

**GOBERNABILIDAD EN EL ESCENARIO DE LA RACIONALIDAD
ECONÓMICA DE LA GLOBALIZACIÓN**

José Gpe. Vargas Hernández, M.B.A.; Ph.D.
Centro Universitario del Sur
Universidad de Guadalajara
Prol. Colón SN
Cd. Guzmán, Jalisco, 49000
México
Telefax: +52 341 24044
E-mail: jvargas@cusur.udg.mx

Los sistemas económico-políticos nacionalistas que transitaron al modelo neoliberal han visto disminuida su gobernabilidad. La globalización representa un gran reto para la gobernabilidad, sujeta a dos condiciones contrastantes: la localización de los lugares y la virtualización del espacio económico, los cuales son fines opuestos en sí mismos y no alcanzan a ser capturados en la dualidad nacional-global convencional. La deslocalización de las empresas tiene como premisa la búsqueda de mano de obra abundante y barata para la operación de procesos automatizados que de otra forma reducen los costos de producción. Los instrumentos económicos del libre mercado global rechazan los sistemas de gobernabilidad existentes de los Estados nacionales, ni tampoco acepta otros sistemas de control social, que no sea el control democrático el cual es siempre problemático en cualquier nivel de gobierno.

El surgimiento de las preocupaciones por la gobernabilidad, sostiene Ziccardi (1995), en el pensamiento conservador fue el resultado de las tensiones y la deslegitimación de las democracias de la posguerra y la inestabilidad y el desorden de las instituciones económicas. Sobre la base de las instituciones del desarrollo nacional de la posguerra, se

construyeron las nuevas instituciones de la era de la globalidad económica. El capitalismo globalizador que desestabiliza las economías nacionales pone en peligro la gobernabilidad de las sociedades democráticas liberales y elimina la política como actividad social humana. Este tipo de neocapitalismo está provocando muchas tensiones en la sociedad actual. Por medio de la legitimidad se validan las decisiones institucionales y se refuerza la gobernabilidad. Pero ni la legitimidad ni la obediencia con carácter duradero son garantizadas por la misma democracia liberal.

La transición de un sistema económico, político y social centrado en un modelo de Estados-nación a un nuevo modelo de globalización económica centrado más en las organizaciones e instituciones supranacionales, tiene serias consecuencias en la calidad de la gobernabilidad global (global governance) de la sociedad. El término governance es usado tanto en el sector público como en el privado, para caracterizar los arreglos organizacionales tanto locales como globales, ya sea que se refiera a las estructuras organizacionales, procesos administrativos, filosofías administrativas, o a cualquier forma combinada de estructura y juicio administrativos de los mercados financieros globales o de instituciones de educación. Feldman (2001) reconoce que governance es la estructura que une instituciones y actores que potencian la sinergia de las instituciones.

En sí, los conceptos de governance y gobernabilidad, están relacionados con la noción de instituciones. Pero governance y gobernabilidad “no son términos equivalentes” y reconocerlo, de acuerdo a Feldman (2001) abre la puerta para indagar empíricamente tanto en qué medida, como de qué manera, “estructuras” de governance, de morfología, modalidad de funcionamiento y calidad determinadas, brindan a los diferentes actores un

marco adecuado para coordinar acciones destinadas a la solución de (qué) problemas y/o de conflictos así como para la realización de (cuáles) objetivos, y con qué consecuencias.”

La governance contribuye a la gobernability en su concepto más amplio. Las investigaciones empíricas de la governance involucran la selección de una configuración de gobernabilidad particular y de una unidad de análisis. En los trabajos de investigación empíricos sobre la gobernabilidad, se pueden identificar las relaciones centrales y los factores involucrados dentro de un marco de referencia institucional.

Una teoría o modelo de gobernabilidad puede implicar un aspecto particular de un proceso, la relación entre diferentes actores o entidades o más ampliamente de desempeño, cualquier subconjunto de reglas, leyes o prácticas que reflejan solamente una parte del marco de referencia de un programa público de gobernabilidad (Lynn, Heinrich and Hill, 2000). Por lo tanto, la gobernabilidad implica estructuras y procesos que guían la actividad administrativa. Crean restricciones y controles que confieren y permiten autonomía y discreción a los actores administrativos. Todo esto para dar cumplimiento a los propósitos de las coaliciones establecidas.

