

Fecha de recepción: 01/09/2024
Fecha de aceptación: 11/06/2025

THE PRESENT WORK REFLECTS ON THE LINK between satisfaction with democracy and governance indices in the Latin American region, mainly in the countries of Argentina, Uruguay and Venezuela during the period 2000-2020. The origin of the concept of governance is discussed, as well as its implementation in public institutions in the Latin American region. The working hypothesis is that the governance model was technically applied, but did not take into account the power relations that developed in the region.

Keywords: *governance, Latin America, democracy.*

.....
*Profesora investigadora, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Doctora en Ciencias Sociales en el área de relaciones de poder y cultura política. Fue Investigadora CONAHCyT en el Proyecto Nacional de Investigación e Incidencia sobre las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres, en colaboración con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) durante la etapa I y II (2022 y 2023).

Gobernanza y democracia en América Latina: el giro a la izquierda

DANIELA E. CASTILLO RODRÍGUEZ*

EL PRESENTE TRABAJO REFLEXIONA SOBRE la vinculación entre la satisfacción con la democracia y los índices de gobernanza en la región latinoamericana, principalmente en los países de Argentina, Uruguay y Venezuela, durante el periodo 2000-2020. Se discute sobre el origen del concepto de gobernanza, así como su implementación en instituciones públicas de la región latinoamericana. La hipótesis sostiene que el modelo de gobernanza se aplicó de manera técnica, pero no consideró las relaciones de poder gestadas en la región.

Palabras clave: *gobernanza, Latinoamérica, democracia.*

Introducción

Durante las últimas dos décadas se han presentado cambios pendulares en las gestiones de los gobiernos en América Latina, propiciando lo que se ha conceptualizado como el *giro a la izquierda* o *giro a la derecha*. A través de los procesos electorales que en cada país se celebran como parte de la regularidad democrática, la rotación periódica de los gobiernos ha sido una realidad. En aras de dotar de mayor legitimidad social a las decisiones políticas, se ha adoptado la gobernanza como modelo de gestión pública, con el objetivo de incluir a la pluralidad de voces –en distintas dimensiones– en la toma de decisiones. Sin embargo, la ciudadanía parece no estar del todo satisfecha con la democracia. Por ello, el presente escrito parte de esta interrogante: ¿En qué medida los modelos de gobernanza contemporánea, caracterizados por la participación de actores no estatales y la descentralización decisio-

nal, inciden en la construcción de confianza ciudadana en las instituciones democráticas, y cómo varía este efecto según contextos institucionales y niveles de desarrollo democrático?

Para dar respuesta a la pregunta, el texto se divide en tres apartados: en el primero se discute sobre la propuesta de la gobernanza y se señalan algunas de las limitaciones del paradigma de la nueva gestión pública. En el siguiente apartado, se problematiza el modelo de gobernanza aplicada en América Latina del 2000 al 2020, y se explora la posibilidad de encontrar una correlación entre los niveles de satisfacción ciudadana con la democracia y el índice de gobernanza. Finalmente, en el tercer apartado, se analizan bajo este esquema tres gobiernos de izquierda en la región: Argentina, Uruguay y Venezuela, durante el mismo periodo de tiempo. Cabe señalar que el objetivo de la revisión de los casos no es evidenciar las relaciones y acuerdos no formales entre las instituciones de cada uno de los Estados con diversos actores, ello implicaría un examen minucioso por cada caso; lo que se busca es señalar la correlación de variables antes señaladas.

Gobernanza: apuntes teóricos necesarios

En los últimos quince años, *gobernanza* ha sido un concepto con mayor presencia e intensidad en las explicaciones sociales, políticas e institucionales. Desde Europa Occidental, en el libro *El auge de la gobernabilidad y los riesgos del fracaso*, Jessop (1998) expone las transformaciones recientes de la función del gobierno y señala tres formas de regular a la sociedad: a partir del modelo *jerárquico* (autoritario), en boga en los años cincuenta;

el *económico* (de mercado) que rigió durante la década de los ochenta y el *heterárquico* (de redes de autoorganización y asociaciones) que comenzó a abrirse paso desde los años noventa. Al respecto, autores como Pierre y Peters (2000) o Meuleman (2009) apuestan por señalar que la gobernanza circunscribe todos estos modelos de regulación, incluyendo en el concepto la distribución jerárquica de la toma de decisiones.

No obstante, en el debate de la *nueva gestión pública*, que hace referencia a la necesidad de un nuevo modelo de administración estatal basado en la horizontalidad de la decisión y la inclusión de otros actores, resulta importante diferenciar a la gobernanza del concepto de gobernabilidad (*governance* frente a *government*) no sólo en las interacciones que el Estado y la política tienen, sino en cómo la sociedad interactúa con estos.

Así, mientras la gobernabilidad partía de una dimensión formal de la política, que se rige por la Constitución y el Estado de derecho, la gobernanza incluye acuerdos no formales en las negociaciones institucionales. Cuando el gobierno está conformado sólo por instituciones, la gobernanza presenta formas no institucionalizadas que permiten gobernar de acuerdo a los intereses de los actores, privilegiando la negociación entre las partes involucradas.

En el modelo de gobernabilidad, las decisiones son jerárquicas y tomadas desde la cúpula institucional, en tanto que en la gobernanza son horizontales, inclusivas y plurales. Por ello, cuando en el gobierno las instituciones son las que detentan el poder de imponer decisiones conforme a derecho, en la gobernanza la dimensión normativa depende del orden establecido por los involucrados, cuidando no violentar la norma.

En suma, Carrera (2020: 61) señala que la gobernabilidad, especialmente en el ámbito democrático, “se trata de la capacidad de gobernar, haciendo valer las decisiones socialmente obligatorias, cuyo fin último es la conquista de objetivos específicos, y con ello conservar la capacidad de acción del sistema político de manera endógena o exógena”. Mientras que la gobernanza reformula el diseño institucional de los Estados democráticos a modo que las instituciones rindan cuentas a la ciudadanía sin el control exclusivo del poder político.

De esta manera es que Strange (1996) menciona que la gobernanza es “el conjunto de estrategias que resultan del retiro del Estado de ciertos sectores de política pública”; Kooiman (1993) señala que es “el orden sociopolítico que se genera por una mayor interdependencia entre los actores gubernamentales”. Mientras que Pierre y Peters (2000), la definen como “el proceso de adaptación del gobierno a condiciones de mayor complejidad sociopolítica” (Porras, 2011: 67).

Por otro lado, se encuentra la obra de Luis F. Aguilar en la que conceptualiza que la gobernanza es un “nuevo estilo de gobernar”, donde se deja de ver a la sociedad como “subordinada y dependiente del gobierno para realizar sus proyectos de vida” (Aguilar, 2012: 29), y se transita a un escenario donde este funge como actor directivo, pero que, ante la insuficiencia de recursos, incentiva la participación de diferentes actores sociales en la toma de decisiones con el objetivo de lograr eficacia y eficiencia en la rama administrativa de las instituciones gubernamentales.

