

TRANSFORMACIÓN DE LA GOBERNABILIDAD ECONÓMICA GLOBAL



José Guadalupe Vargas Hernández*

Fecha de recepción: 1 de abril de 2004. Fecha de aceptación: 17 de agosto de 2005.

Resumen

El propósito de este trabajo es analizar desde una perspectiva crítica y sistemática, a partir de una crisis de gobernabilidad, la transformación de las instituciones, para dar lugar a nuevas formas, estructuras, procesos y mecanismos de una emergente gobernabilidad económica global. Se concluye que el Estado necesita reformar sus instituciones y tener una postura más inclusiva para el debate y negociación de los asuntos económicos y que no se acepte la influencia directa de organismos proclives a la defensa de los intereses de proyectos de elites económicas hegemónicas.

Palabras clave: crisis de gobernabilidad, estructuras de gobernabilidad, formas de gobernabilidad, gobernabilidad económica global, governance, mecanismos de gobernabilidad, procesos de gobernabilidad, transformación institucional,

Abstract

This study, from a critical and systematic perspective, seeks to analyze the transformation of institutions starting with a crisis of governance, giving rise to new forms, structures, processes and mechanisms of an emergent global economic governance. It concludes that the system of global economic governance requires institutional reforms, a more inclusive posture for the debate and negotiation of the economic matters that are of most concern to everyone, in which the direct influence of agencies inclined towards defending the interests of economics projects of hegemonic elites is not accepted.

Keywords: governance crisis, governance structures, forms of governance, global economic governance, governance, mechanisms of governance, processes of governance, institutional transformation

* Profesor-investigador del Instituto Tecnológico de Cd. Guzman. Correo electrónico: Jvargas08@berkeley.edu

Résumé

Le but de ce travail est l'analyse, depuis une perspective critique et systématique, à partir d'une crise de gouvernabilité, la transformation des institutions pour donner lieu à de nouvelles formes, structures, procédés et mécanismes d'une émergente gouvernabilité économique globale. On arrive à la conclusion que le système de gouvernabilité économique globale nécessite d'une réforme de ses institutions, une posture plus inclusive pour le débat et la négociation des affaires économiques qui nous préoccupent le plus, où l'on n'accepte pas l'influence directe d'organismes proclives à la défense des intérêts des projets d'élites économiques hégémoniques.

Mots clés : crise de gouvernabilité, structures de gouvernabilité, formes de gouvernabilité, gouvernabilité économique globale, gouvernance, mécanismes de gouvernabilité, procédés de gouvernabilité, transformation institutionnelle.

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar desde uma perspectiva crítica e sistemática partindo duma crise de governabilidade, a transformação das instituições para permitir novas formas, estruturas, processos e mecanismos duma governabilidade econômica global emergente. Conclui-se que o sistema de governabilidade econômica global requer duma reforma das suas instituições, duma atitude mais inclusiva para o debate e negociação dos assuntos econômicos que causam a maior preocupação em todos, onde não se aceite a influência direta de organismos proclives à defesa dos interesses de projetos de elites econômicas hegemônicas.

Palavras chave: crise de governabilidade, estruturas de governabilidade, formas de governabilidade, governabilidade econômica global, governo, mecanismos de governabilidade, processos de governabilidade, transformação institucional.

Introducción

Este trabajo se propone como objetivo analizar los procesos de transformación de la gobernabilidad económica global y, dentro de ésta, la gobernabilidad centrada en el Estado nacional que no resiste los embates de los procesos de globalización y pierde el control de los flujos económicos, financieros y tecnológicos en sus fronteras territoriales, para dar lugar a procesos de dependencia-interdependencia. Para que los flujos económicos y financieros en los mercados internacionales sean efectivos y transparentes, tienen que ser promovidos por instituciones que fomenten la gobernabilidad global.

La conexión entre los procesos de globalización y gobernabilidad económica se relaciona con la presión que la globalización ejerce sobre las naciones en términos de competitividad. Ésta puede ser mejorada mediante el incremento de la eficiencia de las instituciones de gobierno, capaces de ofrecer a la ciudadanía mejores servicios sociales como retorno de sus aportes fiscales. Los estados nacionales desempeñan un papel importante en la promoción y conquista de los mercados internacionales y en la protección de los mercados internos.

Ante los procesos de globalización, la *governance* tiene como retos la formulación e implantación de la política económica. En otras palabras, la estrategia de la política económica define la política de Estado con una orientación hacia un crecimiento económico y la gobernabilidad democrática.

Gobernabilidad económica global

Recientemente, instituciones que responden a intereses globalizadores están convirtiendo la gobernabilidad en titularidad global implantada mediante decisiones y medidas colectivas delimitadas por esquemas de derecho internacional. Por lo tanto, la gobernabilidad económica global tiene como función principal establecer regulaciones en la dinámica de los mercados globales abiertos por medio del aseguramiento de los derechos de propiedad industrial e intelectual, además del fortalecimiento de mecanismos de libre acceso a los mercados.

Sin embargo, dadas las dos tendencias anteriores, la gobernabilidad económica global de la sociedad está recayendo en las grandes empresas con intereses transnacionales y multinacionales, las cuales se reparten los mercados para aumentar su dominio e influencia. Los nuevos arreglos de producción y distribución económica orientados por empresas con alcances globales alteran las estructuras institucionales nacionales de gobernabilidad



económica, política y social para ceder facultades a las instituciones de gobernabilidad económica global, tales como las instituciones financieras internacionales y las redes de organizaciones no gubernamentales que maniobran negociaciones de normatividad ambiental y social. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio son solamente parte de un sistema más amplio de gobernabilidad económica que debiera fortalecer sus acciones mediante la aceptación democrática y la legitimidad de la participación de todos los intereses involucrados, garantizados por una acción coordinada y coherente en el nivel internacional.

