

## **CRISIS Y TRANSFORMACIÓN DE FORMAS, ESTRUCTURAS, PROCESOS Y MECANISMOS DE GOBERNABILIDAD ECONÓMICA GLOBAL**

José G. Hernández\*

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, CIUDAD GUZMÁN-MÉXICO

### **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. Las instituciones de la economía global necesitan para su legitimación política y social, solucionar dentro de un sistema democrático los problemas de los efectos distributivos sociales y ambientales perniciosos que provoca, asegurando la primacía de los gobiernos nacionales y locales como los pilares de la gobernabilidad económica global. La calidad de esa 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 conceptos inextricablemente indivisibles.

**Palabras claves:** Gobernabilidad económica, calidad de gobernabilidad, mecanismos de gobernabilidad.

### **GOBERNABILIDAD GLOBAL**

Recientemente, la gobernabilidad se está convirtiendo en titularidad global implementada a través de decisiones y medidas colectivas que son delimitadas bajo esquemas de derecho internacional por instituciones que responden a intereses de la globalización. Por lo tanto, la gobernabilidad global tiene como función principal el establecimiento de regulaciones de la dinámica de los mercados globales abiertos mediante el aseguramiento de los derechos de propiedad industrial e intelectual, el fortalecimiento de mecanismos de libre acceso a los mercados.

Sin embargo, dadas las dos tendencias anteriores, la gobernabilidad global de la sociedad está recayendo en las grandes empresas con intereses transnacionales y multinacionales. Las grandes corporaciones transnacionales se reparten los mercados internacionales para aumentar su dominio e influencia. La retórica del poder militar hegemónico en el mundo, justifica las intervenciones

---

\* [jvargas@cusur.udg.mx](mailto:jvargas@cusur.udg.mx)

militares en los demás países del mundo por “razones humanitarias”, para imponer la democracia como sistema de gobernabilidad global o en nombre de los derechos de los pueblos.

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 global, tales como las instituciones financieras internacionales y a 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 deben ser solamente una parte de un sistema más amplio de gobernabilidad que busque 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 al nivel internacional.

La conexión entre los procesos de globalización y la gobernabilidad se relaciona con la presión que la globalización pone sobre las naciones en términos de competitividad, la cual puede ser mejorada por los gobiernos mediante el incremento de la eficiencia de las instituciones de gobierno capaces de trasladar en los mejores servicios sociales a la ciudadanía en retorno de sus aportaciones fiscales. Bajo este nuevo arreglo geo-económico global, la gobernabilidad centrada en el estado nacional que no resiste los embates de los procesos de globalización económica pierde control sobre los flujos económicos, financieros y tecnológicos en sus fronteras territoriales, para dar lugar a procesos de dependencia-interdependencia. No obstante, para que los flujos de capital en los mercados internacionales sean efectivos y transparentes, tiene que ser promovidos por instituciones que propicien la facilitación de la gobernabilidad global. Los Estados nacionales todavía desempeñan un rol importante en la promoción y conquista de los mercados internacionales y en la protección de los mercados internos.

La democracia global avanza bajo la concepción de que los intereses económicos privados son 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, con referencia a una democracia global que vaya más allá del Estado nación, Held (1995) argumenta la construcción de una “democracia cos-

mopolita” con base en un complejo de instituciones organizadas bajo formas nuevas de gobernabilidad global cuya finalidad sea resolver problemas globales como la de los flujos económicos. Esta democracia cosmopolita es también una democracia económica. De acuerdo al investigador, “es posible 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 global entraña grandes peligros para la humanidad. Los imbalances de poder entre los Estados pequeños y las grandes corporaciones transnacionales necesitan ser regulados globalmente. Sin embargo, la profundización de los procesos de globalización exigen una reconceptualización del poder político replegado en los Estados-nación. El surgimiento de una gobernabilidad democrática que promete libres mercados y libertad a las naciones ha sido deformada por las normas constitucionales. Bajo este esquema globalizador, la gobernabilidad democrática que implica procesos de desarrollo económico y social de los pueblos. De hecho es la sociedad local y regional uno de los actores sociales para la promoción de un desarrollo más justo y equitativo. El desafío para una mejor gobernabilidad bajo un marco globalizador se centra en un sistema que logre el desarrollo integral del ser humano mediante la armonización de las metas macro económicas de crecimiento y de igualdad social.

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

## **CONCEPTOS DE GOVERNANCE Y GOBERNABILIDAD**

Gobernabilidad y governance son dos conceptos interrelacionados, pero con significados diferentes. Ambos son conceptos realmente multidimensionales que es necesario hacer operacionales. El concepto de governance y el de gobernabilidad son interdependientes y operacionalizables en las estructuras institucionales de los diferentes sistemas económicos, sociales y políticos, aunque se refieren a distintos fenómenos sociopolíticos. El governance y la gobernabilidad como un atributo de la sociedad son circunstanciales al desarrollo socioeconómico, es decir, la gobernabilidad social fundamenta 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 de governance desarrollado por los organismos internacionales (Ziccardi 1995). Se requiere de un organismo

internacional que asegure a los países débiles que no van a 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 garanticen la reducción de la pobreza. Gobernabilidad y governance pueden ser conceptos equiparables (Feldman, 2001<sup>a</sup>, 2001<sup>b</sup>) que dan la oportunidad para estudiar la relación que existe entre una “estructura de governance” y las bases institucionales de la gobernabilidad. Las estructuras de governance necesariamente tienen efectos sobre la gobernabilidad (Cerrillo, 2001).

No obstante, los conceptos de governance y gobernability se refieren a fenómenos sociopolíticos diferentes. Así, “el concepto de governance sirve como paraguas conceptual para referirse a las diversas instancias de “gobierno” (entendido como un sentido amplio) público y privado que existe en una sociedad, así como para analizar las consecuencias derivadas de la coexistencia de distintas redes locales de governing institutions de distinto grado de sofisticación y desarrollo institucional (incluyendo pero no reduciendo éstas a la de la esfera política).”