Así, esta propuesta busca señalar que por sí sola la mirada institucional no es suficiente para atender las diversas y complejas demandas sociales. De este modo, la gobernanza se posiciona como una forma innovadora de negociación basada en el diálogo entre los diferentes actores, bajo la lógica de institucionalizar metas convenidas en un escenario político de globalización, de déficit democrático y de un fortalecimiento de integración regional.

Sin embargo, no hay que perder de vista la contraparte de esta propuesta, la cual pone énfasis en la pérdida de “autosuficiencia” del Estado. Jessop (1998) advertía que los tres modelos de regulación pueden coexistir de manera simultánea, concluyendo que el mecanismo *heterárquico* representaba una ruptura histórica en las formas de gobernar (Zurbriggen, 2011: 42).

De hecho, autores como Mayntz (1994) o Kooiman (1993 y 2008) señalan que la alta participación de la sociedad civil ha generado su empoderamiento y con ello una disminución de las potencialidades del Estado: las políticas, “en lugar de emanar de una autoridad central, ejecutiva o legislativa [...] se construyen hoy en un proceso que involucra una pluralidad de organizaciones tanto públicas como privadas” (Mayntz, 1994: 5).

Y es que bajo la idea que la sociedad civil ha traído para la gobernanza, procesos de participación igualitaria, consensuada y deliberativa (Sorensen y Torfing, 2009), la sociedad actual apuesta por la adopción de medidas estratégicas mediante la participación de agentes públicos (no gubernamentales) y privados. Esto también se traslada a todos los niveles de gobierno: desde lo local hasta lo supranacional.

Ante este escenario, es posible identificar un Estado que va menguando su función básica de mando y decisión, alterando la esencia de su capacidad soberana y transformándola primordialmente en un agente de dirección, diplomacia y negociación. Ello coincide con Schmitt (2006) cuando apela a la muerte del Leviatán y señala que un Estado sin soberanía se convierte en un servidor de poderes sociales. Así, a mayores, múltiples y contradictorias exigencias de la sociedad, menor capacidad del Estado para responder a estas demandas, por

lo tanto, el conflicto se agudiza. Y es precisamente en este escenario en el que el Estado se vuelve un agente administrador, creando un contexto en el que proliferan y se fortalecen distintos actores sociales (Castillo, 2021). Entonces, la expresión de Rhodes (1996) “gobernanza sin gobierno” cobra sentido. Y es que bajo la propuesta de la nueva gestión pública que señala a la gobernanza como un proceso interactivo de gobierno “porque ningún agente, ya sea público o privado, tiene bastantes conocimientos ni capacidad de emplear recursos para resolver unilateralmente los problemas” (Zurbriggen, 2011: 43), se genera un escenario idóneo donde el Estado *so pretexto* de la gobernanza permite la presencia de agentes con intereses privados en la toma de decisiones públicas.

Lo anterior camina en dos sentidos, el primero hace referencia a que la propuesta de la gobernanza asume la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas como un proceso consensuado y deliberativo, pero parece olvidar que este actor también busca introducir sus intereses particulares en la agenda pública. De este modo, la sociedad civil puede resultar ser un grupo de presión o grupo de interés,¹ con voz y voto en la toma de decisiones públicas.

Por otro lado, la propuesta de la gobernanza asume que la única participación de actores en la toma de decisiones puede darse dentro de la formalidad de la sociedad civil, pero descarta –quizás arbitrariamente– la participación e involucramiento de los poderes fácticos en la gestión pública. Su intensidad dependerá del grado de resistencia del Estado, determinando si influyen o imponen.

En suma, la perspectiva de la gobernanza que emana del modelo *heterárquico* parece romantizar la participación de la sociedad civil y la horizontalidad de decisiones en la administración pública; además de no considerar la aplicabilidad del modelo de gestión en las diferentes realidades contextuales del mundo.

¹ No debe tomarse como sinónimo grupo de interés y grupo de presión. Mientras el primero se identifica como una asociación reconocida que defiende los intereses de su gremio, sí buscan influir en el proceso político expresando de forma clara sus intereses, razón por la que mantienen una estrecha relación con el gobierno; además apelan a la comunicación institucional y generalmente están conformados por profesionistas, académicos y expertos.

Los segundos, los grupos de presión también buscan influir de manera directa e inmediata y al estar conformados por distintos grupos de la sociedad (estudiantes, trabajadores, colonos), su estrategia se da por medio de movilizaciones o confrontaciones a las que buscan dar máxima visibilidad, ello representa su carta de negociación frente a las autoridades.

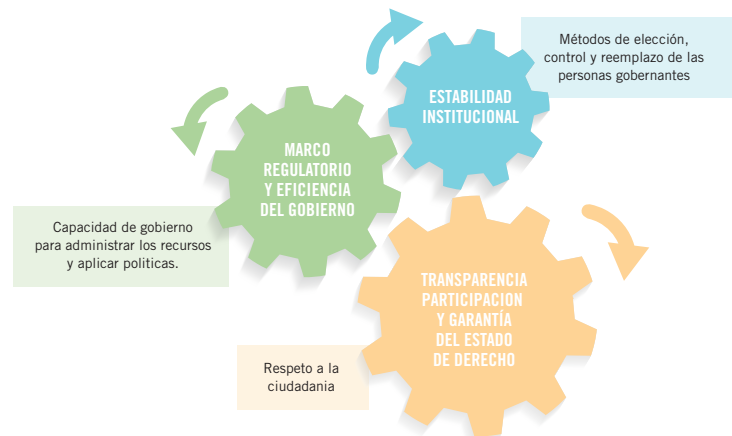
Gobernanza en América Latina: un modelo de contradicciones democráticas

Como se pudo constatar en el apartado anterior, el paradigma de la gobernanza nació con el objetivo de ser un eslabón para que la toma de decisiones públicas no sólo tuviera legitimidad emanada de las decisiones gubernamentales, sino que en sus itinerarios se contara con la pluralidad de voces que conforman a una sociedad.

Para Guillermo O'Donnell (2004), el gobierno se constituye por posiciones que están en la cúspide del aparato del Estado, desde donde se toman decisiones vinculantes (sean reglas legales o políticas públicas). En los regímenes democráticos, la gobernanza se ha convertido en un patrón formal para conformar decisiones públicas por actores que, sin formar parte de las instituciones gubernamentales, las legitiman a través de la pluralidad de voces: llámese sociedad civil, academia, *think tanks*, organizaciones no gubernamentales, empresas, etcétera.

IMAGEN 1

Áreas del buen gobierno para el Banco Mundial



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial, 2006.

