

La Gobernabilidad del Estado, el mercado y la sociedad

José G. Vargas Hernández*

En este trabajo se analizan las relaciones de la gobernabilidad existentes entre el Estado, el mercado y la sociedad bajo el entorno de los procesos de globalización económica. Primeramente, se esbozan algunos de los principales elementos que subyacen en las estructuras de gobernabilidad para posteriormente analizarlas en forma separada. A pesar de las tendencias neoliberales que limitan las funciones y actividades del Estado, su participación sigue siendo fuerte para regular los procesos económicos. Se determina que el equilibrio entre el poder del Estado, el dinero del mercado y las formas de creencias de la sociedad civil, son importantes para que funcione el mercado, es decir, se requiere el balance entre el mercado, el sector privado y el gobierno o el Estado.

Relaciones de gobernabilidad entre el Estado, el mercado y la sociedad

Los mercados, el Estado y la sociedad funcionan con instituciones y reglas. Las instituciones y las normas constituyen la base del funcionamiento inter relacional que determina el grado de racionalidad instrumental entre los diferentes actores del Estado (gobiernos, burócratas, políticos,

etc.) el mercado (propietarios privados) y la sociedad civil. El Estado, el mercado y la comunidad son mecanismos de coordinación y gobernabilidad imperfectos, que presentan cada uno diferentes ventajas y desventajas, pero que se complementan. Las sociedades son más cohesivas y plurales a medida que se alejan de la gobernabilidad relictante.

La economía de mercado, la sociedad y el Estado funcionan eficientemente cuando se dan las instituciones que se requieren para la gobernabilidad. El redimensionamiento del Estado eliminó o limitó muchas de sus funciones, capacidades y redefinió sus relaciones

con el mercado y la sociedad. El buen gobierno, esencia de la gobernabilidad democrática se centra en los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas creadoras y reguladoras de instituciones y mecanismos que permitan a los actores colectivos, acordar, negociar y asumir funciones de vigilancia de la esfera pública.

Una perspectiva más visionaria es la que puede equilibrar las funciones de los mercados, los Estados y la sociedad civil, de tal forma que evite los excesos regulatorios y se rediseñen las estructuras para transparentar y normalizar los sistemas de información y de contabilidad. El equilibrio entre

* Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán.

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.

La crisis del Estado de Bienestar es empujada por nuevas correlaciones del poder de los actores involucrados que se multiplican y que se interrelacionan con las organizaciones políticas. Las relaciones entre Estado, sociedad y mercado se han redefinido en las últimas décadas para lograr el equilibrio fiscal, bajo un enfoque político cultural denominado neoliberalismo caracterizado por un retiro forzado del Estado de las actividades económicas que se concentran en el mercado considerado como el mejor asignador de los recursos sociales, liberador de las relaciones sociales y disciplinador de los comportamientos sociales.

Las corrientes neoliberales y neoestructuralistas alcanzaron un cierto nivel de consenso en sus propuestas sobre las funciones del mercado y del Estado en la década de los noventa del siglo pasado, sobre la base de un reconocimiento de que son elementos complementarios más que antagónicos, capaces de desarrollar una relación armónica facilitadora de procesos de desarrollo. Para los neoliberales, el mercado es el mejor asignador de los recursos y el Estado debe jugar un papel subsidiario, mientras que la sociedad civil se conforma por un conjunto de organizaciones y agrupaciones de individuos que en forma voluntaria logran objetivos conjuntos.

Powell¹ distinguió la red organizacional de los mercados y las jerarquías. Las organizaciones no del mercado son aquellas cuyos resultados no son evaluados en los mercados externos a las organizaciones por medio de transacciones voluntarias, usan tecnologías para producir resultados que son difíciles de evaluar y su éxito descansa en la habilidad para satisfacer criterios de evaluación determinados socialmente por lo que busca legitimarse a través de la conformidad con prácticas organizacionales.

Los valores sociales compartidos favorecen el sentido de pertenencia, fortalecen la identidad comunitaria y sustentan el mercado y el Estado como mecanismos de integración y ordenamiento social. El nuevo modelo de crecimiento económico centrado en el empresario privado que actúa en el mercado, ha desacreditado al Estado, desvalorizado la esfera pública y se apoya en la acción dentro de determinados límites de la sociedad civil.