Entre el enfoque neoinstitucionalista y el de regulación democrática emergen los conceptos de governance y gobernabilidad como una relación existente 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 que tenga para la resolución de conflictos.

El marco conceptual del governance es la eficacia del conjunto de elementos institucionales que constituyen el capital institucional y que tienen como fin la reducción de los costos de transacción. La dimensión normativa de governance delimita el papel que deben desempeñar los diferentes actores, y más específicamente las instituciones, en la promoción del desarrollo. Este concepto normativo considera a la gobernabilidad como “una condición necesaria y no suficiente para la producción de desarrollo”.

El Consejo Británico de Governance define governance como el proceso cuyos elementos en la sociedad otorgan poder y autoridad, influencia y establecen políticas y decisiones relacionadas con la vida pública y el desarrollo económico y social. El anglicismo governance significa “gobernación”, “gobernalidad”, “gobernabilidad”, “buen gobierno” (Stoker, 1998), “governancia” (Stren, 2000) y gobernanza (Solá, 2000). La real Academia española define el término gobernanza como: “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado en la economía” (Pascua y Rey, 2001).

Inicialmente el término *governance* fue utilizado como *governing* o proceso de gobernar a través de las organizaciones de gobernanación y que ha derivado en el concepto de “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz, 2000). De acuerdo a Martínez Nogueira (2001), el concepto de gobernanancia o gobernase, enfatiza “la capacidad de orientar, impulsar y promover comportamientos sociales no sometidos a las relaciones jerárquicas propias del aparato administrativo del estado. La *governance* es un producto conformado por redes intra e interorganizacionales que implica los fenómenos de la co-dirección y la co-gestión bajo mecanismo de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas instrumentadas mediante el diseño de estructuras de *governance* inclusivas y supervisadas por el gobierno.

En este mismo sentido por *governance* se entiende, según Prast (2001) las “instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores (gubernamentales, del sector privado y la sociedad civil)” el concepto de gobernanación de acuerdo con Prast (2001), se encuentra fuertemente vinculado al de “*governance*”, término que conceptualiza como una herramienta analítica y descriptiva, al señalar que es “la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes”. *Governance* 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” de acuerdo con Kooiman (1993).

El concepto de *governance* como régimen, son las “normas explícitas e implícitas que definen quienes son los actores políticos relevantes y a través de que canales y con qué recursos se posicionan activa y políticamente” (O’Donnell, 1994). *Governance* es una forma de gestionar la estructuración del régimen para alcanzar una mayor legitimidad en las acciones políticas del gobierno y del Estado, así como de los diferentes actores de la sociedad civil. El concepto de *governance* desarrollado por Hyden como la “gestión consciente de las estructuras del régimen con la mirada puesta en el fortalecimiento de la legitimidad del espacio público” considera éste último como una variable dependiente.

Peters (1998) lo entiende como un concepto que implica conducir o emplear mecanismos orientados a proveer a la sociedad de una dirección coherente. En este concepto se asume que se requiere una dirección central coherente. Los mecanismos de autoridad tienen la capacidad para proveer dirección genérica que ni el mercado, ni las redes son capaces de proveer más allá de la autodirección e implementación de sus propias acciones.

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.

*Governance* es la capacidad de la toma de decisiones del gobierno. La misma se entiende como la capacidad del gobierno para guiar, dirigir e influir en las acciones económicas y sociales. *Governance* se confunde con la administración del sector público. *Governance* es "la forma en que el poder o la autoridad política, administrativa o social es ejercida en el manejo de los recursos o asuntos que interesan al desarrollo", (Banco Mundial, 1995; PNUD, 1997, citados por Prats, Octubre 2001).

Para Martínez Nogueira (2001) *governance* significa el marco de comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas. Además, *governance* se emplea para indicar desde "la economía de los costes de transacción", las "formas de coordinación social", las diferentes formas de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden civil". Estos conceptos apuntalan una teoría general de las dinámicas sociales. Así, la *governance* es la determinación de los usos amplios en los cuales los recursos organizacionales son expuestos y la resolución de conflictos entre todos los participantes en las organizaciones. 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.

La gobernabilidad, del latín *gubernaculum* que significa timonel que "da rumbo y estabilidad a l nave", hace referencia a "la necesidad de que haya una ruta confiable y un equilibrio entre las partes componentes del conglomerado civil para evitar que la conflictividad destructiva surja entre ellas", de acuerdo a Fernández Santillán (1997).

Pachano (1990:7) afirma que se recurre a "la noción de gobernabilidad para definir ese enfrentamiento entre las condiciones vigentes y las necesidades de estabilización y control del sistema democrático" Cursio Gutiérrez (1996:169) la define 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 es definida como "el grado en que las relaciones entre los actores poderosos obedecen a unas fórmulas estables y aceptadas" de acuerdo a Coppedge (2000).

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 sobre diferentes cursos de acción. Es el resultado emergente de las interacciones privadas y públicas. Para Hague, Harrop & Breslin (1998:5), la gobernabilidad es "la tarea de manejar sociedades complejas, contemplando la coordinación de algunos organismos propios del sector público y privado".

La gobernabilidad se refiere a la habilidad de la sociedad para gobernarse a sí misma, por y a través de su propia gente, incluyendo el gobierno electo. La gobernabilidad orienta los esfuerzos de la sociedad como un todo mediante procesos de formulación e implementación de políticas y toma de decisiones, elección de alternativas y asumir las responsabilidades compartidas por los resultados. 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".

La gobernabilidad trasciende el mero papel del gobierno sólo y desde arriba, para tratar de orientarse hacia el cuestionamiento de las funciones y por otro lado, la promoción de la función regulatoria del desarrollo local. Los neoliberales rechazan el estatismo como una deformación de las funciones del estado que asume las funciones de la sociedad y de los individuos. Entonces, el problema se reduce a establecer los límites en la realización de dichas funciones.