Tanto las características de los actores que son admitidos y excluidos de ese acceso, como los recursos y las estrategias que son permitidas para ganar tal acceso y las instituciones a través de las cuales el acceso es procesado, están diseñadas por organismos como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, los cuales principalmente se basan en la lógica del libre mercado para definir criterios de inclusión. El primero define a la gobernanza como

“el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en la que se ejerce el poder en un país” (Banco Mundial, 2006: 3); en ese sentido, considera que el buen gobierno debe regirse por tres áreas que garanticen transparencia y eficacia (Imagen 2). Bajo la misma lógica el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo menciona que gobernanza es:

El ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno. La misma comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias. (PNUD, 1997: 12)

Por lo tanto, es posible afirmar que existen diversas prácticas democráticas en América Latina, llenas de contradicciones. Mientras que un país como Cuba es considerado no-democrático por bases de datos reconocidas como *Freedom House*, así como por la difusión de ideas predominantes en la región, México se posiciona como un país democrático en esas mismas instancias. Numerosas razones hacen cuestionar su diagnóstico. Por otro lado, el golpe de Estado en Honduras del 2009 y en Haití en el 2004, así como los intentos en Venezuela y Ecuador; seis presidentes en siete años en Perú; la intromisión de la Organización de Estados Americanos al intentar calificar las elecciones de Bolivia en 2020; o el intento de golpe de Estado en Brasil en 2023. Todo esto manifiesta una lucha violenta por el poder que se aleja del clima democrático que se dice impera en la región.

Es necesario mencionar que la democracia procedimental se ha consolidado en la mayor parte de los países de América Latina. Al respecto, se debe entender por democracia procedimental o formal a aquel régimen político que fundamenta su legitimidad en el cumplimiento de reglas para la selección de sus representantes;² algunas de ellas son el ejercicio del voto, competencia entre partidos, periodicidad electoral y la ejecución de elecciones limpias, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas.

Es así que, si se analizan solamente los niveles de participación electoral, se podría asumir que hay un clima de regularidad democrática. De 2018 a 2022, el promedio de participación en la geozona es de 66.19%, con

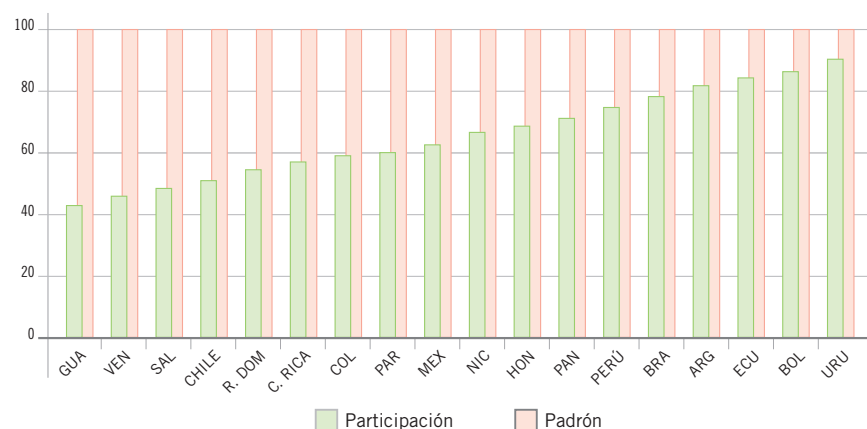
² Existen coincidencias casi unánimes entre la filosofía y la teoría política en relación al concepto de democracia formal o procedimental, reflexiones que van desde Kelsen a Bobbio y de Schumpeter a Dahl.

un rango de participación electoral en la región que oscila entre el 42.7% obtenido en la elección de Guatemala 2019, y el 90.12% de Uruguay en ese mismo año (ver Gráfica 1).

De acuerdo con Welp y Messüger (2013), la participación ciudadana implica establecer un diálogo entre la ciudadanía y gobernantes, y ésta no puede reducirse a la participación en comicios regulares. Bajo esa premisa, hay al menos cuatro categorías de participación con cauces ciudadanos:

- Participación política: cuyo propósito es influir en el proceso político y en los resultados de éste.
- Participación social: desarrollada entre la ciudadanía sin que haya una interacción con el aparato institucional estatal.
- Participación comunitaria: cuya finalidad es promover la autogestión en la propia colectividad.
- Participación ciudadana: implica la intervención de la ciudadanía en con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político.

GRÁFICA 1
Participación electoral en elecciones presidenciales
en 18 países de América Latina.

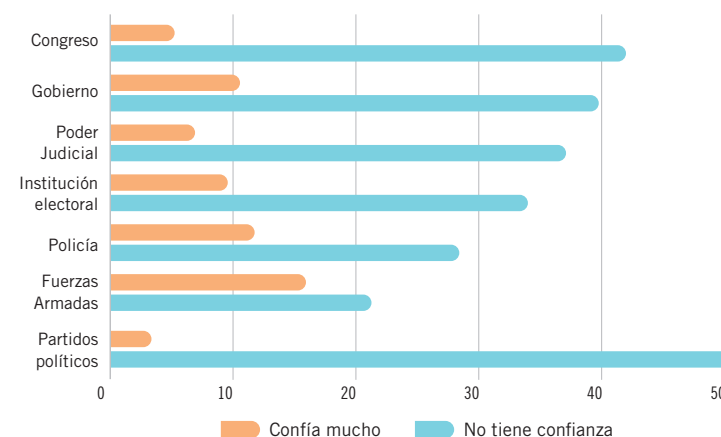


Fuente: elaboración propia con datos oficiales de las últimas elecciones presidenciales de cada país (para los casos en los que hubo segunda vuelta, se tomó ese último dato).

Existen procesos de participación política/social que trascienden el marco institucional. Sucesos como *#YoSoy132* en México, o el movimiento denominado *“Chile despertó”* en el año 2019, son ejemplos contundentes de

participación política fuera del marco institucional, pero pretendiendo transformaciones de carácter institucional.³ Dichos ejemplos esbozan de manera cualitativa un dato relevante para América Latina: los bajos niveles de confianza en las instituciones públicas y el actuar de la clase gobernante. De hecho, hay una diferencia considerable en América Latina entre aquellas personas que tienen mucha confianza en las instituciones públicas, frente a quienes no confían nada en las mismas (ver Gráfica 2).

GRÁFICA 2
Porcentaje de confianza en instituciones públicas
en América Latina 2020



Fuente: elaboración propia con datos del Latinobarómetro 2021.

La percepción popular del funcionamiento de la democracia en la región es concluyente. De acuerdo con el Latinobarómetro⁴ 2021, el 39% de la población considera que no está gobernando el pueblo, mientras que en

³ En 2012, en México emergió un movimiento social predominantemente universitario, para oponerse a la candidatura presidencial de Enrique Peña Nieto, que luego se volvió el principal impulsor de la reforma en telecomunicaciones. Por otro lado, en Chile a finales del 2019, la sociedad chilena convocó a un plebiscito constitucional, el cual luego de tres años, fue rechazado en las urnas con un 61.89% de la participación, debido que –en resumen– la Constitución diseñada no representaba las demandas de la población chilena.

