

Jennifer Cyr, Matías Bianchi,  
Florencia Coda y Sofía Santamarina  
(editores)

# ¿Cómo gobernar en América Latina?

La colaboración como  
herramienta para afrontar  
los desafíos del siglo XXI



POLÍTICA Y DERECHO



SECCIÓN DE OBRAS DE POLÍTICA Y DERECHO

---

¿CÓMO GOBERNAR EN AMÉRICA LATINA?



JENNIFER CYR, MATÍAS BIANCHI,  
FLORENCIA CODA Y  
SOFÍA SANTAMARINA  
(EDITORES)

# ¿CÓMO GOBERNAR EN AMÉRICA LATINA?

*La colaboración como herramienta  
para afrontar los desafíos del siglo XXI*



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición, 2025

---

¿Cómo gobernar en América Latina? : la colaboración como herramienta para afrontar los desafíos del siglo XXI / Jennifer Cyr ... [et al.] ; editado por Jennifer Cyr ... [et al.]. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica, 2025. 366 p. ; 14 × 21 cm. - (Política y Derecho)

ISBN 978-987-719-612-2

1. Gestión Pública. 2. Pandemias. 3. América Latina. I. Cyr, Jennifer II. Cyr, Jennifer, ed.

CDD 321

---

### *Distribución mundial*

Este trabajo se llevó a cabo gracias a la subvención concedida por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Ottawa, Canadá.

Las opiniones aquí expresadas no representan necesariamente las del IDRC o su Junta de Gobernadores.

D.R. © 2025, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA DE ARGENTINA, S.A.  
Costa Rica 4568; C1414BSH Buenos Aires, Argentina  
[www.fce.com.ar](http://www.fce.com.ar)  
Comentarios y sugerencias: [editorial@fce.com.ar](mailto:editorial@fce.com.ar)

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
Carretera Picacho Ajusco, 227; 14110 Ciudad de México  
[www.fondodeculturaeconomica.com](http://www.fondodeculturaeconomica.com)

Armado de tapa: Juan Pablo Fernández  
Diagramación de interior: Hernán Morfese  
Corrección: Patricia Motto Rouco y Leonardo Berneri  
Edición al cuidado de Fabiana Blanco y Yanina Gómez Cernadas

ISBN: 978-987-719-612-2

Fotocopiar libros está penado por la ley.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o digital, en forma idéntica, extractada o modificada, en español o en cualquier otro idioma, sin autorización expresa de la editorial.

IMPRESO EN ARGENTINA - *PRINTED IN ARGENTINA*  
Hecho el depósito que marca la ley 11723

## ÍNDICE

<i>Introducción. América Latina y la gobernanza colaborativa: repensando el modelo de gobernanza para la región</i> , por Jennifer Cyr y Matías Bianchi .....	9
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

### LA GOBERNANZA COLABORATIVA DESDE UNA MIRADA TERRITORIAL

I. <i>La gobernanza colaborativa como estrategia para resolver problemas complejos: los casos de San Martín, Tres de Febrero, Quilmes y Avellaneda (Argentina), en perspectiva comparada</i> , por Jacqueline Behrend, Ximena Simpson e Iván Jacobsohn .....	43
II. <i>Instancias de gobernanza colaborativa como respuesta a la pandemia: cuatro comunas de la Región Metropolitana en Chile</i> , por Julieta Suárez-Cao, Michelle Hafemann y Anabel Yanes-Rojas .....	91

### LA GOBERNANZA COLABORATIVA COMO OPORTUNIDAD

III. <i>Crisis y colaboración diferencial: la pandemia de COVID-19 en el Pacífico colombiano</i> , por Inge Helena Valencia, Alejandra Álzate y Stefany Bastidas .....	147
IV. <i>Participación juvenil en la gobernanza local guatemalteca</i> , por Isabel Reyes .....	187

## LA GOBERNANZA COLABORATIVA COMO DESAFÍO

V. <i>Los efectos de la pandemia de COVID-19 en mujeres gremiales de La Paz y El Alto, Bolivia: interacción con la institucionalidad</i> , por Tania Montes y Mariana Zeballos Ibáñez .....	247
VI. <i>Colaboración en tiempos de crisis: la garantía de la seguridad social para trabajadoras del hogar y el combate a la detención de migrantes en tránsito en México</i> , por Marcela Aguilar .....	291
<i>Conclusión. ¿Colaboración con o sin el Estado? Modelos y características de la gobernanza colaborativa en América Latina</i> , por Florencia Coda y Sofía Santamarina .....	327
<i>Acerca de los autores</i> .....	361

# INTRODUCCIÓN. AMÉRICA LATINA Y LA GOBERNANZA COLABORATIVA: REPENSANDO EL MODELO DE GOBERNANZA PARA LA REGIÓN<sup>1</sup>

Jennifer Cyr y Matías Bianchi

Aunque en principio el COVID-19 se perfiló como una amenaza a la salud pública e individual, sus impactos multidimensionales trascienden dicho campo y requieren el diseño de estrategias de respuesta a la crisis que trasciendan el ámbito epidemiológico. Las estrategias que demanda la compleja situación actual, especialmente en las comunidades más vulnerables, deben incluir medidas protectoras, humanas e integrales que tengan en cuenta las realidades locales y las necesidades y derechos de sus habitantes.

OBSERVATORIO DE SEGURIDAD  
HUMANA DE MEDELLÍN (2020: 9).

HOY EN DÍA, los problemas que más preocupan y que más se discuten son complejos, multidimensionales y enmarañados, es decir, son de naturaleza *wicked* (Emerson y Nabatchi, 2014). El cambio climático, el tráfico ilícito y las pandemias globales son desafíos que trastornan, que preocupan en vistas del futuro, que provocan crisis existenciales.