Sin embargo, las instituciones centradas en el Estado-nación siguen teniendo una función importante en la gobernabilidad de los procesos sociales y en establecimiento de metas de desarrollo social y crecimiento económico de los países y las transnacionales se siguen comportando como actores que extienden sus actividades desde un Estado-nación. Las instituciones deben ser el resultado de acuerdos y arreglos institucionales, así como negociaciones a largo plazo entre los diferentes agentes económicos. Las instituciones

mismas tienen que fortalecer y al mismo tiempo nutrirse de los valores sociales, como la democracia, la participación ciudadana, etc.

Contrariamente a lo que algunos analistas sostienen, a pesar de los fuertes embates de los procesos de globalización, el Estado-nación sigue igual de fuerte en las economías avanzadas sobretodo. A pesar de esto, los procesos de globalización plantean como reto a la gobernabilidad, el diseño y la implementación de la política económica, pero no pueden exigir su cumplimiento a los demás actores, como por ejemplo, el mercado, sobre todo en preocupaciones relacionadas con el medio ambiente.

En la transición a una economía de mercado, existen dos posiciones teóricas. Una que se orienta por una transición gradual al mercado, enfatiza la importancia de la estructura institucional centrada en el mercado con fundamentos que van desde la regla de la ley para exigir los cumplimientos de contratos hasta mecanismos que regulan el sistema financiero. Enfatizan la importancia de impulsar la competencia más que la privatización de las empresas públicas propiedad del Estado (EPEs) La otra que sostiene una fe ciega en el mercado, la que consideran como una doctrina universal y establecen las condiciones requeridas para trabajar efectivamente, argumentando que entre más fuerte sea la medicina, más rápida es el restablecimiento..

Esto, en cierto sentido es dependiente de lo que Archibugi, Held y Kohler (1998) llaman una “democracia cosmopolita” construida por instituciones de diferentes niveles de la política internacional. El supuesto principal es que tiene que haber una coordinación efectiva de la política internacional, para no permitir que las acciones de los gobiernos

revertan los procesos de globalización. Estas instituciones que son creadas a niveles internacionales deben dar oportunidades de acceso y mediación a una ciudadanía más cosmopolita en los procesos económicos, sociales, políticos, etc., por sobre una ciudadanía construida sobre la base soberana de un Estado-nación y que rebasan as fronteras espaciales de los Estados-nación.

El proyecto de ciudadanía del Estado-nación incorporó una ideología capitalista múltiple de clases que logró aglutinar y cohesionar en una identidad nacional, no exenta de ciertos conflictos, pero que sirvió de base para un proyecto de desarrollo económico. Esta ideología capitalista se ha consolidado más debido a aspectos sociales que a situaciones económicas que son el reflejo de un conservadurismo.

La nueva gobernabilidad global requiere de la institucionalización de las voluntades políticas transnacionales, hasta cierto punto difícil de lograr, porque la formulación e interpretación de las políticas es un fenómeno que se ha pluralizado y se ha vuelto sumamente complejo. Cualquier patrón de gobernabilidad global para que sea sustentable requiere formalizar e institucionalizar los canales de comunicación y contacto entre las organizaciones internacionales y las organizaciones e individuos que forman la denominada sociedad civil.

En un mundo democrático, el cuestionamiento serio de la gobernabilidad global tiene que ser “quienes son la gente” cuando existe muy poco sentido de identidad de la comunidad y el Estado-nación es la base de la organización del sistema político mundial, por demás desigual para cada uno de ellos. No obstante, bajo un régimen de instituciones

internacionales que no se ajustan a los criterios de la democracia, la calidad de la gobernabilidad resulta ser no solamente irrelevante sino hasta contradictoria.

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. El desarrollo humano es resultado del impacto positivo de las libertades implicadas en la gobernabilidad democrática. Existe una relación directa entre la calidad de la gobernabilidad y el crecimiento económico y el desarrollo social. El desarrollo humano es el fin y el crecimiento económico es el medio. No obstante, el sistema económico actual confunde e invierte la relación, dando más importancia al desarrollo económico como un fin y al desarrollo humano como el medio, situación que resulta en costos de sufrimiento humano y denigración cultural. Una sociedad es más humana o desarrollada cuando sus miembros tienen las posibilidades de adquirir las competencias y habilidades para ser más en vez de tener más. Por eso, es imprescindible que los ciudadanos de los países desarrollados reconozcan que para la defensa de sus propios intereses como consumidores, trabajadores, etc, tienen que ayudar a los ciudadanos de los países menos desarrollados.