⁴ Cabe señalar que el uso del Latinobarómetro permite encontrar datos que representan la voz de la ciudadanía por encima de las narrativas gubernamentales a partir de metodologías sólidas y aplicadas de forma sistemática por más de dos décadas. En ese sentido, además ofrece una ventana longitudinal y comparativa sobre las percepciones sobre la democracia, sus instituciones, la economía y la cultura política.

promedio en Latinoamérica, tan sólo 5% de la población confía en que los partidos políticos representan los intereses del pueblo.

Resulta sumamente importante mencionar que, bajo el paradigma de la gobernanza, el mejoramiento de la función institucional debería –en teoría– impactar en la percepción que la ciudadanía tiene de la democracia. No obstante, de acuerdo con el Latinobarómetro, el descontento con la propia democracia ha ido en incremento en los últimos veinte años. Lo anterior resulta relevante, sobre todo si se contrasta con el Índice Mundial de Gobernanza propuesto por el Banco Mundial.⁵

De esta manera, si se compara el índice de gobernanza con la satisfacción con la democracia⁶ en América Latina, es posible observar que a medida que se mantiene la gobernanza evaluada en promedio de 55.43% entre el año 2000 y 2020, la satisfacción con la democracia en la región va disminuyendo. En otras palabras, el modelo de gobernanza no ha contribuido a mejorar la percepción ciudadana de la democracia (ver Gráfica 3). De hecho, una prueba de coeficiente de Pearson⁷ confirma una $r = 0.79$, lo cual indica que hay una fuerte correlación entre ambas variables, lo que confirma que son variables asociadas, por lo que es necesario proceder a analizar los casos. Y es que, bajo el argumento de que la gobernanza provoca una toma de decisiones públicas más democrática, lo hace limitando las funciones tradicionales del Estado.

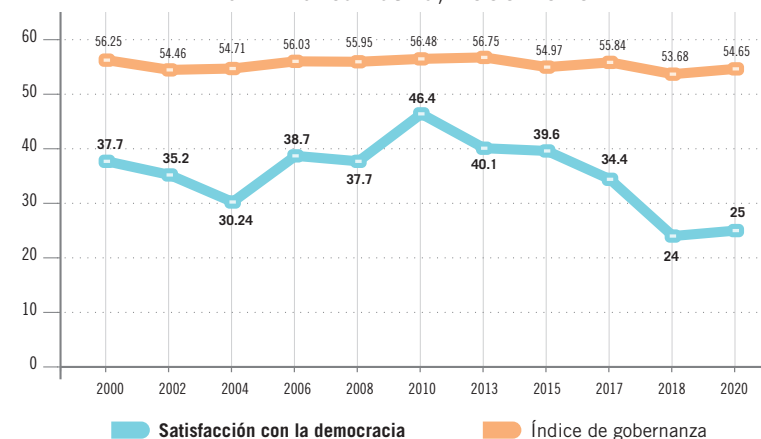
⁵ Desde el año 1996, el Banco Mundial ha implementado el índice de gobernanza en el mundo, para medir el estado de la misma en cada uno de los países. El *World Governance Index* (WGI) está compuesto por seis dimensiones: transparencia y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; efectividad del gobierno; calidad regulatoria; imperio de la ley y control de la corrupción. Estos indicadores agregados combinan las opiniones de un gran número de encuestados: empresas, ciudadanía y expertos en países industrializados y en desarrollo. Se basan en más de 30 fuentes de datos individuales producidos por una variedad de institutos de encuestas, grupos de expertos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales y empresas del sector privado.

⁶ Como parte de la metodología cuantitativa que se utilizó en este escrito, se señalan las dos variables con las que se trabajan: *satisfacción con la democracia* (obtenida de los datos del Latinobarómetro) e *índice de gobernanza* (de acuerdo con los indicadores que señala el Banco Mundial (1996) véase cita 4).

⁷ La R de Pearson es una medida de la estadística que permite conocer el grado de relación lineal entre dos variables cuantitativas. Este recurso permite identificar si los cambios en una variable se corresponden de forma proporcional y continua, con relación a la otra. El coeficiente oscila entre -1 y +1: aquellos valores cercanos a -1 refiere una relación inversa, cercanos a +1 refiere una relación fuerte directa y 0 indica la ausencia en la relación lineal. Cabe aclarar que el coeficiente no mide causalidad, pero sí evidencia asociaciones sistemáticas que son útiles para el análisis social o político.

De acuerdo con el Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2021 (CEPAL), los principales problemas que la ciudadanía de los 18 países de América Latina percibe son el desempleo (22%), la inseguridad (21%) y la corrupción (17%), seguidos por la economía (13%) y el narcotráfico (8%). De igual forma, la confianza hacia el sistema de impartición de justicia es de 26% en la región.⁸

GRÁFICA 3
Satisfacción con la democracia vs Índice de gobernanza
en América Latina, 2000-2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro y del *World Governance Index*

Estudios de caso

El voto latinoamericano ha traído dinámicas de gobiernos pendulares en la región; muchos de los países han tenido un giro a la izquierda, seguido de un giro a la derecha y nuevamente se observa un regreso a la izquierda.

Diego (2016) señala que de 1998 a 2014, 14 países de A.L. no sólo mantenían regímenes democráticos, sino que habían dado *el giro a la izquierda*;

⁸ Otros datos relevantes: el 33.1% de la población total de América Latina vive en situación de pobreza. En el último reporte de la CEPAL y la UNICEF sobre la pobreza infantil (2020), se calcula que 32 millones de niños se encuentran en situación de pobreza extrema, y la pobreza infantil total es de 81 millones de niños y niñas (incluyendo a 1 de cada 3 niños indígenas que viven en extrema pobreza; 2 de cada 3 en pobreza; en zonas rurales 9 de cada 10 niños indígenas son pobres y 6 de cada 10 son extremadamente pobres). En muchos países de la zona, el monopolio legítimo de la fuerza se ve amenazado por la creciente penetración de poderes fácticos. Asimismo, hay un deficitario acceso de las mayorías a servicios de salud, educación y protección social (en promedio 55%).

el primero de ellos había sido Venezuela en 1998 al elegir a Hugo Chávez. En su estudio comparativo indica que la izquierda resulta triunfante cuando no va dividida, cuando sus propuestas son atractivas para las y los votantes no ideológicos, y cuando la economía y evaluación del gobierno saliente son negativas.

Al respecto, Torrico (2017) señala que el *giro a la izquierda* se refiere al triunfo electoral de candidatos presidenciales que criticaron intensamente las políticas económicas neoliberales aplicadas en países de América Latina. Así, autores como Panizza (2009), Luna (2010), Levitsky y Roberts (2011) coinciden que las trayectorias históricas de los distintos países también influyeron en el grado de aceptación de la izquierda: el tipo de régimen autoritario (militar o civil), su proceso de democratización (ruptura o transición pactada), el tipo de sistema de partidos que emergió con las democracias (institucionalizados o no) o las características de su población (socioeconómicas, étnicas, etcétera).