Estos problemas enmarañados son cada vez más visibles, porque su impacto —en cuanto a los daños provocados y los miedos producidos— es cada vez más potente. La pre-

<sup>1</sup> Una parte de este capítulo fue traducida del inglés por Matías Argüello Pitt.

gunta principal es si estamos a la altura de las circunstancias cuando se trata de enfrentar estas cuestiones. ¿Tienen los gobiernos la capacidad de ofrecer las medidas necesarias para que, como se dice en la cita del epígrafe, las respuestas a estos problemas sean integradoras y respetuosas de los derechos de la ciudadanía?

Una respuesta que va tomando prominencia es que a los problemas *wicked* se los enfrenta mejor a través de la colaboración. Específicamente, la gobernanza colaborativa (GC) es un modelo en el que distintos actores estatales o no estatales trabajan juntos para diseñar e implementar políticas públicas. La colaboración de actores diversos, con sus intereses y áreas de *expertise* diferentes, facilita la construcción de políticas más efectivas y de impacto. La utilidad de la GC reside en que, gracias a la participación de distintos actores y sectores, se pueden construir políticas públicas que aborden con mayor efectividad problemas que afectan a múltiples esferas de la política y que trascienden las barreras gubernamentales, sectoriales, jurídicas, geográficas e incluso conceptuales (Emerson y Nabatchi, 2014: 7). Frente al número creciente de problemas enmarañados, la GC puede ser una herramienta poderosamente útil.

El interés en el potencial de la GC ha generado una agenda de investigación amplia en las ciencias sociales. Sin embargo, la gran mayoría de estos estudios, y de los hallazgos teóricos y empíricos que ellos ofrecen, provienen del Norte Global (Emerson y Ahn, 2021: 67). Hasta el momento, falta una mirada más abarcativa sobre la GC que considere los rasgos generales de las regiones que no se parecen a Europa ni a Estados Unidos.

Este libro se propone comenzar a llenar ese vacío. En este sentido, busca entender cómo se manifiesta la GC en una parte del Sur Global (América Latina) para indagar cuánto y de qué modo se ha utilizado en el diseño de políticas en distintos países de la región. Como punto de partida empírico,

nos concentramos en un análisis de las políticas implementadas para enfrentar la pandemia del COVID-19, uno de los problemas más enmarañados de los últimos años. La pregunta que guía el análisis en los diversos casos es: ¿hasta qué grado fue la GC una herramienta utilizada por agentes estatales y no estatales para abordar los múltiples y concurrentes desafíos que trajo el COVID-19?

Este virus constituyó un fenómeno sumamente democrático para el mundo, ya que tuvo el potencial de infectar a todas las personas por igual, sin importar la etnia, la clase social o el nivel socioeconómico. Sin embargo, la *probabilidad* de contagio fue mucho más alta para algunos grupos que para otros. Por ejemplo, las comunidades que no tenían acceso al agua potable estuvieron particularmente expuestas a contraer el virus, así como quienes vivían en las periferias o eran indocumentados tuvieron menos probabilidad de contar con elementos de protección brindados por el Estado para prevenir el contagio. En suma, algunas comunidades tuvieron una mayor exposición al contagio y vieron agravado su nivel de vulnerabilidad.

La colaboración entre distintos actores estatales y no estatales —incluyendo los gobiernos nacionales y locales, las organizaciones sociales, el sector privado, los científicos independientes— puede facilitar que las comunidades más indefensas accedan a servicios de protección social (véase, por ejemplo, Li *et al.*, 2022). No es un punto menor, porque el COVID-19 es uno de los muchos problemas existentes que tienen un alcance multidimensional y un impacto altamente transformador, sobre todo para las comunidades marginales. Podemos pensar en otros problemas de esta magnitud, además de las pandemias globales, como la migración forzada, el cambio climático, la ciberseguridad y la inteligencia artificial, es decir, los problemas más apremiantes del siglo XXI.

La GC en general es definida como una “estrategia que se utiliza en la planificación, el diseño y la implementación de

políticas públicas para coordinar, determinar e integrar los objetivos e intereses de múltiples partes” (Ansell, 2012). Para varios autores, la GC debe incluir a actores estatales (Ansell y Gash, 2008). A nuestro juicio, esta definición es demasiado estrecha para el tipo de iniciativas de colaboración que predominan en América Latina (Robertson, 2011; Bizzo y Michener, 2023). Por lo tanto, adoptamos una concepción más abarcativa del término. Siguiendo a Emerson *et al.* (2012), proponemos entender a la GC como una forma de diseñar políticas que incluye a múltiples partes, o actores, que trabajan juntos con el propósito de trazar dichas políticas que respondan con mayor efectividad a un objetivo común o compartido. La GC puede incluir a agentes estatales, pero su participación no es necesaria para que exista la colaboración. Los agentes no estatales también pueden trabajar juntos en pos de objetivos o necesidades compartidas que requieran alguna respuesta.

La GC puede ayudar a crear mejores políticas justamente porque busca reunir y articular los conocimientos de distintos agentes y organismos que pueden aportar diferentes recursos al momento de diseñar políticas (Bryson *et al.*, 2006). Las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales, el sector privado, los científicos independientes y los funcionarios municipales: todos estos grupos brindan sus propias ideas, intereses y experiencia al proceso de diseño de políticas (Cyr *et al.*, 2021). En consecuencia, las políticas que nacen de esta colaboración son más acordes a las necesidades de las comunidades —en especial, las comunidades segregadas o en situaciones de vulnerabilidad— que suelen sufrir los mayores impactos de los problemas enmarañados (Barton *et al.*, 2015).