La gobernabilidad 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). Gobernabilidad es la capacidad política de gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. La gobernabilidad se relaciona con el ejercicio del poder del gobierno. La gobernabilidad según Kauffman (2000) es un concepto clave en el dominio de las libertades públicas y se revela indispensable a los ciudadanos que desean pronunciarse sobre la acción del Estado. Una sociedad dispuesta a aceptar las decisiones de gobernantes y del sistema político y sus productos, dentro de las reglas institucionales, constituye el mejor indicador de la gobernabilidad alcanzada. Por o tanto, la gobernabilidad en u atributo de la sociedad.

Por lo tanto, el concepto de gobernabilidad 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 consiste en los medios para lograr el orden en relación a los conflictos que amenazan las oportunidades para la obtención de los beneficios mutuos en las transacciones, consideradas como las unidades de análisis. Así, el concepto de 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 llamadas a asegurar la gobernabilidad en un momento y en un sistema sociopolítico dados”.

“La gobernabilidad democrática recubre ámbitos complejos, que en lo fundamental tiene que ver con la capacidad del país de producir las regulaciones necesarias para conducir su procesos de desarrollo” (Saldomando, 2002). El elemento de mecanismos complejos sociales, económicos y de bienestar y la desmitificación de las alternativas políticas disponibles a los representantes electos (Nath, 2000).

Desde una visión Estado-céntrica en donde los gobiernos tienen un papel predominante, la gobernabilidad es provista por una sociedad influida por redes organizacionales de grupos de interés como los iron triangles o triángulos de hierro y los sigue networks o redes temáticas que debilitan el papel de la gobernabilidad Estado céntrica y contribuyen a centar la gobernabilidad en la sociedad civil misma, lo cual puede predeterminar la agenda política de los gobiernos. Para el análisis de gobernabilidad se requiere el mapeo de las relaciones complejas y diversas de los actores estratégicos. Actor estratégico es “todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos” (Prats, 2001).

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”.

#### **GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

La gobernabilidad tiene dos connotaciones: como gobernabilidad democrática y como grado de gobierno. La gobernabilidad democrática se refiere a la forma de hacer gobernable la democracia mediante procesos regulados por instituciones que dan cauce a la pluralidad de intereses en un ámbito de garantías y libertades. No obstante, la democracia no es condición suficiente para que exista gobernabilidad democrática. La gobernabilidad entendida como grado de gobierno hace referencia a las percepciones sobre el desempeño del gobierno que tienen los ciudadanos. Las normas básicas y las formas de regulación se refuerzan mutuamente con el Estado de Derecho y con las estructuras institucionales integradas por las redes de los actores políticos estratégicos y por el conjunto de las políticas públicas, económicas, sociales, etc.



La gobernabilidad democrática se asocia a los conceptos de Zorden, estabilidad, eficacia y legitimidad política basada en la democracia". De acuerdo a Ansaldi (1990:12) la gobernabilidad democrática "es la capacidad de que dispone un gobierno de ser obedecido sin violentar las reglas de juego de la democracia y sin que la amenaza de ruptura de éstas por otro actor social político resulte convincente para el conjunto de la sociedad". La gobernabilidad democrática es conceptualizada por Lechner (1995) como "las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir eficazmente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política". Estos procesos sociales en su relación entre interacciones y operaciones en las diferentes escalas de espacios, siempre son reducidos en análisis dualísticos y simplistas de lo nacional y doméstico en función de lo internacional o exterior.

La esfera de la gobernabilidad democrática se refiere, de acuerdo con Costafreda (2000), al conjunto de reglas del juego que determinan las coordenadas para la acción colectiva en una sociedad. El concepto de gobernabilidad democrática se vincula el concepto de gobernabilidad política porque se "asume la importancia del estado y de su gobierno como catalizador y conductor de la acción colectiva", sostiene Cruz (2001). Para el mismo autor, la gobernabilidad democrática es una concepto que debe entenderse como "la capacidad de presentar e implementar decisiones políticas mediante causas institucionales y las reglas del juego establecidos en los regímenes democráticos".

"La gobernabilidad democrática recubre ámbitos complejos, que en lo fundamental tiene que ver con la capacidad del país de producir las regulaciones necesarias para conducir su proceso de desarrollo" (Saldomando, 2002).

La gobernabilidad democrática estudia las instituciones políticas y actores políticos clave. La relación e interacción de actores estratégicos que luchan políticamente en contextos institucionalizados, así como la "conformación y el diseño político institucional como determinante del comportamiento y expectativas estratégicas de dichos actores", constituyen el principio de la gobernabilidad democrática. Gobernar requiere de capacidades para coordinar los esfuerzos de diferentes agentes y actores que deciden sobre diferentes cursos de acción.

El equilibrio entre el poder del Estado, el dinero del mercado y las formas de creencias de la sociedad civil es importante para que funcione el mercado, es decir, se requiere el balance entre el mercado, el sector privado y el gobierno o el Estado. El Estado puede balancear con el mercado el desarrollo económico. Las relaciones entre el mercado y el Estado pueden ser orientadas por la gobernabilidad democrática que sirve de sustento a la gestión social mediante la cooperación de las instituciones nacionales que regulan los mecanismos de

distribución equitativa de los recursos. Es necesario la presencia del mercado y también la intervención de los gobiernos. El estado intervencionista usa el poder para colonizar la sociedad y el estado neoliberal subyuga a la sociedad al libre juego del mercado, limitando con ello las posibilidades de la sociedad civil para establecer una gobernabilidad democrática.

El sistema político que se fundamente en la gobernabilidad democrática genera mecanismos de acuerdos y negociaciones sobre la base de un amplio acceso a la información de carácter pública, lo cual permite ampliar las posibles respuestas a la solución de problemas públicos. El programa político de gobernabilidad democrática propuesto para los estados latinoamericanos a finales de los noventa, por ejemplo, se orienta a alcanzar la estabilidad de las instituciones políticas y sociales a través del fortalecimiento de las organizaciones intermedias entre el estado y la sociedad civil, tales como los partidos políticos, con capacidad para eliminar las barreras existentes entre la sociedad civil y el Estado.