La democracia global avanza desde aquella concepción que considera los intereses económicos privados los beneficiarios de la sociedad. Al decir de Hallyday (1997:23), ya se cuenta con un sistema de gobernabilidad global con muchas capas, aunque:

uno de los problemas principales es el de resolver, a través de reformas, los efectos de un sistema que ha estado vigente durante varias décadas. La evaluación de la gobernabilidad se relaciona con la calidad de los modos de desregulación y que incluyen “la calidad del funcionamiento de las instituciones y de las normas en un ambiente democrático, transparente e íntegro (Saldomando, 2002).

Sin embargo, Held (1995) argumenta la construcción de una “democracia cosmopolita” con base en un complejo de instituciones organizadas en nuevas formas de gobernabilidad global, cuya finalidad sea resolver problemas mundiales como los flujos económicos. Dicha democracia cosmopolita también es económica. De acuerdo con el investigador, “es probable que la actitud de muchas sociedades ancladas sea la de negarse a aceptar, a ciegas, la superposición de capas de la ya formada gobernabilidad global, pero la gobernabilidad reluciente implica el reconocimiento de estándares universales de democracia (poliárquica o consociativa) sobre los que se funda y se explica” (Torrijos, 2001).

La implantación de una gobernabilidad económica global entraña grandes peligros para la humanidad. Los desbalances de poder entre los estados pequeños y las grandes corporaciones transnacionales necesitan ser regulados. Sin embargo, la profundización de los procesos de globalización exige una reconceptualización del poder político replegado en los estados-nación. El surgimiento de una gobernabilidad democrática que promete libre mercado y autonomía a las naciones ha sido deformado por las normas constitucionales.

Desde este esquema globalizador, la gobernabilidad democrática —la cual implica procesos democráticos, legitimidad y regla de ley— se logra mediante el desarrollo económico y social de los pueblos. De hecho, las sociedades local y regional son actores sociales para la promoción de un desarrollo más justo y equitativo. El desafío para una mejor gobernabilidad en un marco globalizador se centra en un sistema que logre el

desarrollo integral del ser humano mediante la armonización de las metas macroeconómicas de crecimiento y de igualdad social.

¿Cómo hacer para que este sistema de gobernabilidad sea más efectivo, justo y responsable frente a la cambiante situación del entorno global?

Governance y gobernabilidad

El *governance* y la gobernabilidad, como atributos de la sociedad, son consustanciales al desarrollo socioeconómico, es decir, fundamentan la institucionalización funcional del crecimiento económico y el desarrollo social. La gobernabilidad puede entenderse como la capacidad de gobernar en un sentido amplio, lo cual implica también el concepto *governance*, desarrollado por los organismos internacionales (Ziccardi, 1995). Se requiere de un instituto internacional que asegure a los países débiles no ser discriminados, que garantice la participación igualitaria en los procesos de formulación e implantación de políticas y de toma de decisiones, pero sobre todo que permitan la reducción de la pobreza. Gobernabilidad y *governance* pueden ser conceptos equiparables (Feldman, 2001a, 2001b) que den la oportunidad para estudiar la relación que existe entre una “estructura de *governance*” y las bases institucionales de la gobernabilidad. Las estructuras de la primera necesariamente tienen efectos en la segunda (Cerrillo, 2001).

Entre el enfoque neoinstitucionalista y el de regulación democrática emergen los conceptos *governance* y gobernabilidad como una relación entre los procesos de libre mercado y los procesos de la democracia. La calidad de la gobernabilidad está determinada por los procesos de institucionalización, el tiempo que estén en vigencia las normas y procedimientos y la capacidad para la resolución de conflictos. El marco conceptual del *governance* es la eficacia del conjunto de elementos que constituyen el capital institucional y que tienen como fin la reducción de los costos de transacción. Su dimensión normativa delimita el papel que deben desempeñar los diferentes actores y, más específicamente, las instituciones, en la promoción del desarrollo. Este término normativo considera la gobernabilidad como condición. *Governance*, de acuerdo con Kooiman (1993), se define como los patrones o estructuras que emergen en un sistema sociopolítico, como el común resultado (*outcome*) de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores implicados.

El concepto *governance*, como régimen, es el conjunto de “normas explícitas e implícitas que definen quiénes son los actores políticos relevantes y a través de qué canales y con qué recursos se posicionan activa y políticamente” (O’Donnell, 1994). Peters (1998) lo entiende como un término que implica conducir o emplear mecanismos orientados a proveer a la sociedad de una dirección central coherente.

Para Martínez Nogueira (2001), *governance* significa el marco de comportamiento de individuos, organizaciones y empresas. Además, se emplea para indicar desde “la



economía de los costes de transacción”, diferentes “formas de coordinación social”, de los individuos y organizaciones, entendidos como formas primarias de la construcción del orden civil. Estas expresiones apuntalan una teoría general de las dinámicas sociales. Así, la *governance* es la determinación de los amplios usos en los cuales los recursos organizacionales son expuestos y la resolución de conflictos entre todos los participantes. Para que la *governance* sea efectiva, debe considerar como requisitos el establecimiento de metas, la resolución de conflictos y juegos de suma diferente a cero, proceso ajustable, actividad diferenciada y rendición de cuentas.

