responder de manera legítima a los derechos y necesidades individuales y sociales sin una sociedad civil fuerte también en sus capacidades de análisis de la sociedad e incidencia sobre las políticas públicas.

Por su parte, es usual observar relaciones tensas entre las OSC y el Estado, el sistema político y los partidos. Con respecto al Estado, la tensión históricamente ha surgido porque las OSC se han estructurado para confrontarlo (por ejemplo, en contextos autoritarios) o porque en el marco de reformas estructurales direccionadas a achicar el Estado, frente a la necesidad de nuevos modos de coordinación social, la sociedad civil ha sido identificada

como un ámbito alternativo al estatal³. Con relación al sistema político y los partidos, la tensión se advierte porque a veces la sociedad civil es esgrimida como alternativa a una forma de hacer política (en un lenguaje común, la de “los políticos”), o porque las mediaciones institucionales y los canales de comunicación entre las OSC y la esfera política resultaron difíciles, en algunos casos con una lógica casi competitiva para influir políticas públicas.

En este contexto, es necesario reconocer que no toda la sociedad civil es bella, transparente y despojada de poderes e intereses (Acuña, 2007). La sociedad civil no se sostiene ni se basta a sí misma, y el Estado no es una entre varias formas de asociación posibles. “El Estado, él mismo una asociación, es condición de posibilidad de todas las otras asociaciones y, lo que es particularmente importante (...) es condición de la civilidad y la pluralidad de la sociedad civil” (Leiras, 2007, p. 39).

En definitiva, la sociedad civil, el Estado y los mercados son estructuras que se forjan mutuamente, por lo que el Estado aparece como un actor insoslayable en el proceso de construcción política y económica de la propia sociedad y su dinámica productiva, e incluso puede ser su punto de “partida”. Sociedad civil y Estado deben ser pensados de manera sistémica, abandonando su noción como términos temporalmente discretos en su constitución. La intersección Estado-sociedad civil-mercado, como núcleo integrador de una sociedad como tal, no articula piezas forjadas independientemente; no es una bisagra, sino un conjunto de relaciones de mutua determinación e influencia sobre la propia naturaleza de cada una de estas estructuras que se nos presentan como autónomas.

Textos citados/recomendados

Acuña, C. (2007). “Repensando los claroscuros de la incidencia política de la sociedad civil: obstáculos y debilidades”, en C. Acuña y A. Vacchieri (Comps.), *La incidencia política de la sociedad civil* (pp. 191-220). Buenos Aires: Siglo XXI.

Cohen, J. L., y Arato, A. (1994). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Leiras, M. (2007). “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional”, en C. Acuña y A. Vacchieri (Comps.), *La incidencia política de la sociedad civil* (pp. 17-66). Buenos Aires: Siglo XXI.

3. Ejemplificando el modo en que, paradójicamente, estrategias de achicamiento estatal en algunas áreas de política pública (de manera destacable, las sociales) no apuntaron de manera excluyente en una dirección “pro-mercado”, sino también en una “pro-sociedad civil”.



10. Las instituciones

Existen diferentes definiciones acerca de qué son las instituciones. Por un lado, tienden a predominar miradas que las entienden como reglas que estructuran la interacción de los sujetos y que son compartidas por los miembros de una sociedad, centralmente para resolver problemas de coordinación (con el consecuente impacto de disminución de problemas de información, los costos de transacción y la resolución de problemas de acción colectiva). Esta mirada no provee mayor espacio para el reconocimiento del conflicto como necesariamente constitutivo de los procesos políticos. De surgir el conflicto, se tiende a asumir alguna de las funciones ligadas a resolver problemas de información, costos de transacción o de acción colectiva no se cumple con suficiente eficiencia y eficacia. De esta manera, lo institucional cuenta con el grado de conflicto en una sociedad como uno de sus indicadores centrales de calidad, lo que lleva a estas posturas a suponer que procesos de mejoramiento institucional resultarán en menores niveles de conflicto.