A continuación, se presentan tres tipos de izquierda latinoamericana en relación con las dimensiones que el Banco Mundial alude de la gobernanza y su percepción con la democracia. El primer caso es Argentina, una versión de corte *populista*,⁹ seguido de Uruguay como representación *progresista*¹⁰ y Venezuela, a la que se ha considerado como *radical*.¹¹ En los tres casos se contrasta el nivel de satisfacción con la democracia de cada país a partir del Latinobarómetro con el índice de gobernanza planteado por el Banco Mundial.

⁹ El “populismo de izquierda” se considera cuando un gobierno une las consignas usualmente asociadas con la izquierda política (igualitarismo, redistribucionismo y la crítica a las élites económicas) con discursos y formas organizativas asociadas con los movimientos populistas (en el discurso el antagonismo contra las élites conjuntado el nacionalismo, el antiimperialismo, la disputa por lo nacional-popular y un “pluriclasismo” que “desenfatisa” la concentración de otro tipo de izquierdas en el proletariado urbano; organizativamente los liderazgos personalistas plebiscitarios, el relacionamiento con sectores subalternos por medio del clientelismo o los arreglos corporativos) (Enríquez, 2019).

¹⁰ De acuerdo a McKelvey, el progresismo privilegia la libertad personal, incluso por la libertad de mercado; razón por la cual fomentan reformas en lo social, político, económico e institucional. En el tema socioeconómico, el progresismo propone que el Estado genere condiciones que permitan a las personas superar la desigualdad social a través de procesos de inclusión (McKelvey, 2016).

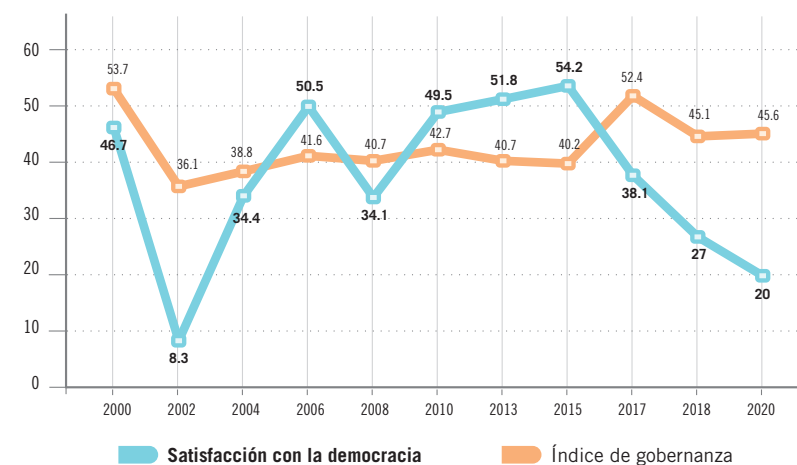
¹¹ Por izquierda radical se entiende la opción política que apuesta por la justicia social poniendo a la adquisición de derechos colectivos y económicos en el centro de su propuesta, y como «radical» por su rechazo *de raíz* a las estructuras socioeconómicas propias del capitalismo contemporáneo (Charalambous, 2011: 303).

1. Argentina

Argentina es una de los países latinoamericanos que ha tenido gestiones pendulares. Se considera que la izquierda llegó a este país en 2003 bajo la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y continuó por dos periodos más con Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015). Esta última, en el proceso electoral donde se reeligió (2011) obtuvo el porcentaje más alto en las elecciones desde 1983 y se colocó como el cuarto porcentaje más alto en la historia de Argentina. Para la siguiente gestión, la nación tuvo un *giro a la derecha* bajo la administración de Mauricio Macri (2015-2019) y regresó a la izquierda con el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023).

Por consiguiente, Argentina presenta un panorama político en el que han predominado gobiernos de izquierda de corte populista donde la gobernanza ha sido un elemento altamente correlacionado con la propia satisfacción con la democracia entre el año 2000 y el 2020. Sin embargo, a partir del 2015, la satisfacción con la democracia ha sido deficitaria, aunque el índice de gobernanza se mantiene por encima del 45% (ver Gráfica 4).

GRÁFICA 4
Satisfacción con la democracia vs Índice de gobernanza
en Argentina, 2000-2020



Fuente: elaboración propia con datos del Latinobarómetro y del *World Governance Index*.

Es posible observar cómo el punto más bajo de la satisfacción con la democracia se da en el año 2002 cuando Argentina enfrentaba una inestabilidad política en el poder ejecutivo, derivada de la *Crisis de diciembre de*

2001 donde la situación social, económica, política e institucional, entró en crisis y derivó en la renuncia de Fernando de la Rúa (1999-2001).¹²

Resaltan los dos puntos de mayor satisfacción con la democracia en 2006 y 2015 que coinciden con la parte final de dos periodos de Kirchnerismo (2006 de N. Kirchner y 2015 de C. Fernández). Esta satisfacción puede relacionarse con el cumplimiento de la plataforma política que presentaron estos gobiernos; de acuerdo con Repoll (2010), en sus gestiones enfrentaron a históricos grupos de poder como a los militares, los organismos internacionales, a trabajadores del campo y a los medios de comunicación. En ese sentido, llama la atención que los índices de gobernanza se mantienen en 40-41% aunque su gestión se concentró en devolver al Estado el protagonismo que las administraciones pasadas habían concedido al mercado. En contraste con el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) –un *giro a la derecha*– donde el índice de gobernanza aumenta, pero la satisfacción con la democracia disminuye.

Así, derivado de la gráfica se puede observar que cuando hay insatisfacción con la democracia, las y los argentinos tienden a cambiar de estrategia política, ya sea para dar el giro a la izquierda o a la derecha. Asimismo, se observa que los puntos más bajos de satisfacción con la democracia coinciden con gobiernos de derecha y con el debilitamiento económico del país.

De acuerdo con Vigil y Ockstat (2015), quienes realizan un amplio análisis sobre la aplicación de gobernanza en Argentina, señalan que las reformas implicadas durante los gobiernos de derecha afectaron la capacidad de acción del Estado y socavaron su estructura institucional, por lo que advierten que el modelo de gobernanza aplicado en el país ha tendido a convertirse en un instrumento discursivo del autoconsenso y donde el reto está en mejorar la ingeniería institucional y optar por una gobernanza que incluya en la verdadera toma de decisiones a todas las voces del diálogo político (Vigil & Ockstat, 2015).

En el caso puntual de Argentina, es posible señalar que se trata de un caso de democracia formal con baja calidad institucional; es decir, existen marcos normativos pero la aplicación de la misma es desigual. Por ejemplo, a partir de los indicadores propios de la gobernanza.