Por otra parte, Pachano (1990:7) recurre a “la noción de gobernabilidad para definir ese enfrentamiento entre las condiciones vigentes y las necesidades de estabilización y control del sistema democrático”. Curcio Gutiérrez (1996:169) define la gobernabilidad como “la capacidad de una comunidad política para desarrollar equilibrios virtuosos (o por lo menos razonablemente estables) entre los sistemas económico, político y cultural que permitan, a su vez, conducir con relativa armonía los asuntos públicos”. La gobernabilidad se refiere al acto de gobernar en un sentido amplio, lo cual requiere de capacidades para coordinar las conductas de los diferentes actores y agentes que deciden los cursos de acción. Es el resultado emergente de las interacciones privadas y públicas. Para Hague, Harrop y Breslin (1998:5), la gobernabilidad es “la tarea de manejar sociedades complejas, contemplando la coordinación de algunos organismos propios del sector público y privado”. Se refiere a la habilidad de la sociedad para gobernarse a sí misma, por y mediante su propia gente, incluyendo al gobierno electo. La gobernabilidad orienta los esfuerzos de la sociedad como un todo, mediante procesos de formulación e implantación de políticas y toma de decisiones, elección de alternativas y asunción de las responsabilidades compartidas. Sólo que las elecciones de los agentes y su posible comportamiento son inciertos. Para De Quiroga (1999:169), gobernabilidad es “un conjunto de condiciones para gobernar de manera consensuada, concertada y armónica”; es inherente al funcionamiento del Estado y se refiere a la “calidad y tipo de las instituciones, de las políticas y de los arreglos sociales que orientan la evolución del país” (Saldomando, 2002). Así, es la capacidad política de gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar; se relaciona con el ejercicio del poder del gobierno.

Por lo tanto, el concepto implica la correcta aplicación de las reglas y procedimientos en la solución de conflictos para mantener el orden público general. Para Williamson (1998:76), la gobernabilidad representa los medios para lograr el orden en relación con los conflictos que amenazan las oportunidades para la obtención de beneficios mutuos en las transacciones, consideradas como las unidades de análisis. Así, el término gobernabilidad asume

el conflicto entre actores como una dimensión fundamental sin la que no sería posible interpretar la dinámica de las reglas, procedimientos o fórmulas. Desde una visión Estado-céntrica en la cual los gobiernos tienen un papel predominante, la gobernabilidad la provee una sociedad influida por redes organizacionales de grupos de interés que, como los *iron triangles* (triángulos de hierro) y los *issue networks* (redes temáticas), debilitan dicha gobernabilidad y contribuyen a centrar la gobernabilidad en la sociedad civil misma, lo cual puede predeterminar la agenda política de los gobiernos.



La sustentabilidad de la gobernabilidad está relacionada con los procesos acumulativos en la construcción de modos de regulación y en las capacidades de aplicación, es decir, según Saldomando (2002), de “la capacidad de generar políticas, instituciones y arreglos sociales con impactos en las condiciones estructurales”.

Crisis de gobernabilidad

La gobernabilidad es “el acto mismo de construirla” y, por lo tanto, es “cambiante, alterable, susceptible de crisis que la someten permanentemente a prueba” (Torrijos, 2001).

El sistema sociopolítico delimita el comportamiento de los diversos actores que establecen sus expectativas y dirimen sus conflictos de intereses en un marco de estructura institucional. La calidad de las instituciones está relacionada con los niveles de costos de transacción y los diferentes rangos de intercambios que son viables en un momento determinado.

La crisis de gobernabilidad se produce cuando los conflictos entre los diversos actores estratégicos tradicionales y emergentes cuestionan o ponen en riesgo el equilibrio institucional del sistema sociopolítico debido, principalmente, a un deficiente sistema de institucionalización de reglas y procedimientos. La crisis de gobernabilidad democrática se caracteriza por la disfuncionalidad de las instituciones para solucionar democráticamente los conflictos, lo cual ponen en evidencia las tensiones existentes entre los requisitos de la democracia y los de la gobernabilidad. El origen de dicha crisis puede proceder, siguiendo a Prats (2001), de la incapacidad de las reglas y procedimientos para resolver problemas de interacción o de acción colectiva, de una institucionalización de reglas y procedimientos débiles o inadecuados, de la emergencia de nuevos actores estratégicos y del cambio estratégico de actores poderosos.

Nuevas correlaciones del poder de los actores involucrados, los cuales se multiplican y se interrelacionan con las organizaciones políticas, empujan la crisis del estado de bienestar. Pero también el sistema capitalista transnacional tiene contradicciones internas que llevan al Estado neoliberal a las crisis de gobernabilidad y legitimidad, debido a que los procesos de globalización debilitan la integración económica interna, con lo cual se pierde la capacidad para armonizar los intereses sociales conflictivos y, por tanto, para mantener la cohesión social de los estados nacionales.

Torrijos (2001) ha denominado gobernabilidad reluctante a la tendencia de las sociedades actuales a buscar la gobernabilidad democrática a pesar de los múltiples conflictos económicos, políticos y sociales; según el autor, ésta surge desde la ingobernabilidad de ambientes altamente inestables, caóticos y de incertidumbre. La gobernabilidad reluctante se caracteriza por la nula o poca presencia del Estado, control territorial difuso y una diversidad de fuerzas que pretenden legitimar la autoridad. Las fronteras territoriales son derribadas por los inminentes procesos de globalización, haciendo casi imposible mantener la autonomía y soberanía de sus propias instituciones estatales.

La gobernabilidad de la sociedad está en riesgo por los procesos de informalización de la política democrática, que ha modificado los vínculos de lealtad entre el estado y la ciudadanía. Esto se agrava, además, por la pérdida del rumbo ideológico y programático de los partidos políticos, lo cual les impide ejecutar sus funciones de representación y organización de la política democrática que los faculta para la acción política.