Por otro lado, están aquellas miradas que persiguen superar esa perspectiva incorporando la historia y otras variables sociales. Afirman que, además, se puede entender a las instituciones como legados de procesos históricos (que involucran conflicto) o consecuencias no buscadas. Asimismo, las instituciones distribuyen poder y recursos, y son el producto de la lucha entre actores desiguales. A su vez, operan en contextos en los que existen otras instituciones. Considerar estos elementos implica comprender a las instituciones desde ópticas no funcionales, con énfasis no solo en los problemas de coordinación, sino también en los conflictos distributivos presentes en sus orígenes y funcionamiento.

Las instituciones, o reglas, pueden ser formales (definidas como derecho positivo o regulaciones escritas) o informales (el entendimiento compartido sobre cómo algo funciona, pudiendo cubrir aspectos no abarcados por las reglas formales, contradecir a estas últimas o reforzarlas). Las reglas formales no creíbles usualmente están acompañadas por efectivas reglas informales. El comportamiento en la vida real rara vez resulta de uno u otro tipo de regla, incentivo o institución: en los hechos tiende a reflejar variantes mezclas de institucionalidad formal e informal.

La calidad y la lógica institucional, esto de las reglas que resuelven los problemas de coordinación y administran los conflictos en una sociedad, están ineludiblemente en el corazón de la solución a los problemas de buen gobierno y desarrollo inclusivo que enfrentan las sociedades latinoamericanas.

Textos citados/recomendados

Acuña, C. H. y Chudnovsky, M. (2013). "Cómo entender a las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos". En C. Acuña (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 19-67). Buenos Aires: Siglo XXI.

Hall, P. y Taylor, R. (1999). "La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos". *Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, pp. 15-53.



11. Los sistemas electorales

Los sistemas electorales son el conjunto de reglas que regulan la competencia partidaria e intrapartidaria. Las reglas impactan en el comportamiento de los partidos políticos, que adecuan su comportamiento y su estrategia según aquello que más los beneficie. Las reglas que definen el juego que juegan los partidos políticos impactan en cómo se accede al gobierno. Asimismo, las reglas electorales también impactan en los votantes. Estos coordinan su comportamiento como votantes a partir de las reglas electorales en las que se ven inmersos. Según varios autores, esas reglas promueven la coordinación estratégica entre las élites y los votantes, y permiten reducir la cantidad de competidores o candidatos viables (Cox, 2006). Esto es, las reglas electorales inciden en las motivaciones políticas y en las expectativas tanto de políticos como de votantes.

A su vez, los sistemas electorales definen cuál es la fórmula electoral que transforma los votos en bancas o cargos. En líneas generales, existen dos grandes grupos de sistemas electorales: los mayoritarios (la fórmula de la mayoría relativa) en los que resulta ganador el candidato con más votos, y los de fórmulas de representación proporcional, con distintas maneras de distribuir los votos de modo equitativo entre los partidos.

Los estudiosos de los sistemas electorales señalan que estos presentan efectos mecánicos (las reglas que convierten votos en bancas), pero también psicológicos. Eso significa que los actores anticipan los efectos mecánicos de los sistemas, generando tanto el voto estratégico como la coordinación estratégica. Los votantes buscan no desperdiciar sus votos para hacerlos más eficientes.

Una famosa regla —la Ley de Duverger— se refiere a los efectos mecánicos de las reglas y afirma que los sistemas mayoritarios de una sola vuelta (y en distritos uninominales) favorecen sistemas bipartidistas. En cambio, los sistemas de representación proporcional y los mayoritarios con segunda vuelta tienden a generar sistemas multipartidarios.

Este enfoque clásico recibió numerosas críticas por no considerar la estructura social de los votantes que, a su vez, incide en la conformación de sus preferencias partidarias, entre otros factores, ni tampoco tomar en cuenta que los partidos son actores con poder para definir las reglas electorales que mejor representan sus intereses.

En síntesis, en la actualidad, existe un mayor consenso con relación a la doble causalidad entre partidos políticos y sistemas electorales determinados. Los sistemas electorales también son modelados por la dinámica partidaria. A pesar de que tienden a durar y son difíciles de cambiar, no son estáticos ni inmodificables y reflejan dinámicas partidarias particulares.