No obstante, como señala Gash, “es poco lo que sabemos acerca de qué es la gobernanza colaborativa, cómo funciona y si es todo lo que promete” (2022: 497). Esto es particularmente cierto en el Sur Global, donde han sido menos frecuen-

tes las investigaciones sobre el tema.<sup>2</sup> Sin embargo, existen razones teóricas para pensar que las promesas y los problemas de los modelos de GC no se manifiestan de la misma manera en todas las regiones. Inglaterra es muy diferente de Bolivia o Namibia, sobre todo en cuanto a la capacidad del Estado, las instituciones políticas y los vínculos entre el Estado y la sociedad.

Estas diferencias no pueden ser ignoradas al analizar las posibilidades y los desafíos de la GC en la práctica. Veamos, por ejemplo, el concepto de regímenes de gobernanza colaborativa (*collaborative governance regimes* [CGR]). Los CGR son “sistemas” de gobernanza en los que varios organismos o agentes colaboran a lo largo del tiempo para lograr el bien común (Emerson y Nabatchi, 2015). Estos regímenes pueden arraigarse y convertirse en “el patrón preponderante de conducta o actividad durante la toma de decisiones estatal en algún campo” (Emerson y Ahn, 2021: 62). Los CGR pueden durar años, tanto que las partes involucradas desarrollan expectativas sobre cómo se distribuyen las responsabilidades y qué tipo de coordinación y colaboración puede verdaderamente suceder. Los CGR son, en síntesis, instancias de colaboración institucionalizada de las que nacen relaciones a largo plazo que se prolongan más allá del período de la iniciativa.

En general, las investigaciones sobre GC (y, en consecuencia, sobre los CGR) se han centrado en el Norte Global, y sobre todo en Estados Unidos, los países europeos, Australia y Nueva Zelanda (Emerson y Ahn, 2021: 67; véanse también Bennett *et al.*, 2018; Emerson, 2018; Hui y Smith, 2021: 241; Ulibarri *et al.*, 2023). Como resultado, gran parte de los hallazgos empíricos, así como sus implicancias teóricas, provienen de un conjunto de países sistemáticamente diferentes a los de la región de interés de este libro. Si el contexto importa —y

<sup>2</sup> La literatura de Brasil sobre GC constituye una excepción. Véanse, por ejemplo, Robertson (2011), Kirschbaum (2015) y Bizzo y Michener (2023).

¿quién va a decir que no importa?—, entonces debería haber prudencia ante la reproducción y la aplicación de lecciones sobre la GC, que son fundamentalmente sobre el Norte Global, en otras regiones del mundo.

Por ello, un punto de partida fundamental es que los hallazgos sobre la GC, como concepto desarrollado principalmente con base en experiencias de colaboración en el Norte Global, no son del todo aplicables a los países y casos por fuera de ese territorio que, históricamente, ha sido definido como dominante en términos geopolíticos.<sup>3</sup> El contexto político, económico y social del Sur Global es innegablemente diferente. Por ejemplo, en América Latina, las instituciones y organizaciones políticas suelen tener un menor grado de institucionalización, cuentan con menos recursos y —sobre todo— inspiran niveles muy bajos de confianza entre la población (véanse, por ejemplo, los datos del Latinobarómetro para las últimas dos décadas y el cuadro I.1 más adelante).

Dadas estas (y tantas otras) diferencias, muy probablemente sea necesario pensar en la GC de un modo distinto al considerar regiones como América Latina. El fenómeno se verá diferente en la práctica y, en consecuencia, tendrá un impacto distinto. Volvamos, por ejemplo, a la noción de CGR. Como explicamos anteriormente, los CGR son instancias de colaboración institucionalizadas, en las que las diferentes partes, entre ellas, con frecuencia, al menos un nivel de gobierno, quedan obligadas por las normas y los reglamentos que se crean tanto para definir la tarea colaborativa inicial como para guiar las interacciones futuras. Un régimen implica estabilidad, algún grado de compromiso de cada parte involucrada e interacciones periódicas reguladas.

En varios países de América Latina ha sido muy difícil institucionalizar las relaciones de colaboración que surgieron

<sup>3</sup> Para perspectivas parecidas en cuanto al estudio de la gobernanza en general, véanse Castro (2012), Rodríguez (2019) y Zurbriggen (2014).

como respuesta a la pandemia de COVID-19. Una de las principales causas son los mandatos rígidos de muchas autoridades gubernamentales, de las que podría depender un CGR. La volatilidad electoral, por un lado, y la falta de reelección, por otro, hace que los actores estatales cambien, y con frecuencia de una elección a otra. Además, los Estados latinoamericanos son relativamente débiles y suelen estar politizados. Estas tendencias generales obstaculizan la institucionalización de las relaciones de GC. Si las personas con poder pueden cambiar de un día al otro, disminuye la predecibilidad sobre lo que se puede hacer y respecto de si habrá recursos para hacerlo. En Guatemala, por ejemplo, ningún partido político ha logrado la reelección a la presidencia. En Perú, los partidos son tan débiles que el poder se distribuye entre *individuos*, lo que impide la coordinación (Barrenechea y Vergara, 2023). En estas circunstancias, en las que el poder formal está disperso y los poderes *de facto* pueden llegar a tener una gran capacidad de influencia, faltan incentivos para que la GC se institucionalice. Dicho de otro modo, no tiene sentido pensar en CGR en América Latina, sino más bien en instancias de GC.