La noción de crecimiento económico queda limitada a una medición cuantitativa del producto interno bruto *per capita* y a la determinación de un promedio real de consumo. No obstante, los gobiernos de los países en desarrollo, al aplicar una nueva economía política que hace un énfasis mayor en políticas económicas consistentes con el libre mercado y en la búsqueda de una gobernabilidad democrática, derivó en procesos regresivos de crecimiento económico y en crisis de gobernabilidad. Ésta puede ser la oportunidad para que un sistema sociopolítico establezca un nuevo equilibrio institucional que aliente su desarrollo. Aunque si bien el desarrollo requiere de gobernabilidad, no todas sus formas producen desarrollo (Prats, 2001).

Transformaciones en la formas de gobernabilidad

La modernidad erige al Estado-nación como una forma de gobernabilidad. Muchos de los habitantes de las regiones menos desarrolladas viven en condiciones que pueden ser descritas como modernidad desigual más que posmodernidad. Al aumentar el tamaño de la agencia en las estructuras burocráticas, con controles jerárquicos, la autoridad se distorsiona. La forma de gobernabilidad centrada en el Estado-nación se encuentra en una relación de transformación con los procesos de globalización económica del sistema capitalista.

Pero estos procesos, empujados por la competencia abierta de los mercados globales con el modelo neoliberal de desarrollo, desafían sus formas de gobernabilidad institucional, presionan para la liberalización y desregulación de los sistemas económicos y financieros, promueven la privatización de empresas públicas e instituciones de investigación y educación superior, adaptaciones de políticas ambientalistas y sociales, entre otros. La victoria de la mundialización del capital presupone la de la reacción política que impone el poder absoluto del mercado y de una política económica que desregula la economía. El

imperio absoluto del mercado, como única forma de gobernabilidad, congela el orden de cosas existente, descalifica y censura toda alternativa posible.

El análisis del fenómeno de la globalización económica y su impacto en las formas de gobernabilidad se hace desde los enfoques por demás insuficientes del neoliberalismo, el globalicrítico, desde la perspectiva de la integración regional, sus interacciones con las ubicaciones locales y el énfasis en lo intergubernamental de la regulación de políticas de globalización económica.

La teoría de la empresa, como forma de gobernabilidad, es vista como proceso continuo de transformación, más que construcción terminada. Las grandes corporaciones globales, que invierten y establecen operaciones en países y localidades determinadas, son seguidas por sus principales proveedores, los cuales también establecen plantas y realizan operaciones en los mismos lugares, a fin de sostenerse en las cadenas productivas y, por lo mismo, en sus negocios. Los sistemas de producción nacional se fragmentan y los sectores que no se integran a las cadenas de producción internacional en los circuitos de la globalización económica, desaparecen.

Como alternativa a la controversia entre los neoliberales que procuran más mercado y los intergubernamentalistas que buscan una mayor participación de Estado, surgen las redes de las sociedades que involucran en su diseño las estructuras de mercados, actores privados (organizaciones no gubernamentales, empresas, *clusters*, redes de gestión política, entre otros) y los estados en nuevas formas de gobernabilidad, tales como las interacciones de los emplazamientos locales, nacionales y globales, las alianzas translocales.

En las externalidades de la red, los beneficios son mayores para cada usuario, dependiendo de la medida en que los usuarios aumentan. En las externalidades tradicionales, los resultados no dependen de la conducta y los actores afectados. La interconectividad tecnológica resulta de las externalidades tecnológicas y los problemas de coordinación. Los beneficios directos de los estándares transaccionales son diferentes de los beneficios indirectos a la comunidad. Las externalidades de política son creadas por las legislaciones y surgen de las externalidades tradicionales y de las regulatorias, como cuando se establecen regulaciones para proteger a los productores nacionales de la competencia foránea. El carácter regulador de esta forma de *governance* tiene un alcance internacional.

Los nuevos arreglos institucionales que dan origen a otras formas de gobernabilidad proporcionan beneficios que compensan ampliamente las inversiones que resuelven las relaciones contractuales, de acuerdo con la teoría de la agencia, entre el principal y el agente, mediante un conjunto de normas organizacionales e institucionales, de tal forma que determinan derechos y obligaciones de los empleados y reducen los comportamientos oportunistas a su mínima expresión.

Ciertas formas de gobernabilidad tienen la tendencia de alentar el desarrollo humano, pero esto no es garantía de que la gobernabilidad democrática lo sustente. Si bien el



desarrollo humano implica democracia y gobernabilidad democrática, ésta no siempre lo favorece. Elevar los niveles de calidad de vida y lograr una sociedad satisfecha y sin asimetrías pronunciadas es viable con la instrumentación de mecanismos institucionales de gobernabilidad que promuevan la asignación de recursos y bienes sociales.

Sin embargo, más que la economía, la política tiene la capacidad para consensuar cualquier conflicto que se suscite porque su racionalidad, entendida como la forma de gobernar una nación, garantiza el ordenamiento de los intereses privados de la sociedad. La transferencia de conocimientos y experiencias fortalece a la sociedad y les otorga capacidad y autonomía para ejercer sus funciones en las nuevas formas de gobernabilidad

Transformaciones en las estructuras de gobernabilidad

Los cambios en la estructura de *governance* alteran la ingeniería institucional de la gobernabilidad. Para los proponentes del intergubernamentalismo, el diseño institucional de las nuevas formas y estructuras de gobernabilidad del orden económico global se concentra en la fundación, consolidación y participación de organismos multilaterales creados y controlados por los estados-nación como los actores principales, sin considerar la participación de los privados. La regulación intergubernamental adquiere la forma de una globalización macropolítica cuando los estados nacionales delegan competencias y soberanía a los organismos multilaterales, en los cuales opera una estructura de gobernabilidad *quasi* jerárquica y una forma basada en la negociación intergubernamental.