Textos citados/recomendados

Cox, G. W. (2006). "The organization of democratic legislatures". En B. R. Weingast y D. A. Wittman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy* (141-161). Oxford: Oxford University Press.

Duverger, M. (1972). "Factors in a Two-Party and Multiparty System". En *Party Politics and Pressure Groups* (pp. 23-32). Nueva York: Thomas Y. Crowell. Recuperado de <http://www.janda.org/c24/Readings/Duverger/Duverger.htm>.



12. La gobernabilidad y la gobernanza

En las sociedades actuales, los gobiernos enfrentan un cada vez mayor y más variado nivel de demandas ciudadanas y muchas veces, este caudal tiende a superar la capacidad de respuesta. En este contexto, existen dos enfoques vinculados a las acciones de gobierno que proponen diferentes respuestas a este tipo de crisis: las nociones de gobernabilidad y las de gobernanza. Suelen utilizarse indistintamente, pero es importante distinguirlas.

El enfoque basado en la noción que coloca el acento en la gobernabilidad alude a la probabilidad (mayor o menor) de que un gobierno muestre la capacidad de gobernar efectivamente a la sociedad. Su eje está en lo gubernamental. En particular, se centra en las acciones que lleva adelante el gobierno. El supuesto principal en el que se basa este pensamiento es que la sociedad no es capaz de autogobernarse y dar solución eficaz a sus problemas, por lo que debe ser gobernada por un agente externo con poder y recursos suficientes para ordenarla y coordinarla (Aguilar, 2007, p. 5). La gobernabilidad, en esta matriz analítica, está muy vinculada al conocimiento científico-técnico, dado que se lo considera como un bien necesario y suficiente con el que todo gobierno debe contar para conducir eficazmente a una sociedad.

Sin embargo, ya que en las democracias contemporáneas, los ciudadanos poseen un nivel de educación razonable, creciente acceso a información y apoyo y viabilidad legal para organizarse y perseguir sus intereses, existen organizaciones sociales que se proponen participar en las decisiones gubernamentales. Por ende, el anterior modelo de gobernabilidad jerárquico *top-down* (de arriba abajo) comenzó a ser cuestionado por su falta de capacidad para conducir económica y socialmente a la sociedad (Peters, 2003).

A partir de esos cuestionamientos, surge el enfoque basado en la gobernanza, que traslada el eje analítico hacia lo posgubernamental y considera que las capacidades que posee el gobierno son necesarias pero no suficientes para conducir a las sociedades actuales, definir sus intereses y satisfacerlos. Según esta perspectiva, los desafíos que presentan las sociedades requieren una capacidad de respuesta mayor y más compleja que aquella que el gobierno por sí solo puede poseer. Por lo tanto, se necesita de la cooperación con actores no políticos (sociales y económicos) y externos al gobierno para poder dar respuestas a los crecientes problemas que enfrentan las sociedades contemporáneas.

De este modo, la gobernanza se entiende como el proceso de proveer dirección a una sociedad, proceso en el que el gobierno no es el único responsable, sino que otros actores de la sociedad civil y del mercado se constituyen como participantes activos. Ahora bien, para que la gobernanza resulte factible, se requiere articular un conjunto de prioridades y metas comunes para la sociedad, coordinar estos objetivos coherentemente, alcanzarlos y poner en funcionamiento mecanismos de *feedback* (devolución) y *accountability* (rendición de cuentas). En definitiva, en procesos de gobernanza, resulta ineludible la participación de actores extragubernamentales (Peters, 2003).

En síntesis, la noción de gobernabilidad se centra en los atributos y recursos predominantemente técnicos de un gobierno para contar con capacidad para conducir con eficacia a una sociedad, implicando un modelo jerárquico “descendente” en el que el gobierno es considerado como el responsable excluyente del proceso en el que se produce el orden público y el desarrollo social. En cambio, la gobernanza implica una lógica de dirección que ya no posee como único actor responsable al gobierno, sino que toma en cuenta un sistema de toma de decisiones e implementación de políticas públicas integrado también por actores sociales extragubernamentales. Estos intervienen en los procesos de definición de intereses y de objetivos, y en el modo en que se debe actuar para satisfacerlos, y generan una nueva forma de interacción gobierno-sociedad que da origen a las políticas públicas.