La gobernabilidad, del latín *gubernaculum* que significa timonel que “da rumbo y estabilidad a la 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. 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 (1997) La

governabilidad 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.

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. 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).

Gobernabilidad y governance puede ser conceptos equiparables (Feldman, 2001) que dan la oportunidad para estudiar la relación que existe entre una “estructura de governance” y las bases institucionales de la gobernabilidad. 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 existen 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).”

Governance es conceptualizada como "la capacidad de gobernar, evaluada con base en indicadores como las condiciones de eficiencia, honestidad, transparencia, accountability, responsabilidad e información con que debe operar la administración pública para mejorar su actuación...". 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 desarrollo económico y social de un pueblo es en parte resultado de una buena gobernabilidad que incorpora principios de participación democrática, la institucionalización legítima del poder y el ejercicio de la ley. Governance es una noción más amplia que gobierno. Governance involucra interacción entre estas instituciones formales y aquellas de la sociedad (Marshall, Wray, Epstein y Grifel, 1999)

En el campo de las políticas públicas, el término governance se define como los regímenes legales, las reglas administrativas, la reglamentación judicial, y prácticas que constriñen, prescriben y posibilitan la actividad gubernamental, en donde tales actividades son ampliamente definidas como la producción y entrega de bienes y servicios públicamente proveídos. En sentido más amplio, el estudio de la governance concierne la relación existente entre governance tal como es definida y el desempeño gubernamental (Lynn, Heinrich and Hill, 2000). En una teoría de la gobernabilidad en la administración pública, se identifican categorías de variables con fundamento en la economía política, análisis de redes, modelos sistémicos, etc.

Dentro del amplio espectro de la gobernabilidad, la administración pública implica las acciones discrecionales de los actores en funciones administrativas sujetas a la autoridad

formal. Los enfoques gerenciales de la administración pública se centran en el logro de la efectividad expresada en maximización de utilidades, por lo que la reforma debe orientarse a despolitizar los procesos administrativos mediante la profesionalización e incorporación del principio de “responsividad” a las exigencias de la ciudadanía. La administración moderna se ejercita en cualquier parte sobre la base de un conjunto universal de valores que reflejan las necesidades y expectativas de los gobernados con respecto a aquellos que son los responsables por la conducta de los asuntos públicos.

La necesidad administrativa surge con tres condiciones: cuando una coalición explícitamente delega las acciones a agencias ejecutoras, cuando el mandato es ambiguo y se da la oportunidad a los administradores para actuar, y cuando se da cumplimiento a los objetivos administrativos o legislativos que requieren de juicio en la interpretación y la exigencia del cumplimiento de regulaciones a casos específicos. Muchas de las actividades económicas, sociales y políticas son hechas por coaliciones o grupos de individuos en esfuerzos de cooperación y conflicto entre las partes involucradas.

Lynn, Heinrich and Hill, (2000) identifican dos acercamientos paradigmáticos a la administración pública identificados dentro de lo que denominan la lógica de la gobernabilidad. Los administradores públicos pueden optimizar los resultados dentro de un sistema dado de autoridad formal, con un énfasis en los roles administrativos y en elementos de la psicología, la táctica y en el manejo político de los asuntos administrativos. El segundo acercamiento de la administración pública se enfoca a los participantes proactivos involucrados en política de coaliciones, como representantes de ejecutivos electos y de agencias, o como actores que buscan la obtención de metas para su propio

provecho. La administración está perdiendo de vista sus propios objetivos. Tal parece que existe para sus propios propósitos y con frecuencia parece ser el fin en sí mismo para aquellos que desean entrar

Este último enfoque amplía la administración pública al campo de la gobernabilidad para incluir el diseño de arreglos y al control administrativo de la burocracia, entendida como un sistema de organización racional-legal en la concepción weberiana y no en el concepto de burocracia maquinal de Mintzberg. En la concepción weberiana la burocracia se somete a normas internas y externas que limitan la arbitrariedad de sus decisiones y garantizan la previsión de los resultados de su gestión. Según Prats (2001), la racionalidad burócrata está limitada en su capacidad por la imposibilidad de monitorear el “empleo público moderno”, la durabilidad del cumplimiento de compromisos legislativos (commitment) o regulaciones y el monitoreo de la delegación de poderes (agencia) de los políticos a los burócratas.