La teoría de las organizaciones y el análisis de las políticas públicas, caracterizadas por su nivel de incertidumbre, controversia y consenso, fundamentan teóricamente el estudio de *governance* mediante la diferenciación de estructuras organizacionales que legitiman su diseño. En una gobernabilidad de representación, los últimos principales son los miembros en los más bajos niveles de delegación (Ruys *et al.*, 1999). El establecimiento de la gobernabilidad es un tipo de organización jerárquica de arriba hacia abajo y describe otros parámetros, tales como el número de niveles organizacionales. La estructura de una organización, con gobernabilidad de implantación que provea un servicio común, está formada por la posición única en cada una de estas organizaciones, de tal forma que otorga el poder a una autoridad máxima colocada en la cúspide de la jerarquía.

La legitimación de formas de *governance* se orienta a la absorción de los niveles de incertidumbre, facilitan la realización de consensos y reducen la controversia. Las instituciones reducen los niveles de incertidumbre y mejoran la predictibilidad de la conducta humana mediante el establecimiento de las reglas del juego que estructuran las interacciones entre los humanos. La economía de los costos de transacción enfatiza los costos de gobierno sobre el fundamento de que, aun las transacciones más simples, requieren de una estructura de *governance* para protegerse de ciertos peligros. La am-

plia gama de relaciones contractuales en los fenómenos organizacionales se comprenden mejor desde la perspectiva de la estructura de *governance*.

La *governance* de las instituciones trata de los arreglos que gobiernan las relaciones de los individuos en las instituciones. Son reglas de acción, expectativas y normas que determinan parcial o totalmente, mediante incentivos y sanciones, el comportamiento de los individuos en sociedad. El diseño institucional eficaz incentiva las conductas que maximizan los resultados y que repercuten en el desempeño económico. Williamson (1985) y North (1998 y 1990) resaltan la importancia del papel que las instituciones juegan en el desarrollo económico y sugieren que la evolución de las estructuras de gobernabilidad de las instituciones políticas y económicas genera ambientes que contribuyen al aumento de la productividad y al crecimiento económico.

Las estructuras de gobernabilidad global son factores exógenos en la economía mundial porque dan sustento a marcos normativos para las instituciones multilaterales, las grandes corporaciones transnacionales y multinacionales, y los estados nacionales, las cuales tienen impactos directos sobre las regiones y las localidades. Dichos impactos demuestran las interrelaciones existentes entre los niveles globales, regionales, nacionales y locales, que dejan en entredicho el modelo estratificado. Por lo tanto, en los contextos de las formas y estructuras de gobernabilidad global de los mercados que interacciona con la gobernabilidad local, se integran en procesos de globalización económica los emplazamientos y clusters locales y regionales. Las estructuras de gobernabilidad local se interrelacionan e interaccionan mediante las redes transnacionales con la gobernabilidad global, que se extiende más allá del control intergubernamental y del mercado.

La interactividad de las empresas y su entorno institucional, formado por estructuras de gobernabilidad y redes de mesoeconomías guiados por una empresa líder, constituyen la base de la competitividad sistémica de regiones completas mediante la formación de cadenas de valor agregado en sus múltiples operaciones de producción, distribución y consumo. Dichas cadenas tienen como soporte una compleja diversidad de estructuras de gobernabilidad que trascienden las simples transacciones comerciales, tal como Humphrey y Schmitz (2002:7) argumentan: “Las estructuras de gobernabilidad encadenadas constituyen las relaciones y los mecanismos por medio de los cuales se consigue la coordinación de la cadena más allá del mercado”. Las estructuras de *governance* se convierten en híbridas en un continuo que va de la empresa, en un extremo, al mercado, en el otro.

En la gobernabilidad democrática, la esfera social es muy amplia. Estos arreglos institucionales tienen que dar respuesta a criterios de representatividad y responsabilidad política, al mismo tiempo que la flexibilidad necesaria para agilizar y hacer eficiente los procesos políticos. Los diferentes niveles de acción y participación en estos procesos se han expandido rápidamente en las sociedades más avanzadas y, en menor medida, en las sociedades emergentes, lo cual permite incrementar las posibilidades del control popular de las elites, cuyas decisiones afectan sus vidas.



Los cambios en la estructura de *governance* modifican la ingeniería de las instituciones y afectan la gobernabilidad. La calidad de la gobernabilidad democrática está vinculada con los arreglos político-institucionales en el análisis de la gestión pública, la cual es un factor importante en la toma de decisiones que fortalecen o debiliten la acción de los gobiernos. La intensificación de las formas de la política globalizadora y el surgimiento de estructuras plurales de gobierno fragmenta las estructuras democráticas de los estados-nación.

Transformación de los procesos de gobernabilidad

La sociología política y el institucionalismo de la ciencia política fundamentaron conceptualmente la noción del buen gobierno y empujan la instauración de procesos de gobernabilidad democrática y el análisis de los procesos de informalización de la política. La nación concita la sensación de lealtad emotiva que facilita los procesos de gobernabilidad de los pueblos, lo cual no pueden lograr entidades mayores como la humanidad, el continente o la comunidad lingüística.

Los grupos sociales se forman mediante acuerdos voluntarios entre los individuos. La formación de redes de política pública es una alternativa del Estado para instrumentar procesos de *governance* colaborativos y participativos que involucre a los actores en las decisiones y políticas públicas. Los procesos de representación de la gobernabilidad se manifiestan en jerarquías de la base hacia la cúspide, con poder otorgado por los mismos integrantes de la comunidad, mientras que la implantación de la gobernabilidad involucra jerarquías que parten de las cúspides hacia abajo, con poder dado por una autoridad superior.