Así la gobernabilidad democrática es una construcción para los procesos de la democracia latinoamericana que experimentan dificultades para su consolidación y sería amenazas de "regresión neo-autoritarias". La falta de gobernabilidad conlleva la amenaza de "anomias y desintegración social". Los elementos del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas para la promoción de la gobernabilidad y la democracia en Latinoamérica comprenden la consolidación de la gobernabilidad democrática más allá de las elecciones, el fortalecimiento de las instituciones de la gobernabilidad democrática, promoción del Estado de Derecho mediante la separación de poderes, el apoyo a la sociedad civil con atención particularizada a las organizaciones no gubernamentales, grupos de educación cívica, centro de estudios y desarrollo de políticas, medios de comunicación independientes y sindicatos (Santiso, 2002).

Este programa de gobernabilidad busca la promoción de la política democrática orientada a la formación de una opinión pública mediante una regeneración de la vida ciudadana capaz de encausar los intereses y derechos de la sociedad civil que el mismo Estado reconoce. En Latinoamérica, la estrategia de renovación política centrada en la acción de nuevos actores no ha podido participar en la implantación y consolidación de un sistema más democrático que de cumplimiento a las promesas de una democracia más justa en lo social y más profunda en lo político. Una mayor libertad política e igualdad social requiere de nuevas estructuras y arreglos de las instituciones políticas. Cuando se ponen en riesgo las instituciones políticas de los regímenes democráticos, se arriesga también la capacidad del sistema político para generar los consensos y por lo tanto, se amenaza la gobernabilidad democrática.

En la gobernabilidad democrática, los actores estratégicos se comportan más de acuerdo al modelo de la poliarquía, con la representación de actores proporcional a su poder y en donde los actores más poderosos resuelven sus diferencias y conflictos acatando las decisiones emanadas de los poderes ejecutivo y legislativo designados por voluntad popular mediante procesos de elección. La gobernabilidad democrática plantea la necesidad de analizar el comportamiento de los actores estratégicos en la resolución de sus conflictos.

La gobernabilidad democrática es un elemento imprescindible para un crecimiento económico sostenido y un desarrollo social. Entre la democratización y el desarrollo social existe una relación estrecha. Sin embargo, la inestabilidad es congénita a la democracia liberal como consecuencia de que ofrece más expectativas y perspectivas que soluciones y, por lo tanto, los procesos de democratización son inherentemente inestable e inciertos. En América Latina, la gobernabilidad democrática es una construcción que Prats (2001) delimita como la que trata que la transición y consolidación democrática sean gobernables y mejoren el desempeño económico, social y político a tal grado que se evite la regresión al autoritarismo. En México se acepta esta construcción después del 2000 en que se convierte en una poliarquía. Durante los períodos de transición, no se puede eliminar del todo la inestabilidad política y por lo tanto se retrasa la creación del marco económico. La aplicación de la ley se vuelve difícil en tanto que el Estado redefine su papel, lo cual resulta en un papel de credibilidad. Cualquier transición de modelo económico para que sea exitosa requiere de la intervención estatal para establecer las reglas del juego mediante procesos de institucionalización.

Un sistema de gobernabilidad autocrático que cumple institucionalmente con ciertos requerimientos pueden contribuir al crecimiento económico, por lo que no puede haber crecimiento sin gobernabilidad y desarrollo humano sin gobernabilidad democrática. El crecimiento económico mantiene y refuerza el régimen político que conduce al desarrollo. La pobreza, la desigualdad social y la exclusión son amenazas a la seguridad humana y obstáculos para obtener el desarrollo humano sustentable. La desigualdad social vulnera los procesos democráticos, crea dependencia de los más ricos, quebranta los lazos de fraternidad comunitaria y la desesperación de los que menos beneficios y oportunidades tienen del sistema económico, a pesar de que las distribuciones sociales y genéticas son un activo común de la comunidad en la cual se ejercen y se reconocen.

La gobernabilidad democrática está vinculada con la capacidad de gobernar en espacios definidos y resulta de una estructura de gobernanza por un nuevo diseño institucional promovido por el modelo neoliberal que da lugar a la emergencia de una sociedad "multicéntrica", en los conceptos de Luhman (1982). La gobernabilidad democrática en América Latina requiere la construcción de una

cultura cívica sobre la base de un proyecto de ciudadanía participativa y de integración de la comunidad nacional que promueva el desarrollo humano. Para implementar este proyecto se requiere del cambio institucional con una nueva cultura política en la que se involucren los principales actores. Como variable de la política, la cultura política es entendida por algunos analistas como esencial, mientras que para otros es residual en el análisis de los patrones culturales de la conducta política.

Así, la gobernabilidad democrática de los gobiernos locales se fortalece con el ejercicio autónomo de la autoridad para la formulación e implantación de sus propias políticas públicas como respuesta a las demandas de la ciudadanía. La crisis financiera por la que atraviesan los gobiernos locales los ha impulsado a utilizar un nuevo modelo de gestión social que articule y coordine los esfuerzos aislados y fracturados de organizaciones y actores sociales para integrarlos en proyectos participativos con estructuras de organización flexible pero en un mismo espacio social de tal forma que integre a la sociedad.

#### **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 resulta cuando los conflictos entre los diversos actores estratégicos tradicionales y emergentes cuestionan 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 y que ponen en evidencia las tensiones existentes entre los requisitos de la democracia y los de la gobernabilidad.

El origen de las crisis de gobernabilidad 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 las reglas y procedimientos débiles o inadecuados, de la emergencia de los nuevos actores y del cambio estratégico de actores poderosos.