Entonces, ¿qué forma adopta la GC en nuestra región? El principal objetivo de este libro es considerar los rasgos generales de las democracias de América Latina. En los siguientes capítulos analizaremos críticamente las oportunidades y los desafíos que surgen cuando se intenta diseñar políticas utilizando este modelo. Usamos datos originales recopilados en seis países —Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala y México— para identificar una serie de lecciones acerca de cómo funciona la GC en América Latina. Por un lado, descubrimos que los modelos de GC comparten algunos de los desafíos definidos en la literatura disponible sobre el Norte Global. Por otro lado, señalamos retos singulares asociados con el contexto político, económico y social de la región.

A continuación, ofrecemos una breve revisión del estado de la cuestión sobre este tema, según la literatura existente.

Luego explicamos el diseño de investigación que guía nuestro proyecto, COLABORA.Lat, mediante el cual recopilamos datos sobre la GC en seis países de América Latina. Más adelante, nos enfocamos en cuatro hallazgos principales comunes a estos países que, creemos, influyen en las posibilidades y el impacto de la GC en esta área. Por último, presentamos un breve resumen del libro.

#### LA GOBERNANZA COLABORATIVA SEGÚN LA LITERATURA EXISTENTE

La GC es un modelo para diseñar políticas que incluyan a múltiples partes, o actores, que trabajan alrededor de un objetivo común o compartido. La GC es única porque reconoce el valor agregado que los distintos actores —estatales y también no estatales— pueden aportar al diseño de políticas. Es una aproximación a las políticas públicas basada en el cruce de fronteras organizacionales, sectoriales y jurisdiccionales. Funciona a partir de reunir conocimientos y experiencias de diferentes *stakeholders* (Bryson *et al.*, 2006: 44) para diseñar políticas más efectivas (Scott, 2015; Ansell y Gash, 2008).

Las raíces del concepto y del estudio de la GC son múltiples, pero uno de los casos de análisis iniciales fue el de Estados Unidos (Emerson *et al.*, 2012: 3).<sup>4</sup> Entre otras cosas, el sistema federal del país incentivó una serie de estudios sobre el funcionamiento de la cooperación intergubernamental (Elazar, 1962, 1984), perspectiva que promovió una mirada más compleja acerca de cómo podría ser la gobernanza. De igual manera, análisis posteriores sobre el declive de las instituciones cívicas y el capital social que sustentan la democracia en el país (Fishkin, 1991; Putnam, 1995; Skocpol, 2002) dieron luz a otras perspectivas sobre la democracia, enraizadas en

<sup>4</sup> Otros textos iniciales estudiaban la colaboración en distintos países europeos (Emerson, 2017).

una noción de deliberación que implicaba la participación de actores no estatales y de la ciudadanía en los modelos de gobernanza (Emerson *et al.*, 2012: 3). En un principio algunas publicaciones examinaban, por ejemplo, el rol que el sector privado podía desempeñar en la mejora de la *performance* del sector público (Emerson, 2018). Con el tiempo, la implementación y el uso de modelos de GC —en Estados Unidos pero también en otros países del Norte Global— produjeron nuevas agendas de investigación que buscaban entender mejor el funcionamiento de la CG, los desafíos que implica y las oportunidades para la creación de políticas públicas.

El uso creciente del término “gobernanza colaborativa”, junto a su aplicación en distintos sectores y la naturaleza cada vez más diversa de los estudios de caso revisados, obligó a que algunos autores buscaran precisar la conceptualización del modelo. De ahí surge el concepto de CGR (Emerson *et al.*, 2012; Emerson y Nabatchi, 2015; Emerson, 2018), una aproximación a la GC que la entiende como el modo “predominante” de gobernanza para algún tema o sector (Emerson y Nabatchi, 2015: 18). El término “régimen” se refiere a una relación de cooperación sostenida en el tiempo: el CGR representa una relación de colaboración institucionalizada, en la que una serie de normas y reglas ayuda a definir las expectativas y el comportamiento por parte de los actores involucrados.

En los últimos años, la noción del CGR ha surgido como un marco teórico importante para entender la GC (Bennett *et al.*, 2018). Para distintos autores, se ha vuelto la referencia para poder “navegar” y teorizar las dinámicas de colaboración que marcan distintos ejemplos de esta práctica (Picavet *et al.*, 2023: 506). De hecho, hoy en día, es común pensar en o evaluar la GC a través de la aplicación de la noción de régimen. Es así que se habla del ciclo de vida del régimen (Zhou y Dai, 2022), de las causas principales de un régimen (Ullbarri *et al.*, 2020) y de las consecuencias del CGR (Emerson y Nabatchi, 2015).

Sin duda, hay factores que condicionan la creación y el éxito de los CGR. Los recursos disponibles, por ejemplo, pueden afectar los niveles de productividad (Berends *et al.*, 2016; Biddle, 2017). También importa el grado en que las partes se involucran y comparten los objetivos de la colaboración (Biddle, 2017; Ma *et al.*, 2018). Finalmente, con especial relevancia para este libro, es preciso resaltar la importancia del contexto, tanto dentro del CGR que se analiza como en el entorno más amplio en el cual este tiene que funcionar (Emerson y Ahn, 2021: 73; Eldrige *et al.*, 2018).

Aunque inciden en cómo un CGR se concreta en la práctica, estos factores no tienen el impacto, al fin y al cabo, de poner en duda la propia lógica del CGR como una manera de pensar y teorizar la GC. Sin embargo, en una región como América Latina hay razones sólidas para concluir que la noción de régimen —como concepto que ancla al estudio de la GC— no tiene tanto sentido. Donde las instituciones políticas son débiles, la inestabilidad política es pronunciada y hay corrupción generalizada (Vian, 2008), es muy difícil que surja un CGR: los actores políticos cambian, la falta de estabilidad impide el desarrollo de normas de comportamiento y la escasez de confianza termina siendo un obstáculo a cualquier tipo de cooperación (Bennett *et al.*, 2018).