Pero lo que aquí interesa es estudiar la relación entre los procesos de gobernabilidad, de globalización y el desempeño económico, variables que se afectan entre sí debido a la complejidad mutua de sus relaciones. Bonaglia, Braga de Macedo y Bussolo (2001) sostienen que existe una relación entre la globalización y las afectaciones a la gobernabilidad y el desempeño económico. Las instituciones son consustanciales a la idea de orden económico y se reúnen en torno a las relaciones normativas de la administración pública.

En un ambiente tan cambiante por su incertidumbre, complejidad y diversidad, algunas técnicas administrativas de organizaciones privadas pueden ser usadas para mejorar el desempeño de las instituciones públicas. Las relaciones de cooperación que sustentan una buena gobernabilidad son promovidas mediante la eficiencia adaptativa y el aprendizaje social. La transformación organizacional tiene que ser enfocada a todos los sistemas y estructuras, de tal forma que sean capaces de lograr una autorrenovación y autoaprendizaje. Las reglas institucionales deben fomentar la cooperación en los procesos de interacción entre los diferentes actores políticos y sociales, y allanar el camino hacia la gobernabilidad democrática. Ésta requiere de procesos de toma de decisiones y

de resolución de conflictos entre los diversos actores económicos, políticos y sociales, con base en un sistema de reglas y procedimientos. La gobernabilidad democrática, de acuerdo con Prats (2001), presupone la existencia de la “toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos” conforme a “un sistema de reglas y fórmulas”. La gobernabilidad interna de las organizaciones se manifiesta en jerarquías. Los problemas que tienen estas jerarquías para lograr coordinaciones más efectivas han impulsado a la aplicación de procesos de flexibilización posfordista, los cuales facilitan la coordinación horizontal mediante redes. La flexibilidad de un sistema institucional para aplicar y adaptar las reglas y procedimientos es el principal sustento para garantizar la gobernabilidad en ambientes turbulentos, dinámicos, de alta complejidad e incertidumbre.



La nueva gestión pública incluye procesos de descentralización y de devolución en todos los niveles de gobierno, aunque en su implantación no siempre consideró las complejidades locales. Homogeneidad y rigidez de normas son obstáculos para la autonomía de los procesos de descentralización y afectan el avance en función de sus propias posibilidades, oportunidades y potencialidades, definiendo sus propias instancias y mecanismos de participación, los cuales, a su vez, se orientan la gestión de proyectos y construcción de obras sin otorgar a los ciudadanos el poder de decisión para convertirlos en actores políticos. Mayores participación ciudadana y autonomía de los gobiernos locales son elementos imprescindibles para consolidar la gobernabilidad democrática —entendida como una cualidad de la sociedad que establece el conjunto de normas que estructuran las interrelaciones entre los diferentes actores estratégicos sociales y políticos y sus representantes—, para regular los procesos de toma de decisiones, así como los mecanismos para la resolución pacífica de conflictos.

El nuevo modelo de gestión gubernamental requiere que los procesos de formulación y establecimiento de las políticas públicas estén estrechamente vinculados con las capacidades del Estado y sus contribuciones al logro de la gobernabilidad democrática. El sistema de medición del desempeño estratégico es uno de los componentes de la nueva administración pública. La nueva gestión pública es un proceso de reingeniería y rediseño de las relaciones entre los actores involucrados en la esfera estatal para la creación de valor público mediante el fortalecimiento de las instituciones a partir del aumento del capital social y el aprendizaje organizacional, lo cual promueve espacios de confianza entre el sector público y la ciudadanía.

Transformación de mecanismos de gobernabilidad

La economía neoinstitucional demuestra las deficiencias e incapacidades del Estado como mecanismo de gobernabilidad y coordinación. Los nuevos mecanismos de *governance*, que superan los sistemas de regulaciones existentes, son el resultado del desarrollo de

nuevas teorías económicas y de su instrumentación mediante el poder político de regímenes conservadores. Las nuevas formas institucionales surgen y se combinan con los arreglos institucionales para crear nuevas estructuras y procesos institucionales que requieren de características y capacidades que absorban las incertidumbres de las acciones corrosivas de los mercados.

La creación de espacios para la toma de decisiones mediante mecanismos de gobernabilidad que democráticamente informen del bienestar, de los principios de derechos humanos, del desarrollo sustentable y del desarrollo social es un papel importante de la sociedad civil. El desarrollo social se sustenta en las interrelaciones entre el Estado, mercado y sociedad civil.

La localización del espacio público de los gobiernos locales permite, dentro de su ámbito de autonomía, la incorporación de los ciudadanos mediante mecanismos de reconocimiento que garantizan su acceso a la información, a los procesos de formulación e implantación de las políticas públicas, al desahogo de agendas de trabajo que promuevan el crecimiento económico y el desarrollo social y político, al fortalecimiento interno de las capacidades de gobierno y su función prestadora de servicios públicos, a propiciar los mecanismos de gobernabilidad de la organización social, entre otros.

Un análisis de los mecanismos de gobernabilidad para las transacciones del sector privado puede ser determinada por los derechos de propiedad. A pesar de que las decisiones de inversión del sector privado están influidas por las percepciones del sector privado, de tales resultados económicos no se infiere que exista conexión entre inversiones y propiedad privada (Henisz, 2000).

Discusión y conclusiones

La gobernabilidad de la economía global tiene doble dimensión. Por un lado, las interrelaciones entre las grandes corporaciones transnacionales y la normatividad de las organizaciones multilaterales en los mercados globales y las estructuras intergubernamentales, que interaccionan con cadenas globales de valor agregado, formadas por los *clusters* en localizaciones regionales y locales. Estas cadenas permiten la coordinación de relaciones comerciales entre empresas jurídicamente separadas.