2. Uruguay

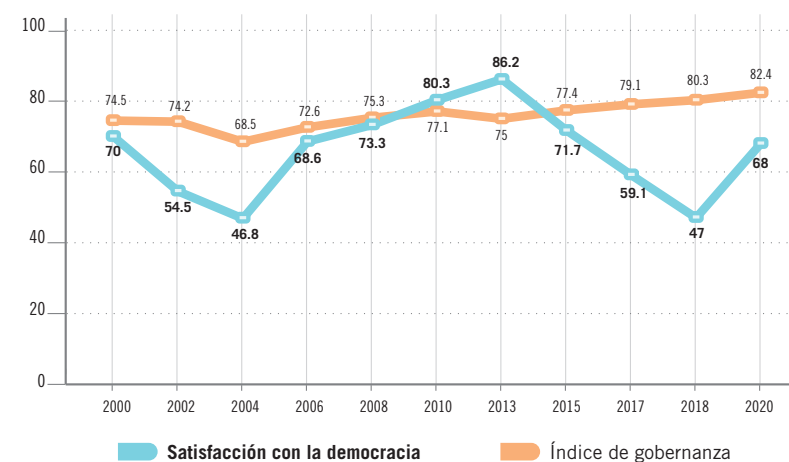
Uruguay mantenía un gobierno con alternancias entre el Partido Colorado y el Partido Nacional, ambos de centroderecha, hasta que Tabaré-Vázquez (2005-2010) ganó las elecciones en 2004 con la bandera del Frente Amplio.¹³ A partir de ahí, el país experimentó un gobierno de izquierda progresista durante 15 años: José Mujica ejerció el cargo de 2010 a 2015 y Vázquez retornó para una segunda gestión de 2015 a 2020.

Así, aunque Uruguay es uno de los países con menor desigualdad en América Latina, la falta de modernización de algunos servicios provocó que el país eligiera a Luis Alberto Lacalle, una opción de centroderecha para la gestión 2020-2025.

Para este caso, Uruguay no sólo es el país con el nivel de satisfacción democrático más alto de la región, sino también en lo relativo al índice de gobernanza. Es así que no sólo los rangos de ambos indicadores se encuentran por encima del 45%, sino que se mantienen constantes en el tiempo. La solidez institucional de Uruguay está fuertemente ligada a la satisfacción con la democracia, a pesar de que esta última tuvo un decremento en 2018 (ver Gráfica 5).

GRÁFICA 5

Satisfacción con la democracia vs Índice de gobernanza en Uruguay, 2000-2020



Fuente: elaboración propia con datos del Latinobarómetro y del *World Governance Index*.

¹³ Coalición fundada en 1971 por diversos movimientos progresistas.

¹² Tras la renuncia de Fernando de la Rúa, Argentina tuvo dos presidentes interinos: Adolfo Rodríguez Saá, que estuvo en el cargo por siete días, y Eduardo Duhalde que culminó el periodo y detentó el cargo por menos de año y medio.

Al respecto, se observa que en 2013 se registró la mayor satisfacción con la democracia, año en el que la Agenda de Derechos de José “Pepe” Mujica se consolidó mediante la legalización del aborto, del matrimonio igualitario y de la marihuana, en contraste con 2004 y 2018 donde hay un declive. En el primer caso, coincide con la afectación económica que Uruguay experimentó derivada de la crisis de Argentina de 2001, situación que a su vez propició el triunfo de Tabaré Vázquez por primera vez.

Para el segundo momento en 2017, la disminución de satisfacción puede estar vinculada al escándalo de corrupción en el que se encontró Raúl Sendic, vicepresidente del país durante la segunda gestión de Vázquez, cuando utilizó una tarjeta corporativa para cargar gastos personales; y para 2018, cuando el país registró un ascenso en los homicidios en un 45% y de robo en un 23%.

3. Venezuela

Existe un acuerdo en la literatura referente al *giro a la izquierda* que comenzó con el ascenso de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela en 1999. Quizá uno de los cambios más significativos que realizó Chávez a su llegada fue el llamado a la instauración de un nuevo Constituyente para modificar la estructura política del país.

En 1999 se proclamó la Constitución vigente de la República Bolivariana de Venezuela donde se establece un sistema presidencialista como forma de gobierno, que tiene una duración de seis años por gestión sin límite de mandato y cuyo proceso de revocación se puede generar a partir del tercer año de gobierno.

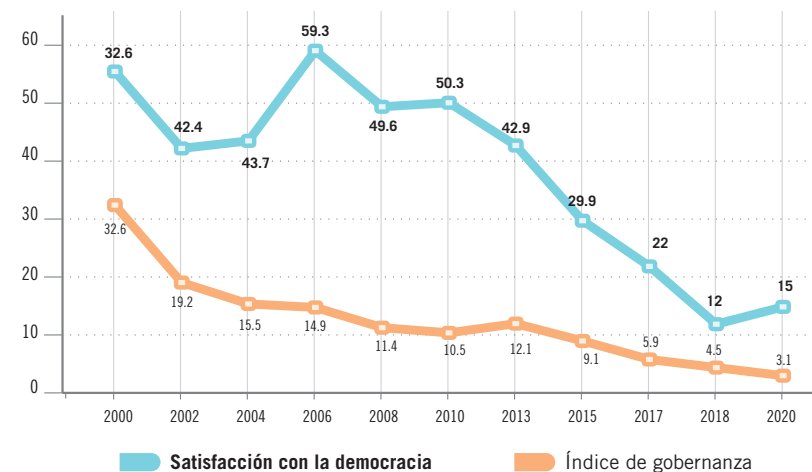
La izquierda ha marcado considerablemente al país; Hugo Chávez triunfó electoralmente en los comicios celebrados en 1998, 2000, 2007 y 2013. Este último mandato no pudo ejercerlo debido a que en mayo de ese año falleció; Nicolás Maduro asumió el cargo de presidente encargado hasta las próximas elecciones.

En abril de 2013, Nicolás Maduro (50.61%) se enfrentó en las urnas contra Henrique Capriles (49.12%) saliendo triunfante y así ejerció la gestión entre 2013 y 2019. Además, se reeligió para el periodo 2019-2025, logrando un 67.84% de votos a favor.

Ahora bien, Venezuela es un caso atípico, por la ruptura democrática que existe en el país, especialmente la falta de compromiso de alinear las acciones de gobierno a valores democráticos. De hecho, hay una fuerte correlación entre ambos indicadores ($r = 0.72$ en la escala de *Pearson*), lo cual indica que son variables asociadas. Además, por la propia dispersión de los

datos, puede comprobarse que para el caso de Venezuela hay una asociación negativa entre ambas variables.

GRÁFICA 6
Satisfacción con la democracia vs Índice de gobernanza
en Venezuela, 2000-2020



Fuente: elaboración propia con datos del Latinobarómetro y del *World Governance Index*.

Para la realidad venezolana se observa que los años de mayor satisfacción con la democracia están relacionados con la celebración de procesos electorales: en el 2000 coincide con las elecciones generales que se realizaron en el país para “relegitimar los poderes” (de acuerdo a la nueva Constitución de 1999), donde Chávez ganó nuevamente en las urnas con 59.76% y en 2006 que se reeligió con 62.84%. Sin embargo, resulta interesante la también coincidencia que hay entre la disminución de la satisfacción con la democracia con los comicios en los que Nicolás Maduro ha participado (2013 y 2019).