El control administrativo es generalmente ejercitado por oficiales senior en sus subordinados. Puede ser autónomo o control de carácter judicial. Cualquiera que sea el tipo de control, está relacionado con las obligaciones de los oficiales administrativos que se relacionan con tal ética, porque no todas las obligaciones de los oficiales caen dentro de este campo. Es en este sentido que la gobernabilidad es el resultado de negociaciones y arreglos institucionales que requieren la existencia de instituciones capaces de procesar dichos acuerdos entre los diferentes agentes económicos y los actores políticos. Las instituciones necesitan desarrollar capacidades para “gobernar” los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos quienes deben aceptar los arreglos institucionales

en los que actúan. Las instituciones mismas tienen que fortalecer y al mismo tiempo nutrirse de los valores sociales, como la democracia, la participación ciudadana, etc., hasta alcanzar niveles de virtudes cívicas.

En este contexto de economía ultraliberal que domina el mundo, la administración pública sufre de disolución moral la cual parece iniciar con los líderes políticos. Es también en este sentido que la administración pública no ha sobrevivido de la crisis moral que marca el final del milenio. Por lo tanto, la crisis moral necesariamente implica cierta restricción ética similar a cuando la tierra en que está enraizada una planta es pobre y carece de elementos para desarrollarse.

Así, las instituciones eficientes y eficaces son el resultado de negociaciones entre los diferentes actores políticos y de arreglos institucionales entre los diferentes agentes económicos. Los valores no pueden ser independientes del contexto cultural que los produce. Esta es la razón del por qué otras plataformas para la construcción de una ética administrativa es el mismo contexto de cada país. El problema de la restauración de la ética administrativa no puede ser en los mismos términos en diferentes contextos culturales.

Esto implica recibir una ética administrativa empujada por una crisis moral y repensar el profesionalismo en tal forma que la administración esté a tono con el cambio económico y social y las demandas cambiantes de una población desorientada algunas veces en este período de la globalidad, y por lo tanto en una transición simultáneamente económica, política, social y cultural en la mayor parte de los países del mundo. La ética administrativa tiene sus raíces en una crisis moral, la cual está influida por las culturas específicas de la

sociedad en cuestión. La reestructuración de la ética administrativa puede ser exitosa solamente si la exaltación de tales valores se acompaña con la reafirmación del principio de responsabilidad. La responsabilidad es el corolario lógico de la autoridad ejercitada por los oficiales de la administración.

En los regímenes de gobernabilidad del sector público, la necesidad de administrar surge de la formación de coaliciones que implícita o explícitamente delegan responsabilidades a las agencias, a administradores de programas o a burócratas de nivel inferior. Dentro de este marco referencial de la gobernabilidad se pueden explorar los determinantes de las políticas y los impactos de los programas sin que se limiten por la dicotomía en los análisis de arriba hacia abajo (top-down) y de abajo hacia arriba (botton-up) de los resultados del desempeño. Sin embargo, las instituciones locales y nacionales (el mercado, redes, etc.) necesitan de la dirección que provee la gobernabilidad para implementar las políticas y acciones necesarias.

Governance es la capacidad que tienen los gobiernos para dirigir, guiar e influir los procesos económicos, sociales y políticos. 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. Aún todavía, la gobernabilidad trasciende el mero papel del gobierno solo y desde arriba, para tratar de orientarse hacia el cuestionamiento de las funciones del Estado.

La governance implica una configuración que confronta distintos elementos pero que se encuentran íntimamente interrelacionados, entre los que hay que señalar, la naturaleza

configuracional de la governance, los intereses políticos que influyen la acción, y la autoridad formal e informal. Es inherentemente política porque involucra procesos de negociación y de compromisos donde siempre hay ganadores y perdedores, se distribuyen recursos y responsabilidades para las funciones y operaciones dentro y entre las dependencias y organizaciones de los sectores privados y públicos y la governance se complementa con estructuras formales e informales, ejercicios informales de juicios por los actores involucrados en la formulación e implementación de las políticas (Lynn, Hinrich and Hill, 2000) Peters identifica como proposiciones para los actores de governance, los siguientes:

- a) El debate sobre la governance carece de historia.
- b) La governance se refiere al establecimiento de fines (setting goals)
- c) Se refiere a la resolución de conflictos
- d) No implica juegos de suma cero
- e) Es un proceso ajustable
- f) Es una actividad diferenciada
- g) Requiere responsabilidad pública, rendición de cuentas (public accountability)