La arquitectura de la economía global se fundamenta en una red interactiva que forma un sistema de varios niveles interrelacionados para dar respuesta a los crecientes imperativos de una economía más globalizada; esta red requiere del desarrollo de potencialidades locales y regionales y de sistemas de cooperación en las localizaciones intraregionales. Los intergubernamentalistas enfatizan los aspectos normativos y fácticos de las estructuras y políticas de gobernabilidad económica global emitidas por las instituciones y organizaciones multilaterales, que configuran el marco macroeconómico para

la acción de los agentes en sus diferentes localizaciones, considerando las posibilidades de ejercicio de soberanía interna en el diseño de políticas de integración regional.

Las instituciones de la economía global necesitan, para su legitimación política y social, solucionar dentro de un sistema democrático los efectos distributivos sociales y ambientales perniciosos que provocan, asegurando la primacía de los gobiernos nacionales y locales como los pilares de la gobernabilidad económica global.

La congruencia cultural apoya la evidencia de la relación existente entre las creencias de los ciudadanos y la emergencia de la democracia. La profundidad y amplitud de las normas culturales compatibles con la democracia explican los procesos de transición en muchos países. La transición a la gobernabilidad democrática involucra un cambio hacia un nuevo “paradigma de gobernabilidad”, el cual Camou (1998) denomina “conjunto de respuestas firmes (ideas, valores, normas prácticas) que una comunidad política sustenta en pos de resolver (y aceptar) ciertas soluciones a sus problemas de gobierno”. Tres elementos constituyen el paradigma de gobernabilidad de acuerdo con este autor: modelos políticos resultantes de un amalgamamiento de ideas y valores, fórmulas institucionales dadas en mecanismos operacionales para la toma de decisiones, y el conjunto de políticas públicas estratégicas.

El estudio de la cultura política se fundamenta en encuestas de opinión pública. Inglehart (1990) encontró evidencias de congruencia entre actitudes políticas y estabilidad democrática. Dicha congruencia entre la cultura política y el sistema político adquiere importancia en la nueva ola democratizadora, la cual es una oportunidad para analizar y evaluar aspectos como la formación de la identidad, la formación de estas culturas y su conexión con las normas y conductas políticas.

En vez de depender de elites políticas o grupos de referencia, los ciudadanos tratan con las complejidades de la política y toman sus propias decisiones a este respecto. En vez de depender de los métodos estructurados e institucionalizados de participación, los ciudadanos buscan la democracia directa desde los grupos comunitarios hasta los movimientos sociales, lo cual desarrolla un patrón ecléctico y egocéntrico de acción ciudadana. Si la meta es lograr una perfecta representación, entonces se requiere gran número de partidos políticos que la posibiliten, pero si la meta es lograr la gobernabilidad, un partido es suficiente. La institucionalización de los partidos es un elemento esencial para lograr una gestión política eficiente de la gobernabilidad democrática, cuya calidad se vincula con los arreglos institucionales.

Lo importante es lograr equilibrio entre gobernabilidad y democracia. La calidad de la gobernabilidad democrática se vincula con los arreglos político-institucionales en cualquier análisis de la gestión política. Una combinación de la democracia directa con algunas expresiones controladas de democracia representativa traería beneficios que podría ayudar a la gente común a expresarse y sentirse representada, y a ganar independencia sin abandonar sus derechos políticos.



Por lo tanto, la calidad de la gobernabilidad democrática no solamente es dispareja con los fundamentos materiales de la ciudadanía, sino que estos experimentos democráticos frágiles también están en peligro porque hacen caso omiso de las expectativas razonables y legítimas de la población y magnificar la fortaleza de la clase dominante, como resultado del reforzamiento del papel de las relaciones de poder no institucionalizadas (Boron, 1995).

La asociatividad de las organizaciones tradicionales formales disminuye mientras aumenta la participación en asociaciones con objetivos específicos y claros; esto forma parte de las virtudes de los ciudadanos que participan en la gobernabilidad democrática y limita los excesos populistas, corporativistas y clientelares de los gobiernos. Es sintomático que la gobernabilidad democrática se construya sobre una estructura de instituciones débiles que no puedan canalizar las demandas de los nuevos movimientos sociales ni concretar acuerdos conforme a un proyecto de desarrollo. La debilidad de las instituciones está relacionada con un capital social deficiente, que tiene serias repercusiones en la corrupción de los procesos de acción colectiva, tales como el patrimonialismo, corporativismo, clientelismo y caudillismo, entre otros.

La calidad de dicha gobernabilidad en una sociedad es esencial para determinar el incremento de los indicadores de la calidad del desarrollo humano, económico, social, político y cultural de los pueblos. Los conceptos de desarrollo humano y buen gobierno son inextricablemente indivisibles. El primero se concreta en sistemas de gobernabilidad que no necesariamente tienen relación con las formas democráticas de gobierno, pues éstas tienen la tendencia de alentar el desarrollo humano, pero esto no es garantía de que la gobernabilidad democrática lo sustente. Si bien tal desarrollo implica democracia y gobernabilidad democrática, ésta no siempre lo favorece.

El concepto gobernabilidad está vinculado estrechamente a las múltiples dimensiones del desarrollo. El desarrollo humano es resultado del impacto positivo de las libertades implicadas en la gobernabilidad democrática y su índice es un indicador de “un conjunto de valores mínimos de la calidad de vida de una persona, tales como su nivel educativo, económico y de salud”. Existe una relación directa entre la participación política y el desarrollo humano, el cual demuestra que a mayor participación política, mayor nivel de desarrollo social, de acuerdo con el análisis de Orozco (2001).