La crisis del estado de bienestar es empujada por nuevas correlaciones del poder de los actores involucrados que multiplican y que se interrelacionan con las organizaciones políticas. El sistema capitalista transnacional tiene contradicciones internas que hacen que el Estado Neoliberal atraviese por una crisis de gobernabilidad y legitimidad, debido que los procesos de globalización impulsados debilitan la integración económica interna, 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 en que se encuentran, la cual considera el autor ser una gobernabilidad que surge desde la ingobernabilidad reluctante se caracteriza por la nula o poca presencia del Estado, por un control difuso territorial y por una diversidad de fuerzas que pretenden legitimar la autoridad. Las fronteras territoriales de los Estados nación son derribadas por los inminentes procesos de globalización, haciendo casi imposible mantener su autonomía y soberanía sobre sus propias instituciones.

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. Este riesgo es agravado además por los partidos políticos que pierden el rumbo ideológico y programático, lo que 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 cápita y a la determinación de un promedio real de consumo. No obstante, la aplicación por los gobiernos de los países en desarrollo, de 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.

Los analistas y teóricos de los procesos de globalización se equivocan cuando sentencian la muerte prematura del estado nación, cuando en realidad se aprecian fuertes procesos de transformación de sus funciones en la economía política mundial. Las crisis de gobernabilidad pueden ser la oportunidad para que un sistema sociopolítico establezcan un nuevo equilibrio institucional que aliente su desarrollo. Si bien el desarrollo requiere de gobernabilidad, no toda forma de gobernabilidad produce desarrollo (Prats, 2001).

## FORMAS DE GOBERNABILIDAD

La modernidad erige el Estado-nación como una forma de gobernabilidad para garantizar un espacio a la nación que necesita ejercitar su vocación histórica. Muchos de los habitantes de las regiones menos desarrolladas viven bajo condiciones que pueden ser descritas como modernidad desigual más que post-modernidad. 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 los procesos de globalización económica empujados por la competencia abierta de los mercados globales bajo el modelo neoliberal de desarrollo, desafían las formas de gobernabilidad institucional de los estados nación, presionan para la liberación y desregularización de los sistemas económicos y financieros, promueven la privatización de amplios sectores de empresas públicas e instituciones de investigación y educación superior, adaptaciones de políticas ambientalistas y sociales, etc. La victoria de la mundialización del capital presupone la victoria 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 la única forma de gobernabilidad congela el orden de cosas existentes, descalifica y censura toda alternativa posible.

El análisis del fenómeno de la globalización económica y su impacto en las formas de gobernabilidad se hace bajo 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 una forma de gobernabilidad es vista como un proceso continuo de transformación, más que como una construcción terminada. Las grandes corporaciones globales que invierten y establecen operaciones en países y localidades determinadas, son seguidos por sus principales proveedores que 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 liberales que procuran más mercado y los intergubernamentalistas que buscan una mayor participación de estado, surgen las estructuras de redes de las sociedades que involucran en su diseño las estructuras de los mercados, los actores privados (organizaciones no

gubernamentales, empresas, clusters, redes de gestión política, etc.) y los Estados en nuevas formas de gobernabilidad, tales como las interacciones entre los emplazamientos locales, nacionales y globales, las alianzas trans-locales.

En las externalidades de red, los beneficios son mayores para cada usuario dependiendo en 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 externalidades regulatorias, como en el caso cuando se establecen regulaciones para proteger a los productos nacionales de la competencia foránea. El carácter regulador de esta forma de gobernanza tiene un alcance internacional.

Los nuevos arreglos institucionales que dan origen a nuevas formas de gobernabilidad proporcionan beneficios que compensan ampliamente las inversiones que resuelven las relaciones contractuales, de acuerdo a 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 reduce los comportamientos oportunistas a su misma expresión.

Ciertas formas de gobernabilidad tienen la tendencia a 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 no siempre la gobernabilidad democrática favorece el desarrollo humano. Tal como Prats (2001) sostiene: "Si bien el desarrollo requiere de gobernabilidad, no toda forma de gobernabilidad produce desarrollo". 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.

El término gobernanza se refiere a las acciones y funciones del gobierno como un modo de gobierno o una forma de gobernar, es decir, una forma de gobernabilidad. Por lo mismo, hay un interés creciente por encontrar otras formas de gobernabilidad, tales como otros arreglos de federalismo, para dar acomodo a la pluralidad nacional o multinacional. Oates (1991: 22) sostiene que "...para el economista el término federalismo no debe ser entendido en un estrecho sentido constitucional. En términos económicos, todos los sistemas de gobierno son más o menos federales; aún en un sistema formalmente unitario, por ejemplo, hay un considerable grado de discreción fiscal de ipso en los niveles descentralizados".

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.

## **ESTRUCTURAS DE GOBERNABILIDAD**

Los cambios en la estructura de *governance* alteran la ingeniería institucional de la gobernabilidad. Las estructuras de *governance* tienen efectos sobre la gobernabilidad (Cerrillo, 2001). 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 actores 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 que operan una estructura de gobernabilidad quasi jerárquica y una forma basada en la negociación intergubernamental.

En una gobernabilidad de representación, los últimos principales son los miembros en los más bajos niveles de delegación (Ruys et al, 1999). La implementación de la gobernabilidad es un tipo de organización jerárquica de arriba hacia abajo que describe otros parámetros tales como el número de niveles organizacionales. La estructura de una organización con una gobernabilidad de implementación que provee 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 que se coloca en la cúspide de la jerarquía.

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. 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 reglas de 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 aún las transacciones más simples requieren de una estructura de *governance* para proteger de ciertos peligros a las partes que intercambian.



La amplia gama de relaciones contractuales en los fenómenos organizacionales se comprenden mejor desde la perspectiva de la estructura de *governance* de las instituciones trata de los arreglos que gobiernan las relaciones de los individuos en las instituciones. Es decir, 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 rol que las instituciones juegan en el desarrollo económico y sugieren que la evolución de las estructuras de gobernabilidad de las instituciones políticas y económicas generan ambientes que contribuyen al aumento de la productividad y el crecimiento económico.