Más allá de los problemas asociados con las instituciones de gobierno, los actores que viven en el Sur Global tienden a contar con menos recursos. Estos *lower resource environments* (Bennett *et al.*, 2018: 2) impiden que una instancia de colaboración se institucionalice, porque hacen difícil cualquier inversión a largo plazo. Por su parte, la existencia de poderes *de facto* que operan por fuera del Estado formalizado obstaculiza el desarrollo de relaciones entre Estado y sociedad. En definitiva, ¿por qué colaborar con el gobierno si el poder legítimo está en otras manos, sean estas las de la élite oligárquica o las del crimen organizado? Obviamente, estos problemas no son exclusivos del Sur Global y, de hecho, cada

vez más las lecciones del Sur se aplican al Norte (De la Torre, 2017). Pero, sí, ponen en duda la solidez y la aplicabilidad de las teorías conocidas de la GC. Hay que procurar la incorporación de la realidad distinta del Sur Global en nuestro entendimiento de ella.

A pesar de las diferencias de contexto, aún tiene sentido teorizar la GC para países del Sur Global. En la práctica, la GC puede ayudar a compensar los déficits y las debilidades que tienden a marcar las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina. Tomemos, por ejemplo, el problema de la falta de recursos por parte del Estado o de cualquier actor no estatal (Bennett *et al.*, 2018). En un vínculo de colaboración, los distintos actores pueden agrupar los recursos de cada uno. Los gobiernos pueden dirigirse al sector privado y a las organizaciones sin fines de lucro (Bingham, 2011). Las organizaciones, por su parte, pueden colaborar con el Estado para que una política local se generalice. En una instancia de GC, los actores comparten los recursos en vez de competir por ellos, y estos, al ser agregados, pueden ser suficientes para implementar alguna política (Cyr *et al.*, 2021).

La GC puede ayudar, también, a que se rompa el *statu quo* del funcionamiento de un gobierno nacional o municipal. La burocracia estatal impone restricciones, gracias a sus reglas y normas (in)formales, que no permiten que los funcionarios del Estado innoven por sí solos (Torfing y Ansell, 2017). Frente a alguna crisis multidimensional y compleja, su incapacidad de “salir de la línea de acción típica” puede impedir que el gobierno se adapte y responda de manera adecuada (Bambra *et al.*, 2021). Al incorporar a otros actores no estatales en la construcción de políticas nuevas, es posible que la ventana de Overton (Lynch, 2020) se abra o se corra, permitiendo que el rango de las políticas posibles se expanda (Cyr *et al.*, 2021) y que, además, sean más aceptadas por la sociedad (Lynch, 2020).

Ahora bien, algunas de las oportunidades enumeradas en la literatura existente dan por sentado que el gobierno —y sobre todo el nacional— está presente y activo en una instancia de GC. De hecho, como ya señalamos, muchas definiciones de este modelo de gobernanza incluyen al Estado como parte inherente de cualquier instancia o régimen (Sørensen y Torfing, 2021). Nuestro análisis de distintos países de América Latina sugiere que esa suposición muchas veces es falsa. Como muestran los próximos capítulos, el Estado frecuentemente está *ausente* en estos procesos.

Sin duda, no buscamos concluir que el gobierno nacional, por no estar presente en muchas instancias, no es un actor fundamental en la GC. Todo lo contrario. Como bien se ha señalado en la literatura, el gobierno nacional aporta una cantidad de recursos que pueden ayudar a profundizar una fase de GC (Emerson y Ahn, 2021: 66). No obstante, una mirada realista de la GC en América Latina tiene que tomar en cuenta que hay muchos obstáculos que desincentivan la colaboración *por parte* del gobierno nacional y también *con* el gobierno nacional por parte de otros actores no estatales. Un objetivo principal de este libro es entender las oportunidades y las ventajas de la GC a pesar de esta realidad.

#### ESTUDIO DE LA GOBERNANZA COLABORATIVA EN AMÉRICA LATINA: EL PROYECTO COLABORA.LAT

*COLABORA.Lat. Hacia un nuevo modelo de gobernanza post-COVID-19* es una iniciativa de tres años que comenzó en 2020 con el objetivo de estudiar cómo agentes estatales y no estatales respondieron a los desafíos de la pandemia mundial. El proyecto, financiado por el International Development Research Centre (IDRC) de Canadá, buscó estudiar los modelos de gobernanza utilizados por los gobiernos y las acciones sociales iniciadas por agentes no estatales como respuesta a la pandemia.

El COVID-19 representó una crisis de dimensiones sanitarias, económicas, sociales y también políticas (Meagher *et al.*, 2020; Henry, 2020). Exacerbó las desigualdades y la exclusión de sectores expuestos a situaciones de vulnerabilidad estructural (Van Dorn *et al.*, 2020). Fue una crisis durante la cual se generaron preocupaciones adicionales, como la profundización del descontento social (Galea y Abdalla, 2020), la consolidación de prácticas autoritarias a través de la expansión de las atribuciones del Poder Ejecutivo y las restricciones de derechos civiles en un escenario post-COVID-19 (Mittiga, 2022). Las ramificaciones potenciales de la pandemia, por lo tanto, fueron multidimensionales y afectaron a varios sectores, ámbitos y comunidades. En resumen, la pandemia representó un problema enmarañado: un problema que, en teoría, los modelos de GC habrían estado en mejores condiciones de afrontar (Emerson y Nabatchi, 2015).