El punto central de debate entre estas dos escuelas es claro y de larga data. Se fundamenta en si la mejor manera de dotar a las políticas públicas de mayor legitimidad, eficiencia y eficacia para generar un orden público y en simultáneo sostener el desarrollo inclusivo en el mediano-largo plazo —lo que implica la capacidad de resolver problemas de coordinación y de administrar conflictos de intereses, como vimos en la nota sobre “Las instituciones”— es asegurando capacidad gubernamental para disciplinar a los actores sociales (en caso de enfrentar un problema de gobernabilidad) o, en su defecto, generando amplios consensos a través de la incorporación de estos actores al proceso de toma de decisiones públicas (en caso de enfrentar un problema de gobernanza).

Textos citados/recomendados

Aguilar, L. F. (octubre 2007). “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. *Revista CLAD Reforma y Democracia* N.º 39. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/039-octubre-2007/0057201>

Crozier, M. J., Huntington, S. P. y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to The Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press. Recuperado de http://trilateral.org/download/doc/crisis_of_democracy.pdf

Peters, G. B. (octubre 2003). “La capacidad para gobernar: ¿Retrocediendo hacia el centro?”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N.º 27. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/027-octubre-2003/0047218>

La formación y análisis con foco en el Estado, la gestión pública y el desarrollo resultan cuestiones estratégicas para América Latina. En este contexto, un obstáculo recurrente para el avance en estos procesos de producción y difusión de conocimiento es la relativa ambigüedad con la que se presentan o usan ciertas categorías analíticas. Las razones para esta falta de claridad son de diverso carácter: a veces, el concepto es en sí complejo y cruzado por posturas antagónicas dentro de una misma disciplina; otras, los contenidos se inscriben en matrices disciplinares distintas, por lo que un mismo término remite a conceptos, aunque en sí claros, diferentes; muchas veces, surgen tensiones entre el uso laxo que se hace de un concepto en el lenguaje cotidiano y la mayor precisión que demandan el análisis y la educación especializadas con relación a este.

Con el objetivo de fortalecer la claridad en el uso de categorías centrales para el análisis y la formación relacionadas al Estado, la gestión pública y el desarrollo, las presentes *12 Notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión* brindan —con un formato sintético y de fácil acceso a especialistas y a estudiantes— las nociones centrales y los debates más relevantes con respecto a los conceptos de Estado, democracia, políticas públicas, capacidades estatales, gestión pública, servicio civil, administración pública, centros de Gobierno, sociedad civil, instituciones, sistemas electorales, gobernabilidad y gobernanza.

CAF –Banco de Desarrollo de América Latina– tiene como misión impulsar el desarrollo sostenible y la integración regional mediante el financiamiento de proyectos de los sectores público y privado, la provisión de cooperación técnica y otros servicios especializados.

Constituido en 1970, y conformado en la actualidad por 19 países –17 de América Latina y el Caribe, junto a España y Portugal– y por 13 bancos privados, es una de las principales fuentes de financiamiento multilateral y un importante generador de conocimiento para la región.

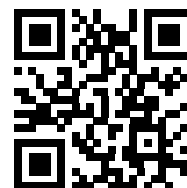
Más información en:

 www.caf.com

 www.facebook.com/CAF.America.Latina

 [@AgendaCAF](https://twitter.com/AgendaCAF)

 youtube.com/CAFenvideo



DIRECCIÓN CORPORATIVA DE
DESARROLLO INSTITUCIONAL

Listado de países socios de CAF:

Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Datos de contacto de la Dirección Corporativa de Desarrollo Institucional:

 desarrolloinstitucional@caf.com |  www.gobernabilidadcaf.com |  www.facebook.com/groups/GobernabilidadCAF/