Así, un tipo de estructura de gobernabilidad neoinstitucional para la provisión de un servicio público que tiene lugar en empresas con una gobernabilidad de implementación que forman una industria del servicio público. El enfoque neoinstitucional en instituciones cognitivas, el énfasis en cambio institucional se centra más en determinar como se reemplazan o transforman prácticas legítimas cognoscitivamente y como se terminan los supuestos que se consideran existen.

Las estructuras de gobernabilidad global son factores exógenos en la economía global porque dan sustento a marcos normativos para las instituciones multilaterales, las grandes corporaciones transnacionales y multinacionales, los Estados nacionales, las cuales tienen impactos directos sobre las regiones y las localidades. Estos impactos demuestran las interrelaciones existentes entre los niveles globales, regionales, nacionales y locales y 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 a través de las redes transnacionales con la gobernabilidad global que se extienden más allá del control intergubernamental y del mercado.

La interactividad de las relaciones entre las empresas y su entorno institucional formado por estructuras de gobernabilidad y redes de meso-economías 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. Las cadenas globales de valor agregado tienen como soporte una compleja diversidad de estructuras de gobernabilidad que van más allá de las simples transacciones comerciales, tal como Humphrey y Schmitz (1996:7) 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 externo al mercado en el otro.

El ajuste estructural propuesto se relaciona con un cambio y un diseño institucional que modifica la estructura de *governance*, dando lugar a la emergencia de una “sociedad multi-céntrica, de acuerdo a Luhman (1982), la cual a su vez contribuye a modificar la gobernability o gobernabilidad en su concepto más amplio. Soltan (1993: 4) advierte que “...cuando hablamos de una ‘perspectiva del diseñador’ institucional, puede sonar como el lenguaje de los ingenieros sociales, dándole forma a las instituciones del modo que otros ingenieros diseñan puentes y barcos o del modo que los arquitectos diseñan edificios. El problema del diseño institucional es claramente muy distinto, así que adoptar una perspectiva del diseñador no necesariamente debe conducir al gran constructivismo que Popper, Hayek y muchos otros han acertadamente criticado, y cuyos peligros son obvios”.

La gobernabilidad democrática es el producto de una estructura de *governance* que resulta de un nuevo diseño de instituciones promovido por el modelo neoliberal y que da lugar a la emergencia, de lo que Luhman (1982) denomina la “sociedad multi-céntrica”. En la gobernabilidad democrática, la esfera social de la sociedad es muy amplia. Estos arreglos institucionales tienen que dar respuesta a criterios de representatividad y responsabilidad política, al mismo tiempo que dar la flexibilidad necesaria al sistema para agilizar y eficientar los procesos políticos. Los diferentes niveles de acción y participación en los procesos políticos se han expandido más 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 élites cuyas decisiones afectan las vidas.

Los cambios que se gestan en la estructura de *governance* modifican la ingeniería de las instituciones y afectan la gobernabilidad de la sociedad. La calidad de la gobernabilidad democrática está vinculada con los arreglos políticos institucionales en el análisis de la gestión pública. La gestión pública es un factor importante para tomar decisiones que fortalezcan 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.

## **PROCESOS DE GOBERNABILIDAD**

La sociología política y el institucionalismo de la ciencia política fundamentaron conceptualmente la noción del buen gobierno empujando 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 que 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 que ejercitan su elección racional delimitada en términos del beneficio esperado. La formación de redes de política pública es una alternativa que tiene el 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 miembros mismos de la comunidad, mientras que la implementación de la gobernabilidad constituye jerarquías que parten de las cúspides hacia abajo con poder dado por una autoridad superior.

Pero lo que aquí interesa es estudiar la relación existente entre los procesos de gobernabilidad, los procesos 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 globalización que afecta la gobernabilidad y el desempeño económico. Las instituciones son consustanciales a la idea de orden económico y se relacionan 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 un auto renovación y un auto aprendizaje. Las reglas institucionales deben fomentar la cooperación en los procesos de interacción que facilitan los intercambios de ideas entre los diferentes actores políticos y sociales, allanando el camino hacia la gobernabilidad democrática.

La gobernabilidad democrática requiere de procesos de toma de decisiones y de resolución de conflictos entre los diversos actores económicos, políticos y sociales con base a un sistema de reglas y procedimientos. La gobernabilidad democrática, de acuerdo a Prats (2001), presupone la existencia de democracia que implica procesos de "toma de decisiones de autoridad y la resolución de

conflictos entre los actores estratégicos” que se producen conforme a “un sistema de reglas y fórmulas”.

El sistema de medición del desempeño estratégico es uno de los componentes de la Nueva Administración Pública. La gobernabilidad interna de las organizaciones se manifiestan en jerarquías. Los problemas que tienen las jerarquías para lograr coordinaciones más efectivas han impulsado a la aplicación de procesos de flexibilización post-fordista que 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 los procesos de descentralización y de *de-volution* en todos los niveles de gobierno, aunque en su implementación no siempre consideró las complejidades locales. Homogeneidad y rigidez de normas son obstáculos a la autonomía de los procesos de descentralización que no permite a los gobiernos locales que avancen en función de sus propias posibilidades, oportunidades y potencialidades, definiendo sus propias instancias y mecanismos de participación, los cuales se orientan a la gestión de proyectos y construcción de obras sin otorgar a los ciudadanos el poder de decisión para convertirlos en actores políticos. Tanto una mayor participación ciudadana y una mayor 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 pública requiere que los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas estén estrechamente vinculados con las capacidades del Estado y sus contribuciones al logro de la gobernabilidad democrática. 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 que promueven espacios de confianza entre el sector público, la ciudadanía y la sociedad civil.