El mejoramiento y el fortalecimiento de governance implican la transparencia y la rendición de cuentas en la administración de los recursos privados y públicos, a través del apoyo de un medio ambiente económico liberal y estable. Los requisitos básicos para la buena gobernabilidad son la rendición de cuentas y la responsabilidad (accountability) en el uso de los presupuestos públicos y en la transferencia de poderes para la toma de decisiones públicas a aquellos que son los más afectados por tales decisiones. Los defensores del

modelo económico neoliberal sostienen que la eliminación de las restricciones políticamente impuestas al desarrollo y mejoras en la transparencia y rendición de cuentas, se mejorará la gobernabilidad. No obstante, el ejercicio de una buena gobernabilidad no implica necesariamente que la sociedad civil y los gobiernos locales tomen las funciones legítimas del gobierno central.

La ausencia de governance provoca el atrofio de las economías y la escisión de las sociedades. Cuando la corrupción, el fraude y el soborno son rampantes en un país no es posible que se dé un desarrollo sostenido, por lo que se requiere de reformas institucionales que bajo un marco conceptual orienten las acciones precisas en la implementación de una agenda política. Sin embargo, en los casos de cambio rápido aparente en el nivel de corrupción del país, puede llevar a una falsa impresión de las oportunidades de la reforma. En este sentido, el diseño de instituciones es necesario para reducir la corrupción influenciada por la estructura institucional existente. La ley no soluciona los conflictos de intereses cuando existen altos niveles de corrupción.

Este concepto de governance o de gobernabilidad corporativa es promovido en todos los países a través de la fórmula del Banco Mundial. El Fondo Monetario Internacional también coloca en una alta prioridad los aspectos económicos de la governance. Esta fórmula es para los inversionistas a escala mundial, incluyendo para las instituciones financieras y los grandes fondos de pensiones, con sanciones para dar cumplimiento a las líneas de acción de gobernabilidad para que se puedan hacer inversiones y préstamos en un país.

Además, la gobernabilidad implica también "Todo lo que surge del campo de las relaciones sociales, del ejercicio de la democracia, de las formas de participación y representación social y de la legitimidad que deben generar las acciones gubernamentales". De acuerdo con la etimología de democracia, ésta se relaciona con el papel de los individuos y su gobernabilidad. Democracia es el gobierno efectuado por oficiales que rinden cuentas a la mayoría de sus electores, pero que, además, buscan la protección para las minorías y los individuos. De acuerdo con Schumpeter (1962), el método democrático es el arreglo institucional para arribar a las decisiones políticas en los cuáles los individuos adquieren el poder de decidir por medios de una estructura competitiva para el voto de la gente.

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. La existencia de muchos partidos políticos posibilita un sistema democrático competitivo, pero no tantos que resulte difícil y complicado el sistema de gobernabilidad política. Por lo tanto, la fragmentación política (Coppedge, 2000) debilita los sistemas de gobernabilidad, mientras que una polarización de las posiciones ideológicas de los partidos proporciona mayores posibilidades para realizar elecciones significativas, medibles en función de la dispersión del voto.

La gobernabilidad puede ser de naturaleza económica, política y administrativa. La gobernabilidad se apoya en los procesos de toma de decisiones que afectan la economía, la

política y la implementación de políticas (PNUD, 1997c). Esta gobernabilidad está siendo desafiada por las formas de pensar y de hacer la política. Pero la política, como una actividad humana de lo social, al igual que el Estado-nación, también está en crisis. La liquidación paulatina de la política como actividad humana fue anunciada como la “muerte de la política” por Marx en su libro Miseria de la filosofía. Esta muerte paulatina de la política se manifiesta en el descrédito de los partidos, los políticos, y en general todas las instituciones políticas.

Una nueva fase de recomposición de lo político implica el rediseño, readaptación y creación de nuevas formas y métodos de acción de los desacreditados políticos, partidos, organizaciones, movimientos, etc. Un enfoque en la virtud cívica conduce a la preocupación por el diseño y la reinención de las instituciones políticas y un acercamiento a los valores sociales, enfatiza el mantenimiento de las instituciones sociales dentro de las cuales se nutren los valores sociales (Pal, 1996). El adecuado funcionamiento de un sistema social en la que los individuos puedan desarrollar sus capacidades y sus libertades, depende de su entorno institucional.