Por otro lado, se observa que en Venezuela los índices de gobernanza decrecen. Mientras que el punto más alto en el país es en el año 2000 con 32.6%, aún se encontraba muy por debajo del promedio latinoamericano que para ese mismo año se encontraba en 56.25%. Entre tanto, el índice ha decrecido drásticamente hasta llegar al 3.1% para 2020.

4. Análisis comparado

TABLA 1

Comparativo de indicadores de gobernanza
aplicado por cada país de estudio, 200-2020

Indicador / País	Argentina	Uruguay	Venezuela
Transparencia y rendición de cuentas	Mecanismos democráticos estables, pero con baja cultura de transparencia. Existen normas, pero su cumplimiento es parcial.	Normas claras, prácticas sólidas, alto acceso ciudadano a información pública.	Fuerte opacidad. Cierre de espacios institucionales y eliminación progresiva de la rendición de cuentas.
Estabilidad política / ausencia de violencia	Crisis al inicio del siglo (2001), alta conflictividad social. Posterior estabilidad electoral pero con polarización.	Alta estabilidad política, con transiciones de gobierno pacíficas y regulares.	Inestabilidad estructural, represión a la disidencia y violencia política sistémica.
Efectividad del gobierno	Baja eficacia estatal, políticas erráticas y limitada capacidad de implementación sostenida.	Gestión pública funcional y profesionalizada. Capacidad técnica consolidada.	Colapso institucional. Servicios públicos degradados y funciones estatales básicas desbordadas.
Calidad regulatoria	Intervencionismo inestable: cambios abruptos, regulaciones imprevisibles para sectores clave.	Regulación predecible, ambiente favorable para la inversión y las reglas claras.	Marco legal volátil. Normas discrecionales y uso del aparato regulador para castigar a opositores.
Imperio de la ley	Judicialización selectiva. Justicia percibida como parcial o politizada. Cumplimiento desigual de la ley.	Sistema legal confiable, jueces relativamente independientes, garantías ciudadanas respetadas.	Desmantelamiento del poder judicial. Pérdida de autonomía, uso de la justicia como herramienta política.
Control de la corrupción	Corrupción estructural y sistémica. Avances normativos, pero bajo cumplimiento y escasa sanción.	Niveles bajos de corrupción en comparación regional. Mecanismos de control efectivos.	Corrupción como práctica generalizada e institucionalizada, sin sanciones ni control autónomo.

Fuente: elaboración propia a partir del Banco Mundial, *Freedom House*, *WGI*, *IDEA Internacional*, *World Justice Project*, *Transparency International* (2000-2020).

A partir de los casos concretos y de la revisión de diversas fuentes de datos se puede observar derivado de la Tabla 1 que del periodo 2000-2020 en el caso de Argentina, se aprecia una gobernanza que mostró avances parciales, aunque no concretó una consolidación estructural. Este país es un ejemplo de un régimen de democracia formal con baja calidad institucional, dado que, aunque hay presencia de normas, su aplicabilidad es desigual. Se advierte un poder político competitivo, pero con déficits de legitimidad en el ejercicio de poder.

Para el caso de Uruguay es notorio que es el país con los mejores niveles de gobernanza: las transiciones políticas se han realizado con la estabilidad de las instituciones, el crecimiento y fortalecimiento de normas, sobre todo a partir de la garantía de derechos civiles sin la necesidad de recurrir a medidas autoritarias. Si se compara con otros países de la región, es posible afirmar que se trata de un sistema democrático robusto. Finalmente, el caso de Venezuela representa –bajo la mirada de la gobernanza– un caso de colapso institucional donde se mantienen las estructuras formales del gobierno, pero donde la gobernanza no puede mejorar dado el marco autoritario del país que en múltiples ocasiones ha buscado eliminar pesos y contrapesos.

Reflexiones finales

En América Latina está temblando. A través de toda su extensión se desarrollan procesos sociales, políticos y culturales de la más significativa importancia. El cambio es una condición en la región, pero su velocidad y sentido se manifiestan en una verticalidad y profundidad que vuelven necesaria, además de una actualización permanente, una mirada crítica y propositiva.

No existe, como puede apreciarse, un contexto pacífico y de regularidad democrática en la región. Lo que se manifiesta, por el contrario, es una constante lucha por el poder entre diversos actores sociales y grupos de interés, que por medio de la fuerza buscan apropiarse de sectores estratégicos del espacio público. Por lo tanto, no es posible en las condiciones actuales, considerar que la zona goza o mantiene una situación democrática *estable*. Hay un precario equilibrio entre las fuerzas sociales en la región, de modo que no estamos lejos de la posibilidad de regresiones autoritarias, ni de las democracias construidas *desde fuera* o la degradación de la confiabilidad, legitimidad y conveniencia de los regímenes democráticos en América Latina.

Como se mencionó al inicio del texto, la interrogante que guió esta investigación fue ¿en qué medida los modelos de gobernanza contemporánea

inciden en la construcción de confianza ciudadana en las instituciones democráticas, y cómo varía este efecto según contextos institucionales y niveles de desarrollo democrático? La estrategia de análisis consistió en la descripción crítica de variables y situaciones empíricas específicas que permitieran revisar las propuestas del esquema de gobernanza con relación a la satisfacción con la democracia.

La situación de los casos brevemente descritos son ejemplos concretos para señalar que la aplicación de la gobernanza, evaluada por los organismos internacionales en América Latina, no ha contribuido en mejorar la percepción ciudadana de la democracia, ni ha generado políticas públicas más eficaces, eficientes o democráticas por:

- 1) Las recomendaciones no pueden aplicarse de una región a otra esperando los mismos resultados. Como señala Nohlen, los procesos históricos y contextuales deben considerarse.
- 2) La apertura a la participación y diálogo de actores con intereses particulares ha abierto la posibilidad de que incidan en la toma de decisiones, disminuyendo la rectoría del Estado. Así, esta versión de gestión pública no contempla las relaciones de poder que se han gestado en la región.

De este modo, se deben retomar los diferentes modelos de gestión porque ello permite realizar un análisis menos normativo y más realista para explicar por qué las relaciones sociales, políticas y económicas, mantienen dinámicas jerárquicas donde el interés privado se sobrepone al público. En América Latina existen dinámicas de patronazgo, clientelismo y corporativismo donde los factores de poder real se imponen o influyen en el desarrollo del Estado.