#### **MECANISMOS DE GOBERNABILIDAD**

La economía neoinstitucional demuestra las deficiencias e incapacidades del Estado como mecanismo de gobernabilidad y coordinación que garanticen los

acuerdos y compromisos sobre la propiedad. Los nuevos mecanismos de gobernanza 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. Las nuevas formas y arreglos institucionales 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 rol 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 garanticen su acceso a la información, a los procesos de formulación e implantación de las políticas públicas, el 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, etc.

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 existe una conexión entre inversiones y propiedad privada (Henisz, 2000). En otras palabras, los gobiernos han saneado las economías nacionales, únicamente para favorecer la inversión internacional.

## **DISCUSIÓN**

La gobernabilidad de la economía global tiene una doble dimensión. Por un lado, las interrelaciones entre las grandes corporaciones transnacionales con la normatividad de las organizaciones multilaterales en los mercados globales y las estructuras intergubernamentales interaccionan con cadenas globales de valor agregado formada por los clusters en localizaciones regionales y locales. Estas cadenas globales de valor agregado permiten la coordinación de relaciones comerciales intra-firmas y 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 que requieren del desarrollo de potencialidades locales y regionales y de sistemas de cooperación en las localizaciones intra-regionales. 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 económicos 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 problemas de los efectos distributivos sociales y ambientales perniciosos que provoca, asegurando la primacía de los gobiernos nacionales y locales como los pilares de la gobernabilidad económica global.

La tesis de la congruencia cultural apoya la evidencia de la relación que existe 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 que se dan en muchos países. La transición a la gobernabilidad democrática involucra un proceso de cambio hacia un nuevo "paradigma de gobernabilidad". Camou (1998) denomina "paradigma de gobernabilidad" al "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 a 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. Se encontró evidencia de congruencia entre actitudes políticas y estabilidad democrática. Esta 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 culturas políticas y su conexión con las normas y conductas políticas.

En vez de depender de élites políticas o grupos de referencia, los ciudadanos tratan con las complejidades de la política y toman sus propias decisiones políticas. En vez de depender de los métodos estructurados e institucionalizados de participación política, 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 un gran número de partidos políticos que la posibiliten, pero si la meta es lograr la gobernabilidad, entonces un partido es suficiente. La institucionalización de los partidos políticos es un elemento esencial para lograr una gestión política eficiente de la gobernabilidad democrática, cuya calidad se vincula a los arreglos institucionales. Si la meta es la gobernabilidad, un partido es suficiente.

Lo importante es lograr un 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. La recuperación del poder por la sociedad consiste en dar a los procesos democráticos un sentido de gobernabilidad democrática que confiera al ciudadano participación en las decisiones y en la exigencia de la rendición de cuentas de las autoridades. 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, ya ganar independencia sin que abandone sus derechos políticos.

Por lo tanto, la calidad de la gobernabilidad democrática no solamente está en disparejo 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, magnificando la fortaleza de la clase dominante como resultado de reforzar el papel de las relaciones de poder no institucionalizadas (Boron, 1995).

La asociatividad de las organizaciones tradicionales formales disminuye mientras se aumenta la participación en asociaciones con objetivos específicos y claros. La asociatividad 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 pueden canalizar las demandas de los nuevos movimientos sociales ni concretan 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, caudillismo, etc.

La calidad de esa 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 conceptos inextricablemente indivisibles. El desarrollo humano se concreta en sistemas de gobernabilidad que no tienen relación

necesariamente con las formas democráticas de gobierno. Ciertas formas de gobernabilidad tienen la tendencia a 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 no siempre la gobernabilidad democrática favorece el desarrollo humano.

El concepto de gobernabilidad está vinculado estrechamente a las múltiples dimensiones del concepto de desarrollo. El desarrollo humano es resultado del impacto positivo de las libertades implicadas en la gobernabilidad democrática. El índice de desarrollo humano es un indicador de "un conjunto de valores mínimos de la calidad de vida de una persona, tales como un nivel educativo, económico y de salud". Existe una relación directa entre la participación política y el desarrollo humano que demuestra que a mayor participación política existe un mayor nivel de desarrollo social, de acuerdo al 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 negociación de los asuntos económicos que más preocupan a todos, en donde no se acepte la influencia directa de organismos proclives a la defensa de los intereses de proyectos de élites económicas hegemónicas. Existen evidencias que dentro de los países que denominan 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 carácter de gobernabilidad económica nacional más que internacional. La capacidad de gobernabilidad a 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 a nivel nacional y el diseño de institucionales 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, que caracterizan a los procesos actuales de globalización económica. La simple apertura económica difícilmente logrará estos resultados. Si todas las instituciones internacionales trabajan hacia las mismas metas, se reducirá la dificultad para la resolución de conflictos que se presentan en los acuerdos comerciales. Los imbalances de poder ser regulados globalmente.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ansaldi, Waldo (1990), *Gobernabilidad y seguridad democrática*, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago de Chile.
- Bonaglia, Federico; Braga de Meceo, Jorge y Bussolo, Mauricio (2001), *How Globalisation improves governance*, OECD Development Centre.
- Boron A. (1995), *State, capitalism and burocracy in Latin America*, Bolder, Colo: Lynne.
- Camou, Antonio (1998), "Gobernabilidad y democracia en América Latina", *Nexos*, 241, pp. 105-111.
- Cerrillo, A. (2001), "La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad", *Instituciones y Desarrollo*, 8-9, pp.543-576.
- Costafedra, Andrea (2000), "Las crisis políticas en América Latina de los noventa: Causas y efectos", *Magazine*, 13, Biblioteca de Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad. [http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial13\\_01.htm](http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial13_01.htm)
- Coppedge, Michael (2000), *Latin American Parties: Political darwinism in the lost decade*, University of Notre Dame, <http://www.nd.edu/mcoppedg/crd/ifdssept.htm>
- Cruz, César Nicandro (2001), "Gobernabilidad y 'governance' democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional", *Magazine*, No. 23, Instituto Internacional de Gobernabilidad, [http://www.iigov.org/pnud/bibliote/dhial23/dhial23\\_05.htm](http://www.iigov.org/pnud/bibliote/dhial23/dhial23_05.htm)
- Curcio Gutiérrez, Leonardo (1996), "Gobernabilidad en tiempos de crisis: la experiencia mexicana", *Sociológica*, Año 11, No. 30, enero-abril, México.
- De Quiroga, Giancarla (1999), "Gobernabilidad y participación ciudadana", *Afers Internacionals*, No. 47, Fundación Cidob, Barcelona.
- Feldman, E. (2001a), *The emergence of a new governance system in Argentina: Institutional change, politics and economics*, Oh.D. Dissertation, Department of Political Science, University of North Carolina.
- (2001b), "La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización: del cambio de régimen a la arquitectura institucional de governance y la gobernabilidad", *Revista, Edición especial*, No. 8/9.
- Fernández Santillán, José (1997), "México: hacia una gobernabilidad diferente", *Este país*, No. 80.
- Hague, Rod; Harrop, Martín & Breslin, Shaun (1998), *Comparative government and*