La gobernabilidad es un elemento imprescindible para un crecimiento económico sostenido y un desarrollo social. 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 inestables e inciertos. Se discute sobre lo adecuado de las estructuras institucionales para la democracia liberal. Smith (1999) sostiene que “por definición, la democratización implica inestabilidad, la cual seguirá agudizándose por la progresiva pluralización de las fuerzas políticas”. Las masivas

olas de democratización desde la mitad de los setenta han preocupado a los institucionalistas clásicos con dos asuntos básicos para su constitución y construcción y el entendimiento de las condiciones de estabilidad democrática: el debate en las ventajas y desventajas de los sistemas parlamentario y presidencialista y cómo mezclar sus características institucionales de tal forma que eviten los efectos institucionales disfuncionales de los tipos “puros” (Kaiser, 1997).

Un ambiente de inestabilidad política reduce la gobernabilidad pero la reducción del crecimiento económico es altamente controversial (Brunneti, Kisunko y Weder, 1998). No obstante, un estudio de Rodrik (1999) concluye que los países que tienen conflictos sociales debido a que carecen de consenso social y tienen instituciones débiles, sufren de un impacto negativo en su crecimiento, fundamentalmente por los términos de las pérdidas comerciales. La debilidad institucional afecta negativamente el potencial del crecimiento económico y del desarrollo social. La misma debilidad institucional es un obstáculo para el desarrollo y la reforma de las instituciones. Incluso, algunos países sin conflictos sociales tuvieron una declinación significativa en su crecimiento.

Las medidas de inestabilidad política, en estas situaciones, son más consistentes que otras medidas políticas o de derechos civiles. La inestabilidad y la incertidumbre de un proceso democrático puede paralizar y en muchos de los casos revertir los avances logrados en el crecimiento económico y el desarrollo sociopolítico de los pueblos. El efecto indirecto positivo de la democracia por sobre el crecimiento es a través de sus impactos en las probabilidades en los dos tipos de cambio político, cambio de régimen y cambio de gobierno constitucional de un partido en el gobierno a otro. Estos cambios políticos tienen

efectos significantes y opuestos sobre el crecimiento. El crecimiento tiene un efecto negativo e el cambio de régimen y un efecto positivo en la probabilidad de que el partido gobernante permanezca en el poder. A largo plazo, el crecimiento económico tiende a tener un efecto positivo sobre la democracia (Feng, 1997). Un cambio normal mayor en el gobierno tiene un efecto positivo en el gobierno en el crecimiento. La democracia tiene un impacto positivo en un cambio normal mayor de gobierno y un impacto negativo en un cambio de régimen.

Para contrarrestar y limitar los alcances de la inestabilidad, una economía de mercado y una sociedad democrática requieren de mecanismos de gobernabilidad que sean compatibles para la conducción de los actores políticos, sociales e instituciones del Estado en el uso más eficiente de los recursos y en la atención de las demandas sociales. Por ello, la gobernabilidad es el resultado de negociaciones y arreglos institucionales que requieren de instituciones capaces de procesar los acuerdos entre los diferentes agentes económicos y actores políticos. Los mecanismos de gobernabilidad funcionan correctamente en un sistema democrático en donde los insumos del sistema político actúan articuladamente, tales como la actividad popular, los medios de comunicación social, los partidos políticos, las elecciones, cabildeo de grupos de interés plurales. Estos mecanismos de gobernabilidad o de control político son el resultado de la concentración del poder y se expresan en proyectos de ingeniería social propuestos por los organismos supranacionales.

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". La esfera de la gobernabilidad democrática se refiere, de acuerdo con Costafreda (2000), al conjunto de reglas del juego que determina las coordenadas para la acción colectiva en una sociedad. El respeto por las reglas del juego establecidas en las instituciones, constituye el punto central de las democracias. El carácter democrático de la gobernabilidad requiere de instituciones que procesen los requerimientos del sistema democrático, pero en principio pueden existir sistemas de gobernabilidad no democráticos y democracias que sean capaces de ser gobernadas, es decir, ingobernables. Entonces el desafío es lograr una economía de mercado con estabilidad política y social con un fuerte sustento en arreglos institucionales democráticos entre los Estado-nación y las organizaciones internacionales.

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 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 político institucionales en el análisis de la gestión pública. 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.

La gobernabilidad democrática está vinculada con la capacidad de gobernar en espacios definidos y resulta de una estructura de governance por un nuevo diseño institucional promovido por el modelo neoliberal que da lugar a la emergencia de una sociedad “multi-céntrica”, en los conceptos de Luhman (1982). Gobernar requiere de capacidades para coordinar los esfuerzos de diferentes agentes y actores que deciden sobre diferentes cursos de acción. 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.