¹ Powell, W.W. "Neither market nor hierarchy: Network forms of organization" en B. M. Staw & L.L. Cummings (Eds.), *Research in organizational behavior*, Vol. 12, pp. 295-236, Greenwich, CT, JAI Press, 1990.

El mercado de las empresas transnacionales es el mercado mundial o global, pero sus centros de decisiones y control de todas sus operaciones mundiales se ubican en corporativos asentados dentro de un territorio que corresponde a un Estado imperial. En la lógica territorial, las redes de políticas públicas delimitan las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. Por lo tanto, si la globalización está más relacionada con el mercado que con el Estado, entonces el dualismo Estado-mercado se vincula al dualismo nacional-global.

La lógica de una economía global prevalece en el mercado mientras que la lógica del Estado prevalece en lo político. La preeminencia del mercado máximo se combinó con Estado y democracia mínima, cada vez más reducida a hacer funcional el Estado y el sistema político en la gestión de las reformas necesarias a la desregulación y a la extensión del mercado. La revolución en política con el triunfo de los mercados ha sido tan profunda que inclina a los gobiernos de los países a abrazar la economía global.

Si se mira al Estado neoliberal como una continuidad del Estado Benefactor, se legitima la nueva correlación de fuerzas sociales que surge de las transformaciones del capitalismo y se establecen la estructura y la infraestructura para la creación de Estado transnacional. 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.

La reforma del Estado es un proceso político que modifica las relaciones del poder mediante los cambios institucionales que pueden ser funcionales, materiales y de dominación, así como los intereses de los diferentes actores políticos y agentes económicos, es decir, se modifican las interacciones entre la sociedad, el Estado y el mercado para adecuarlas a las exigencias del modelo de desarrollo económico y a los procesos de globalización económica.

La reforma del Estado pretende reasignar las funciones del Estado a la sociedad para cumplir los requerimientos del desarrollo. El Estado se transforma mediante procesos de democratización y por la forma en que la sociedad civil se organiza para garantizar la fundamentación política. Con la crisis ideológica del neoliberalismo que tiene implicaciones con la crisis económica y social que debilita los sistemas políticos, se cuestionan los principios del

libre mercado, se promueven las acciones de la sociedad civil y se reivindican las funciones complementarias del Estado. El aperturismo comercial a ultranza promovido por el Banco Mundial exigido mediante el otorgamiento de créditos, tienen profundos impactos económicos, sociales y políticos porque modifican la correlación de las fuerzas con miras a una integración siempre asimétrica y disfuncional con los países más avanzados.

Para solventar este déficit, la “segunda generación” de reformas del Estado se propone desde la segunda mitad de los noventa, lograr el cambio y el desarrollo de las instituciones aunado a una nueva gestión pública que inciden en el perfeccionamiento del sistema político democrático, del Estado de derecho y de la relación entre Estado y sociedad. Las instituciones no son objetos en sí mismas y su existencia es meramente abstracta, no tienen objetivos, aunque cumplen importantes funciones sociales. Las instituciones son el marco de constricciones e incentivos en el que se produce la interacción social. Se corresponden con determinadas correlaciones o equilibrios de poder y viven y se apoyan en nuestros modelos mentales, valorativos y actitudinales.

Las correlaciones de que depende el cambio institucional son excesivamente complejas como para permitir su planeamiento válido. Los cambios políticos se orientan a elevar la calidad de las instituciones mediante procesos de flexibilización económica políticos que absorben la incertidumbre del entorno. 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. Los instrumentos del institucionalismo se aplican a la ciencia política en el análisis de los procesos de disolución como una inevitable acción de diferenciación social latinoamericana. A pesar de la retórica neoliberal en los círculos de negocios y gobiernos contemporáneos latinoamericanos existe una interdependencia y complementariedad necesaria entre el Estado y el Mercado como en cualquier sociedad capitalista.

La lucha contra el neoliberalismo es también contra la mercantilización del mundo. Los nuevos movimientos sociales intentan la construcción de un modelo alternativo al proyecto hegemónico neoliberal mediante prácticas y estrategias de resistencia y organización en redes que aceptando el principio de la diversidad cultural, étnica, ideológica, política y social, se orientan a modificar la correlación de fuerzas para preparar una transición. La nueva correlación de fuerzas del mercado, la sociedad y el Estado han estado

marcadas por varios procesos vinculados a una transición política. La propuesta es de tener un mercado fuerte, una sociedad fuerte y un Estado fuerte como condiciones necesarias para esta nueva correlación de fuerzas. La teoría de transiciones encuentra barreras institucionales para consolidar la democracia que no se corresponde necesariamente con una política moderna, ni tampoco con una mejor distribución de la riqueza.