COLABORA.Lat estudió las respuestas gubernamentales y no gubernamentales a la pandemia en seis países: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala y México. La selección tuvo como objetivo maximizar la diversidad de las comunidades y los territorios estudiados. Nos preguntamos: ¿en qué grado fue la colaboración un componente integral de las respuestas que los gobiernos y las comunidades implementaron para abordar los problemas que el COVID-19 causó en una comunidad o en un municipio determinados? ¿Cómo emergieron las respuestas colaborativas? ¿Quiénes participaron? ¿Fueron más efectivas que las respuestas de políticas diseñadas por una sola parte, ya sea el gobierno o agentes no estatales (como una empresa privada, una organización social, etcétera)?

En el marco del proyecto, investigadores de estos seis países recopilaron datos originales cuantitativos y cualitativos sobre las comunidades o áreas geográficas especialmente vulnerables a las adversidades ocasionadas por la pandemia. En Argentina (capítulo I) y Chile (capítulo II) se identificaron

algunos municipios de las periferias metropolitanas en los que el alcance del gobierno nacional fue muy limitado, a pesar de las cortas distancias. En Colombia (capítulo III), las investigadoras trabajaron con comunidades afrocolombianas, principalmente mujeres y jóvenes. En Guatemala (capítulo IV), la comunidad elegida fueron las juventudes pobres de contextos urbanos. Por el contrario, en Bolivia (capítulo V) el estudio se centró en las trabajadoras del sector informal. Finalmente, en México (capítulo VI), la investigación abordó a las trabajadoras del hogar y a personas migrantes. Cada una de estas comunidades involucra a personas que en general quedan fuera del alcance de la economía formal (trabajadoras del hogar y del sector informal), que resultan excluidas por su condición de extranjeras (personas migrantes) o que son víctimas de discriminación sistémica (juventudes afrocolombianas, de contextos urbanos y de bajos ingresos). En definitiva, el proyecto buscó comprender con qué respuestas políticas para afrontar el COVID-19 contaron estos grupos en cada país.

La literatura existente parece sugerir que, para problemas multidimensionales como una pandemia mundial y los grupos sistemáticamente excluidos o difíciles de alcanzar por el Estado, las respuestas políticas más efectivas son las que se diseñan mediante procesos colaborativos. COLABORA.Lat evaluó en qué grado esto se podía comprobar en diferentes países de América Latina. Al hacerlo, intentamos obtener conclusiones acerca de los desafíos y las promesas de un modelo de GC en la región. También buscamos comprender cómo ese modelo se diferencia de los que son promovidos en países más desarrollados y con mayor estabilidad política. En definitiva, el objetivo de nuestro estudio —y de este libro— fue utilizar datos cuantitativos y cualitativos de diferentes países y comunidades para arribar a conclusiones acerca de la forma que puede adoptar la GC en América Latina.

GOBERNANZA COLABORATIVA  
EN AMÉRICA LATINA: RASGOS COMUNES

¿Qué descubrimos con esta iniciativa de recopilación de datos a lo largo de varios años? Si bien las iniciativas de colaboración fueron distintas en los seis países y en cuanto a las respuestas en las diversas comunidades, fue posible precisar una serie de aspectos y desafíos comunes que caracterizaron la forma que la GC adoptó en cada nación. Aquí ofrecemos una descripción general de esos hallazgos compartidos, que luego exploraremos en profundidad en la conclusión.

*El papel fundamental del gobierno nacional  
en la gobernanza colaborativa*

Como hemos mencionado, algunos enfoques teóricos de la GC hablan necesariamente de la participación del gobierno nacional al conceptualizar el fenómeno (Ansell y Gash, 2008). Teniendo en cuenta los seis países analizados, no podemos compartir esta visión. De hecho, la mayoría de los ejemplos de GC detectados no contaron con la participación del gobierno de ninguna forma. Dicho esto, no podemos concluir que el gobierno nacional no sea fundamental para la GC.

Lo que hemos visto es que, en todos los países examinados, existe una marcada tensión entre dos cuestiones: por un lado, el rol esencial que el gobierno nacional puede ejercer al hacer más efectiva una instancia de GC y, por el otro, la falta de confianza generalizada de la ciudadanía en el gobierno, en particular respecto del compromiso y la capacidad para ayudar a las comunidades que lo necesitan. El papel que cumpla el gobierno puede ser crucial para que la GC funcione. Sin embargo, dadas la desconfianza y la incredulidad de la ciudadanía, los actores que comparten ciertos objetivos en común

con el gobierno pueden, a pesar de ellos, ser renuentes a trabajar de manera colaborativa (Robertson, 2011).

¿Qué puede aportar el gobierno a la GC?

1. El gobierno nacional tiene acceso a los tipos de recursos —humanos, experiencia, dinero— que pueden ser cruciales para la institucionalización de una instancia de GC.
2. El gobierno nacional le da extensión territorial a una instancia de CG y puede ayudar a ampliar los efectos de la colaboración a lo largo de un territorio. Así sucedió en Chile, donde el gobierno nacional reconoció el valor del programa Centinela Renca, desarrollado en una comuna en particular, y aprovechó sus recursos para ampliar el alcance a otras comunas (véase el capítulo II).
3. Puede ser, también, una fuente de voluntad y compromiso políticos. Cuando el gobierno realmente se compromete a alguna instancia de colaboración, es posible que los otros actores se sientan motivados a participar. Por cierto, en los seis países, las partes que no pertenecían al Estado manifestaron una auténtica incredulidad respecto del compromiso del gobierno. No obstante, cuando el gobierno mantiene su compromiso con una instancia de GC, es posible que las otras partes inviertan en ella.