La transición a la gobernabilidad democrática involucra un proceso de cambio hacia un nuevo "paradigma de gobernabilidad". Camou (1992) 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 resultante de un amalgamiento de ideas y valores, fórmulas institucionales dadas en mecanismos operacionales para la toma de decisiones, y el conjunto de políticas públicas estratégicas.

Por tanto, la formulación e implantación democrática de políticas públicas debe aceptar los riesgos y los costos involucrados. El riesgo de las instituciones democráticas es inherente a las contradicciones de los procesos de la globalización, y por sí mismas no garantizan la aplicación eficiente y eficaz de las políticas. Luego resulta que para la implementación de las políticas públicas se requieren de las adecuadas instituciones, las cuales no pueden ser establecidas dogmáticamente desde el exterior del Estado-nación y

ajenas totalmente a la idiosincrasia. Para el diseño de nuevas instituciones, de acuerdo a Ayala (2000), las políticas públicas, también denominada política de Estado, deben orientarse al establecimiento de reglas claras, al logro de crecimiento económico y mejora de la política social, el ejercicio de un Estado de Derecho y la reforma institucional del poder legislativo.

Es en este sentido que la política de Estado es concebida por Ayala (2001) como “el conjunto de mecanismos institucionales a través de los cuales el Estado puede restringir la conducta oportunista de los agentes económicos...”. La política de Estado se preocupa por la calidad de intervención del gobierno, la cual depende de su diseño institucional. Los mecanismos institucionales que propone este autor, para mejorar el desempeño de la política económica son: los arreglos institucionales, el anuncio anticipado de instrumentos y resultados de la política económica por el gobierno, los compromisos públicos del gobierno sobre la política económica, el control de los burócratas y políticos, sistema electoral y rendición de cuentas y, finalmente, el control del presupuesto público.

La función más importante de la política de Estado es su papel para establecer las políticas y lineamientos económicos, políticos y sociales que faciliten los procesos de intercambios y establezcan los mecanismos de cooperación y coordinación, de tal forma que distribuya los costos y beneficios entre los diferentes agentes económicos. En síntesis, una buena política de Estado acordada mediante arreglos institucionales contribuye a ampliar los márgenes de gobernabilidad en un período complejo de transición. La política de Estado define la estrategia de la política económica, cuyos objetivos son más de carácter normativo que para alcanzar en la realidad.

Cuestionando a Camou (1992), el amalgamamiento de ideas y valores es más bien un modelo ideológico que político. El proceso de transición hacia el nuevo "paradigma de gobernabilidad" es un proceso "bifronte". Por un lado, determina las reglas de quién y con cuáles condiciones se debe ejercer el poder. Por otra parte, se preocupa por el ejercicio eficaz del poder. Este ejercicio del poder se refiere al "oscuro pero institucionalizado entramado de reglas -escritas y no escritas- entre factores reales de poder" que garantiza la estabilidad (Camou, 1995) 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. Esto es, para crear marcos de acción favorables a las grandes corporaciones monopolísticas transnacionales, más que a la ciudadanía que podría controlar estas corporaciones, cuando irónicamente critican los monopolios que ejercen los Estados-nación sobre los servicios públicos.

De hecho, el liberalismo económico debilita la ciudadanía, tal como lo sostiene Barber (1984), quien, además, demuestra que el liberalismo ha sancionado la débil democracia que no puede concebir otra forma de ciudadanía que no sea un trato auto interesado. Las formas de ciudadanía promovidas por el Estado-nación incorporan la multiplicidad ideológica de las clases sociales que logra aglutinar y cohesionar en una identidad común para dar lugar a un proyecto de desarrollo económico. No obstante, para eliminar las disfuncionalidades y disociaciones que surgen a partir de los avances que tienen los diferentes procesos de globalización económica y de identidad cultural, el Estado-nación tiene pocas y limitadas capacidades.

El liberalismo económico favorece el desarrollo anárquico de los negocios y exagera la racionalidad mercantil. Las corporaciones que no responden a las presiones tanto de los accionistas, como de las expectativas sociales, arriesgan la pérdida de su legitimidad. Para referirse a las crecientes expectativas sociales de desempeño social, algunas corporaciones han adoptado elementos que se consideran formar parte de una ética y las firmas de consultoría han promovido el uso de elementos de diseño ético. La ética se basa en los fundamentos morales de la sociedad. La ética sirve para esconder las miserias e impotencias de la acción económico-política conservadora para resolver los problemas de la época.