*politics*. M, Londres.

Kauffman, Daniel (2000), *Entrevista en el HCCI de Francia*.

Kooiman, J. (1993), *Modern governance: new government-society interactions*, London; ewbury Park, Calif.: Sage Publications.

Hallyday, Fred (1997), "Gobernabilidad global: Perspectivas y problemas", *Revista Internacional de Filosofía Política*, No, 9, Madrid.

Held, David (1995), *Democracy and the Global Order*, Standford University Press, California.

Henisz, Witold J. (2000), "The institutional environment for economic growth", *The institutional environment for international investment: Safeguarding against states sector opportunism and opportunistic use the state*, In Henisz, Witold..

Humpherey, J. Y Schmitz, H. (2001), "The Triple C Approach to Local Industrial Policy", *World Development*, Vol 24, 12, pp. 1859-1877.

Lechner, Norbert (1995), "Cultura política y gobernabilidad democrática", Instituto Federal Electoral, *mimeo*, México.

Luhman, N. (1982), *The differentiation of society*, Columbia University Press, New York.

Martínez, Nogueira (2001), "Estado, sociedad civil y gestión pública. Parte I y II", *Magazine*, No. 25, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Mayntz, R. (2000), "Nuevos desafíos de la teoría de 'governance'", *Instituciones y desarrollo*, 7, pp. 35-52. <http://www.iig/pnud/bibliote/revista/revista7/docs/mayntz.htm>

Nath, Vicas (2000), *Knowledge networking for sustainable development*, KnowNet Initiative, London School of Economics.

North, D. (1998), "La teoría económica neoinstitucionalista y el desarrollo latinoamericano", *Proyecto PUD Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina-Instituto Internacional de Gobernabilidad*, Barcelona, España.

— (1990), "A transaction cost theory of politics", *Journal of Theoretical Politics*, 2 No. 4, 355-367.

Oates W. (1991), *An Economist's Perspective on Fiscal Federalism*, Studies in Fiscal Federalism, Edward Elgar.

O'Donnell, Guillermo (1994), "Delegative democracy", *Journal of democracy*, Vol. 5, No. 1, pp. 55-69.

- Orozco, Manuel (2001), "Democracia y participación ciudadana", *Magazine*, No. 23, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Pachano, Simón (1990), *Gobernabilidad en crisis*, Comisión Sudamericana de paz, Santiago de Chile.
- Pasquas, S. Y Rey, V. (2001), "La gobernanza de la Unión Europea: Entrevista a Jérôme Vignon", *Instituciones y Desarrollo*, 10, traducción de Amadeu Solá.
- Prats, Joan (2001), "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", *Instituciones y desarrollo*, No 10, Barcelona, España. [http://www.iigov.org/revista/re10\\_04.htm](http://www.iigov.org/revista/re10_04.htm)
- Peters, B. Guy (1998), "Globalization, institutions and governance", European University Institute, Jean Monnet Chair Paper, *Robert Schuman Centre*, No 98/51.
- Ruys, Pieter H.M, Brink, René van den and Semenov radislav (1999), *Values and Governance systems*, Center for Economic Research, Tilburg University.
- Saldomando, Algel (2002), *La cooperación e Gobernabilidad*, Instituto Internacional de Gobernabilidad. <http://www.iigov.org/documentoa/tema1/docu0098.htm>.
- Santiso, Carlos (2002), *Promoting Democratic Governance and Preventing the Recurrence of Conflict in Central america: the Role of The United Nations Development Programme in Post Conflict Reconstruction*, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Solá, A. (2000), *La traducción de governance*, Punto y coma (servicio de traducción de la unión Europea, 65), <http://europa.eu.int/comm/translati/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>
- Soltan K. (1993), "What Is the New Constitutionalism?", *A New Constitutionalism*, Elkin S. y Soltan K., eds., The University of Chicago Press, Chicago.
- Stoker, G. (1998), "El 'Buen gobierno como teoría': cinco propuestas", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155. <http://www.unesco.org/issj/risc155/stokerspa.html#gstle>
- Stren, R. (2000), "Nuevos enfoques para la gobernancia urbana en América Latina", a en : *El CIID en la gestión del desarrollo urbano sostenible en América Latina: Lecciones aprendidas y demandas de nuevos conocimientos*, Montevideo, [http://www.idrc.ca/lacro/docs/conferencias/stren\\_s.html](http://www.idrc.ca/lacro/docs/conferencias/stren_s.html)
- Torrijos R., Vicente (2001), *La gobernabilidad reluctante*, Biblioteca de Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Williamson, O.E. (1998). "The intitutions of governance", *AER Papers and Proceedings* 88, (2), 75-79.

— (1985), *The economic institutions of capitalism*, Free Press New York.

Ziccardi, Alicia (1995), *La gobernabilidad en las metrópolis latinoamericanas*, Comercio Exterior, México, D.F.