CUADRO I.1. *Porcentaje de la ciudadanía de América Latina con poca o ninguna confianza*

	2000	2015	2020
<b>En la presidencia</b>	61%	57%	68%
<b>En el Congreso</b>	72%	72%	80%
<b>En los partidos políticos</b>	80%	80%	87%

Fuente: Latinobarómetro (2000, 2015, 2020).

¿Por qué la región muestra tan poca confianza en el gobierno? Uno de los desafíos históricos en América Latina ha sido la falta de confianza por parte de la sociedad respecto de las instituciones políticas. Con solo examinar las encuestas supranacionales, vemos sistemáticamente un nivel de apoyo homogéneo y a veces en declive a diferentes instituciones centrales. Por ejemplo, analicemos el cuadro 1.1, que muestra el porcentaje de la ciudadanía con poca o ninguna confianza en la presidencia, el Congreso y los partidos políticos. En todos los casos, el porcentaje de la ciudadanía que desconfía de estas instituciones fue mayor en 2020 que en 2000. La mayor parte de la ciudadanía tiene poca o ninguna confianza en las tres instituciones: en 2020, el 68% dijo que tenía poca o ninguna confianza en la presidencia, el 80% indicó que tenía poca o ninguna confianza en el Congreso y el 87% expresó que tenía poca o ninguna confianza en los partidos políticos.

Los seis estudios de caso muestran que esta importante falta de confianza impide que agentes no estatales quieran participar cuando se trata de colaborar con el gobierno nacional o incluso local, aunque, como veremos más adelante, en los países estudiados hubo mayor grado de colaboración con las autoridades locales (véase también Kapucu y Garayev, 2011). ¿Por qué invertir energía, tiempo y recursos en forjar algún tipo de mecanismo de colaboración con las autoridades si las experiencias del pasado demuestran que estas no tienen el poder, la motivación, los recursos ni los incentivos para implementar un enfoque más colaborativo de la gobernanza? Este aspecto fue remarcado por miembros de comunidades locales de Bolivia, Chile, Guatemala y México.

La falta de confianza en el gobierno, sumada a su histórica incapacidad de comprometerse con mecanismos de colaboración a largo plazo, ha obligado a agentes locales no estatales a crear sus propios arreglos de colaboración para compensar las carencias. Esto se dio en todos los países que abarca el estudio. El hallazgo coincide con investigaciones

recientes sobre Brasil y Estados Unidos (Bizzo y Michener, 2023).<sup>5</sup> Efectivamente, descubrimos que las organizaciones sociales son las principales impulsoras de iniciativas locales de colaboración en varios países, entre los que se destacan Chile, Colombia, Guatemala y México.

Sin embargo, es importante recalcar que, cuando el gobierno sí se ha involucrado plenamente en instancias de colaboración, los resultados para las comunidades han sido positivos (Abers *et al.*, 2021). Así sucedió con el programa Detectar en Argentina, el Renca Centinela en Chile y la Pacífico Task Force en Colombia: tres iniciativas de GC que se analizarán en detalle en los siguientes capítulos. Estos mecanismos de colaboración permitieron difundir información, entregar elementos de protección y mejorar la capacidad de producción de informes sobre pruebas y COVID-19. Los gobiernos resultaron cruciales a la hora de ampliar el alcance y la profundidad de cada programa.

A la vez, las iniciativas de GC que incluyen al gobierno pueden generar retroalimentaciones positivas para las autoridades que participan. El capítulo sobre Chile demuestra que, cuando los gobiernos comunales trabajaron en conjunto con agentes no estatales en sus respuestas políticas para afrontar el COVID-19, quien ocupaba la alcaldía logró la reelección en los comicios siguientes. La colaboración puede implicar un resultado positivo para los gobiernos que eligen trabajar con agentes no estatales y escuchar lo que tienen para decir. Po-

<sup>5</sup> Bizzo y Michener (2023) estudian el surgimiento de la gobernanza colaborativa de compensación (gcc) en Brasil y Estados Unidos en respuesta a la pandemia del COVID-19. Llama la atención que asocian la gcc específicamente con los intentos coordinados de algunos presidentes —en concreto, de Jair Bolsonaro en Brasil y de Donald Trump en Estados Unidos— para negar la gravedad de la crisis. Nuestro análisis va más allá de las medidas de cualquier líder en particular y se refiere más generalmente a la histórica falta de confianza en las instituciones políticas, factor que con frecuencia disminuye la disposición de agentes no estatales a trabajar con el Estado a la hora de abordar problemáticas o demandas de la comunidad en su conjunto.

demos contrastar esta participación “genuina” con el compromiso más superficial de las autoridades de México (véase el capítulo VI). Como quedó demostrado en ese caso, el gobierno intentó aprovechar los beneficios de la GC, sobre todo para lograr una imagen positiva ante el público, sin una colaboración real con las partes no estatales.

En términos generales, los siguientes capítulos muestran que, en las iniciativas de GC, los gobiernos pueden asumir un rol positivo de liderazgo. No obstante, en América Latina su participación suele ser la excepción. A nuestro parecer esto tiene implicaciones serias en cuanto al potencial de la GC. Una de las implicancias teóricas es que se puede ganar mucho, en términos de política y para las relaciones entre el Estado y la sociedad, cuando se incentiva a los gobiernos nacionales a participar en los procesos de GC (Rodríguez, 2019). Un objetivo fundamental de las políticas se debe centrar, por lo tanto, en precisar qué estrategias se pueden aplicar para incentivar la GC en diferentes niveles de gobierno, en particular en la esfera nacional.