Los sistemas avanzados de la información contribuyen en las discusiones sobre la gobernabilidad con la posibilidad de capacidades para la regulación derivadas de la concentración de recursos significativos y que son esenciales para la participación en la economía global, tales como el capital fijo y en los lugares estratégicos. La naturaleza misma de la gobernabilidad implica un "gobierno interconectado en red" sin límites de comunicación gobierno / cliente, a través de infraestructuras de información gubernamental e interconexiones horizontales que facilitan la descentralización y la transferencia de funciones hacia unidades pequeñas y dinámicas. Se incluyen las organizaciones no gubernamentales y las agencias (Gobierno Digital, 1997) La condición de este proceso implica abrir canales de comunicación de la sociedad con el Estado. El considerable direccionamiento en lugares de muchos de estos recursos contrastan con la hipermovilidad de la información. Esto da lugar a problemas de control de un espacio electrónico y que deriva de las propiedades de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento,

así como de la capacidad del Estado y del sector privado para gobernar estos procesos y para operar en estos mercados electrónicos (Sassen, 1995)

De acuerdo con May (1997), la reconfiguración del espacio global se da en temas centrales que se orientan hacia fuera y en temas más periféricos que se dirigen hacia dentro, para producir los espacios políticos globales. La teoría política ejerce una influencia mayor que la de los modelos económicos del actor racional en la economía política global, cuyo principal imperativo es el crecimiento económico en el supuesto de que exista una constante lucha contra los recursos escasos. Queda para la discusión el uso apropiado del término economía política global, el cual empezó a emplearse a mediados de la década de los ochenta, abordado teóricamente desde tres perspectivas, el liberalismo económico, el nacionalismo económico y el marxismo. El desarrollo cíclico de este campo se representa bajo la tendencia que parece ser más determinística que incluyente.

En un mercado en proceso de globalización se van debilitando las barreras geográficas entre los mercados internos nacionales y el externo o internacional, impuestas por el Estado-nación.. Las barreras naturales dieron origen a ineficiencias desde el punto de vista de economía política, por lo que pueden denominarse ineficiencias útiles que proveen un soporte para las diferencias políticas locales mientras que permiten la apertura a la economía global. Los procesos de integración económica a escalas regional y global acompañados con la desregulación de los mercados han transformado radicalmente la naturaleza de las funciones del Estado y la sociedad, así como las actividades políticas, económicas y sociales de los gobiernos. La finalidad de una política de desregulación es

alentar la competencia no solamente entre los diferentes países, sino también entre instituciones y organizaciones.

Los cambios han sido significativos de las funciones y atribuciones del Estado, la ideología política, la economía política y la política económica que le dan sustento para su participación en las actividades económicas. La ideología capitalista ha sido consolidada más por factores de un conservadurismo social que por la simple situación económica. En otras palabras la estrategia de la política económica define la política de Estado con una orientación hacia un crecimiento económico y a la gobernabilidad democrática. La propiedad privada de los medios de producción y en los procesos de transformación es el requisito y el factor clave del funcionamiento de una economía del mercado, en donde también existen diferentes patrones de desarrollo y profundizan las relaciones sociales con la propiedad privada de los medios de producción, distribución y consumo.

Esto es, la economía del mercado es una estructura heterogénea condicionada por diferencias en los modos de relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. La dispersión de la propiedad de las grandes organizaciones transnacionales y multinacionales en partes llamadas acciones, es un fenómeno que evita la concentración fácilmente localizable en algunas economías, a pesar de que la propiedad concentrada y no dispersa es el patrón dominante.

Las implicaciones de la creciente tendencia a la internacionalización y globalización de la actividad económica, que tienen en la gobernabilidad de la creación y distribución de recursos, impulsan la urgente necesidad de revisar las agendas de los gobiernos nacionales

y supranacionales. La modernización y la democratización no siempre son compatibles porque tienen como base diferentes racionalidades y criterios de eficiencia, eficacia y legitimidad. La teoría de la modernización que plantea como hipótesis que el desarrollo económico traerá consigo el desarrollo político, que tuvo un énfasis en las décadas de los setenta y ochenta fue cuestionada por haber justificado e impulsado regímenes autoritarios que institucionalizan los métodos violentos para el control político.