Entonces, esta gobernanza inscrita en índices de calidad institucional que busca generar una mejor gestión económica de los países resulta una cuestión técnica que no contempla las particularidades del sistema político regional. De modo que:

- a) A pesar de que la mayor parte de los países de América Latina son considerados democráticos, en promedio, la mitad de la población considera que no gobierna el pueblo.
- b) Si consideramos que la vía para el acceso a los cargos públicos en una democracia pluripartidista es el voto por los partidos políticos, el bajo porcentaje de confianza refleja una grave desarticulación entre los medios institucionales de representación y ejercicio del poder, y la ciudadanía.

c) Los golpes de Estado logrados o fallidos de la historia reciente en la región, ponen en evidencia la inestabilidad política existente y amenazan una de las condiciones indispensables para cualquier democracia: la paz.

d) Señalar causalidad entre ambas variables no es una premisa sostenible. Más bien debe interpretarse que en los tres casos presentados se observa que la gobernanza, al mantener una correlación alta, es una variable que está implicada con la satisfacción con la democracia. Así mismo, en cada uno de los casos se evidencia que la satisfacción con la democracia está vinculada con el desarrollo económico de las personas.

e) A pesar del panorama, hay luces de medidas estratégicas para contrarrestar la crisis de representación, para recuperar la capacidad de los gobiernos, para organizar el poder, para ampliar la ciudadanía en sus dimensiones política, civil y social, bajo la premisa de evitar la dominación de individuos o grupos sobre los demás.

Finalmente, en la región, si lo que se busca es lograr Estados más eficientes en la administración pública, se debe incluir la comprensión de las relaciones de poder que influyen en los procesos políticos de cada país, lo cual es un desafío permanente.



REFERENCIAS

Aguilar, L.F. (2014) “Las dimensiones y los niveles de la gobernanza” en *Cuadernos de gobierno y administración pública*, vol. I, núm. 1, pp. 11 – 36.

Arditi, B. (2009) “El giro a la izquierda en América Latina ¿Una política post liberal?” en *Ciencias Sociais Unisinos*, 45 (3), pp. 232-246.

Banco Mundial (2006). *Enfoques para la participación privada en los servicios de agua-Kit de herramientas*. Washington, D.C.: BM.

Banco Mundial. *World wide governance indicators* (consulta: 3-4/enero/2023).

Bassols, M. (2011) “Gobernanza: una mirada desde el poder” en Bassols Mario y Cristóbal Mendoza (coords.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. España: UAM-ANTHROPOS.

Carrera, J. A. (2020) *Gobernanza electoral y voto extraterritorial en México 2005-2010*. México: IIEG.

Castillo, D. (2021) *Influencia de poderes fácticos en la elaboración de leyes: la Ley Televisa II contra los derechos de las audiencias*. México: UAM X. Tesis de doctorado. Disponible en: <https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/bitstream/123456789/27177/1/200065.pdf> (consulta: 25/febrero/2024).

CEPAL (2022). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2021*. Chile: CEPAL.

Comisión Nacional Electoral de Venezuela. *Resultados Electorales* (consulta: enero/2023).

Diego, A. (2016) *Análisis de los factores que favorecieron el Giro a la Izquierda en América Latina: ¿por qué México no fue parte del patrón?* Tesis de Maestría. México: FLACSO.

Freedom House (2023). Disponible en: <https://freedomhouse.org/> (consulta: 4/enero/2023).

_____ (2025). *Freedom in the World Reports (2000–2020)*. Disponible en: <https://freedomhouse.org>

IDEA International (1998). *The Global State of Democracy Reports*. Disponible en: <https://www.idea.int/> (consulta: julio/2025).

_____ (2025). *The Global State of Democracy Reports*. Disponible en: <https://www.idea.int>

Jessop, B. (1998) “The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development” en *International Social Science Journal*, vol. 50, núm. 155, pp. 29-45.

Kooiman, J. (1993) *Modern Governance*. Londres: Sage.

Latinobarómetro (2023). *1995-2021*. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/> (consulta: 4/enero/2023).

Levitsky y Keeneth, M.R. (2011) *The resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Luna, J.P. (2009) “El Frente Amplio y la participación ciudadana (Uruguay 2005-2007)” en *La nueva izquierda en América Latina: Derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Mayntz, R. (1993) “Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen” en Adrienne Héritier (ed.), *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Pvs, Sonderheft 24.

_____ (1994) *Modernization and the Logic of Interorganizational Networks*.

Meuleman, L. (2009) “The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail” en *Public Organization Review*, doi: 10.1007/s11115-009-0088-5.

Muñoz, L. (2020) “Uruguay: el legado de 15 años del gobierno de izquierdas del Frente Amplio” en *France24*. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20200229-uruguay-lacalle-pou-mujica-legado-izquierda> (consulta: 15/marzo/2024).

O'Donnell, G. (2004) “Notas sobre la democracia en América Latina” en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Perú: PNUD, pp. 11-82.

_____ (2006) “Teoría democrática y política comparada” en Víctor Alarcón Olguín, *Metodologías para el análisis político*. México: Plaza y Valdés/UAM Iztapalapa.

Panizza, F. (2005) *Populism and the Mirror of Democracy*. Verso.

Paramio, L. (2006) “Giro a la izquierda y regreso del populismo” en *Revista Nueva Sociedad*, 205, septiembre/octubre.

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

PNUD (1997) *Gobernanza*. Disponible en: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/undp-bo-gobernanza.pdf> (consulta: marzo/2023).

Porras, F. (2011) “¿Sistema, continuum, modo o marco general? La anglo-gobernanza en México”, en Bassols, Mario y Cristóbal Mendoza (coords.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. España: UAM-ANTHROPOS.

Repoll, J. (2010) “Política y medios de comunicación en Argentina. Kirchner, Clarín y la Ley”, en *Andamios*, vol. 7, núm.14, septiembre-diciembre, pp. 35-67.

Rhodes, R.A.W. (1996) “The New Governance: Governing without Government” en *Political Studies*, núm. 44, pp. 652-667.

Schmitt, C. (2006) *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.

Sørensen y Torfing, J. (2009) “The European Governance Debate”, ponencia presentada en el 21° IPSA World Congress of Political Science.

Torricco, M. (2017) *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina?* México: FLACSO.

Touraine, A. (2006) “Entre Bachelet y Morales, ¿existe una izquierda en América Latina?” en *Nueva Sociedad*, 205, pp. 46-55.

Vigil y Ockstat, W. (2015) “Las deudas pendientes de la gobernanza del desarrollo regional en Argentina” en *Pampa (Santa Fe)*, (12), pp. 187-215. Disponible en: https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-02082015000200001 (consulta: 31/julio/2025).

Welp y Massüger, N. (2013) “De Suiza a América Latina: desafíos de la democracia directa” en *Cuadernos del ICGDE*, 6.

World Bank (2025). *Worldwide Governance Indicators (WGI), 2000–2020. Transparency International (2025). Corruption Perceptions Index (2000–2020)*. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2025>

World Justice Project (2025) *Rule of Law Index Reports (2015–2020)*. Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/>

Zurbriggen, C. (2011) “Gobernanza: una mirada desde América Latina” en *Perfiles Latinoamericanos*, 38, julio/diciembre.