*Las instancias de gobernanza colaborativa suelen ser dinámicas en América Latina*

Las instancias de GC son arreglos en los cuales una diversidad de agentes se reúne para colaborar a los fines de abordar un problema apremiante, pero esos agentes dedican poco esfuerzo a que la colaboración se prolongue más allá de la necesidad inmediata. Esto no implica que no haya en la región ejemplos de GC más institucionalizada. Sin embargo, estos ejemplos, en general, existían con anterioridad al brote del COVID-19, y fueron adaptados para afrontar la pandemia.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Para más información sobre la importancia de organizaciones y redes preexistentes para establecer una colaboración, véase Bryson *et al.*, 2006.

En otras palabras, se detectaron arreglos de colaboración preexistentes que evolucionaron para responder a los nuevos problemas. En general, estos arreglos tenían un mayor grado de institucionalización respecto de las normativas y reglas de participación. También, como se muestra más abajo, fueron usualmente más efectivos para abordar las necesidades asociadas al COVID-19.

Sin embargo, para la gran mayoría de los ejemplos de GC examinados *no* hubo institucionalización. Se trató de instancias de colaboración, establecidas de manera *ad hoc* como respuesta a una necesidad o un conjunto de necesidades específicas. Sospechamos que una de las causas de esta falta de institucionalización es que la mayoría de las colaboraciones no contaba con la participación del gobierno (véase p. 23) y, por lo tanto, había menos recursos para sostener los mecanismos en el tiempo. La creación de iniciativas de colaboración a más largo plazo también se vio impedida por la falta de confianza generalizada y por los recursos limitados de las organizaciones comunitarias y de los demás agentes no estatales.

Como resultado, las instancias de GC que se establecieron compartieron al menos dos rasgos: fueron dinámicas y de corto plazo.

En primer lugar, fueron típicamente *dinámicas* (Blair y Janousek, 2013). Los actores que ayudaron a iniciar la colaboración tal vez la abandonaron a mitad de camino. Otros se incorporaron después de iniciada la colaboración.<sup>7</sup> Las autoridades de gobierno en particular tenían un compromiso muy volátil (lo cual coincide con lo desarrollado en la p. 23). Por ejemplo, en los capítulos de Argentina y de Chile, vemos casos de colaboraciones iniciadas con la participación de agentes gubernamentales que luego las abandonaron. En estos ca-

<sup>7</sup> La naturaleza dinámica de las instancias de GC en América Latina refuerza la importancia de ver a la colaboración como un proceso y no como un fin en sí (Bingham, 2011).

sos, las colaboraciones tenían una naturaleza marcadamente verticalista desde el principio: el Estado se sumaba a agentes en el terreno para abordar una necesidad específica. Estas estructuras se volvían más horizontales luego de que el gobierno retirara su apoyo. En ese momento, podían darse nuevas incorporaciones de agentes no estatales para reemplazar al gobierno.

En otros casos, vimos que el gobierno se incorporó a instancias de colaboración ya existentes. Un ejemplo es el programa Centinela Renca de Chile, en el que agentes no estatales se reunieron para recopilar y difundir información acerca del virus, para evitar contagios y para establecer dónde realizarse las pruebas. La iniciativa fue un verdadero éxito y, con el tiempo, el gobierno se incorporó para desarrollar el programa y ampliarlo a otras comunas.

La naturaleza dinámica de la colaboración en América Latina permite cierto grado de flexibilidad para abordar las necesidades apremiantes (Kapucu y Garayev, 2011). No obstante, cuando es probable que la instancia de colaboración cambie de un día al otro, es más difícil manejar las expectativas sobre cómo funcionará. Unas partes pueden desconfiar del compromiso que las otras asumen con el mecanismo de colaboración. Los grados de influencia varían. Otros factores —entre ellos, las presiones políticas, el acceso desigual a los recursos o los intereses propios— pueden socavar la confianza en el potencial de la colaboración. En definitiva, la naturaleza dinámica de la colaboración en América Latina puede disminuir, de hecho, los incentivos para colaborar y, como resultado, obstaculizar la posibilidad de institucionalización en el futuro.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Sobre la importancia de la institucionalización para el manejo de crisis apremiantes, véanse Lu (2017) y Yang (2020).

**¿C**ómo hacen las sociedades latinoamericanas para enfrentar los problemas más urgentes de nuestro tiempo —migración, desigualdad, cambio climático, emergencia en salud— cuando los Estados no logran dar respuestas suficientes? ¿Qué ocurre cuando la ciudadanía, los gobiernos locales, las organizaciones sociales y el sector privado se ven forzados a trabajar en conjunto?

*¿Cómo gobernar en América Latina?* se pregunta por la forma en que se diseñan e implementan las políticas públicas en la región. Este volumen reúne investigaciones en seis países —Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala y México— que muestran experiencias concretas de gobernanza colaborativa en contextos de crisis. A través de estudios de caso, se analizan los alcances y los límites de la colaboración: desde la respuesta a la pandemia en barrios populares hasta la participación de juventudes, trabajadoras y migrantes en los procesos de toma de decisiones en torno a la comunidad.

Con una mirada crítica, el libro no solo expone estos desafíos, sino que ofrece claves para comprender cómo y cuándo la cooperación puede transformar la realidad. Es una herramienta para académicos, activistas y lectores interesados en descubrir nuevas formas de fortalecer la democracia y construir políticas más inclusivas y efectivas.