El sistema de gobernabilidad económica global requiere de una reforma de sus instituciones, de una postura más inclusiva para el debate y la negociación de los asuntos económicos, en los cuales no se acepte la influencia directa de organismos proclives a la defensa de los intereses de elites económicas hegemónicas. Existen evidencias que, dentro de los países que dominan las agendas de estos organismos internacionales, la formulación de las políticas comerciales está fuertemente influida por las transnacionales.

Las políticas de competencia han sido de gobernabilidad económica nacional más que internacional. La capacidad de gobernabilidad en el nivel nacional es el punto crucial de la efectividad de los mercados y el crecimiento económico. Las capacidades enfocan la atención en la importancia de reconciliar las tareas institucionales en dicho nivel y el diseño de instituciones de gobernabilidad internacional en forma que produzcan efectos de suma positiva.

El reto más grande que enfrentan las instituciones de gobernabilidad internacional es revertir las tendencias de desigualdad creciente entre los diferentes países y hacia el interior de los mismos, lo cual caracteriza a los procesos actuales de globalización económica. La simple apertura económica difícilmente logrará esos resultados. Si todas las instituciones internacionales trabajan hacia las mismas metas, se reducirá la dificultad para la resolución de conflictos en los acuerdos comerciales. Los desbalances de poder entre los estados pequeños y las grandes corporaciones transnacionales necesitan ser regulados globalmente.



Bibliografía

- Bonaglia, Federico; Jorge Braga de Macedo y Maurizio Bussolo, *How Globalisation Improves Governance*, OECD Development Centre, septiembre de 2001.
- Boron, A., *State, Capitalism and Burocracy in Latin America*, Bolder, Lynne, 1995.
- Camou, Antonio, "Gobernabilidad y democracia en América Latina", en *Nexos*, núm. 241, enero de 1998, pp. 105-111.
- Cerrillo, A., "La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad", en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 8-9, 2001, pp. 543-576.
- Curcio Gutiérrez, Leonardo, "Gobernabilidad en tiempos de crisis: la experiencia mexicana", en *Sociológica*, año 11, núm. 30, enero-abril de 1996.
- De Quiroga, Giancarla, "Gobernabilidad y participación ciudadana", en *Afers Internacionals*, núm. 47, Fundación Cidob, Barcelona, 1999.
- Feldman, Eduardo, "The Emergence of a New Governance System in Argentina: Institutional change, politics and economics", disertación, Department of Political Science, University of North Carolina, 2001a.
- , "La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización: del cambio de régimen a la arquitectura institucional de governance y la gobernabilidad", en *Instituciones y Desarrollo*, edición especial núm. 8/9, mayo, 2001.
- Hague, Rod; Martin Harrop y Shaun Breslin, *Comparative Government and Politics*, Londres, Macmillan, 1998.
- Kooiman, J., *Modern Governance: new government-society interactions*, Londres, Newbury Park, 1993.
- Hallyday, Fred, "Gobernabilidad global: perspectivas y problemas". en *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 9, Madrid, 1997.
- Held, David, "Democracy and the Global Order", Standford, Standford University Press, 1995.
- Henisz, Witold J., "The institutional environment for economic growth", en Witold Henisz, *The Institutional Environment for International Investment: Safeguarding against state sector opportunism and opportunistic use of the state*, Economics and Politics. Blackwell Publishing, vol. 12(1), pp. 1-31.
- Humphrey, J. y H. Schmitz, "The Triple C Approach to Local Industrial Policy", en *World Development*, vol. 24, núm. 12, 1996, pp. 1859-1877.
- Inglehart, Ronald, *Culture shift in advanced Industrial Society*, Princeton University, 1990.
- Martínez Nogueira, Roberto, "Estado, sociedad civil y gestión pública. Parte I y II", en *Magazine Instituto Internacional de Gobernabilidad*, núm. 25, Barcelona, 18 de diciembre de 2001.
- North, Douglas, "La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano",

- proyecto PNUD, Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1998.
- , “A transaction cost theory of politics”, en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, núm. 4, 1990, pp. 355-367.
- O'Donnell, Guillermo, “Delegative democracy”, *Journal of democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994, pp. 55-69.
- Orozco, Manuel, “Democracia y participación ciudadana”, *Magazine Instituto Internacional de Gobernabilidad*, núm. 23, 6 de noviembre del 2001.
- Pachano, Simón, *Gobernabilidad en crisis*, Santiago de Chile, Comisión Sudamericana de Paz, 1990.
- Prats, Joan, “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 10, Barcelona, octubre de 2001, http://www.iigov.org/revista/re10/re10_04.htm.
- Peters, B. Guy, “Globalization, Institutions and Governance”, European University Institute, Jean Monnet Chair Paper, Robert Schuman Centre, núm. 98/51, 1998.
- Ruys, Pieter H.M; René van den Brink y Radislav Semenov, *Values and Governance Systems*, Center for Economic Research, Tilburg University, 1999.
- Saldomando, Angel, “La cooperación en gobernabilidad”, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2002, <http://www.iigov.org/documento/tema1/docu0098.htm>.
- Torrijos R., Vicente, *La gobernabilidad reluctante*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Biblioteca de Ideas, 2001.
- Williamson, O.E., “The Institutions of Governance”, AER Papers and Proceedings, vol. 88, núm. 2, 1998, pp. 75-79.
- , *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, Free Press, 1985.
- Ziccardi, Alicia, “La gobernabilidad en las metrópolis latinoamericanas”, en *Comercio Exterior*, México. v. 45, núm. 10, octubre de 1995, pp. 797-801.