La dificultad consiste en guardar el equilibrio conveniente entre Estado y mercado. El contenido del Estado es sólo garantizar al mercado la posibilidad de ejercer su función sin obstaculizar su trabajo y protegerlo de injerencias ajenas². No obstante, la delimitación de su campo de acción frente al del Estado y del mercado es difusa y sujeta por tanto a relaciones de convivencia y diferenciación complejas.

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. La democratización del Estado y Nueva Gestión Pública son procesos que se correlacionan y se adecúan dependiendo de las situaciones diversas de los Estados nacionales. Es importante que las autoridades actúen a través del espacio público de las estructuras político institucionales del gobierno local democrático de tal forma que se conviertan en fuerzas multiplicadoras de las expectativas y oportunidades de desarrollo equilibrado por las relaciones entre sociedad, Estado y mercado. Estado y mercado existen para representar los intereses de lo público y lo privado de una misma realidad social.

La construcción de una sociedad democrática implica una sociedad gobernada conscientemente por los hombres, de tal forma que una nueva correlación de fuerzas sociales y políticas, bajo nuevas formas de regulación complementaria del mercado orientado a la producción de cierto tipos de bienes que no sean los sociales o públicos que son responsabilidad de las políticas estatales para la atención de las necesidades sociales sin que se induzca la acumulación de capitales privados. Es necesaria la presencia del mercado y también de la intervención de los gobiernos.

Es necesario cierto grado de complementariedad entre los mercados y los gobiernos para conseguir una sociedad relativamente libre de conflictos. El término conflicto, de *flic* derivado de *fligo* significa chocar, golpear por la proxi-

² Estefanía, Joaquín, “La enfermedad moral del capitalismo” en *Grano de arena*, Agosto 7 del 2002, Argentina, 2002.

midad física existente entre dos cuerpos sin que haya mediación alguna, lo cual puede transformarse en un encuentro que tiene como condición la aceptación de la pluralidad y la diversidad. Una cultura de paz se caracteriza por la no violencia, pero también la creatividad y desarrollo de empatías que tienen como nexo común el encuentro con la alteridad.

El debate de la política se centra en la interacción mutua de las instituciones del mercado y las del Estado y sociedad en la reducción de la pobreza. Las evidencias empíricas de una correlación entre la acumulación del capital, el autoritarismo y la desigualdad son débiles. En una sociedad más desarrollada se fortalecen el Estado, el mercado y la sociedad civil, como instrumentos del desarrollo mismo. Tanto la sociedad como el Estado son actores sociales que impulsan el desarrollo. El Estado puede balancear con el mercado el desarrollo económico. Las relaciones entre el Estado y el mercado son permeadas por un capital social que implica el desarrollo de capacidades sociales que permiten la maximización de los beneficios individuales en función de un conjunto de preferencias y restricciones. Las ilusiones acerca de los bajos costos de cooperación pueden prevalecer.

En un nivel macro, argumenta Van Staveren³, el balance entre el mercado, el Estado y la economía del cuidado (care economy) es necesario para la acumulación de capital social positivo. El balance entre el mercado, el Estado y la “economía del cuidado” es fundamental en la formación y acumulación de capital social positivo.

Bajo el efecto de la política neoliberal y las fuerzas abandonadas a su lógica del mercado, como por ejemplo, con la privatización de grandes grupos de trabajo y la multiplicación de los “pequeños trabajos” aislados en el área de servicios, temporarios y de tiempo parcial, las bases mismas de un sindicalismo de militantes se ven amenazadas, en parte debido a la rupturas con los particularismos nacionales de las tradiciones sindicales, siempre encerradas en las fronteras de los Estados, de los que esperan los recursos indispensables para su existencia y que delimitan sus objetivos y campos de acción, y a la ruptura con un pensamiento concordatario que tiende a desacreditar el pensamiento y la acción críticos y a valorar el consenso social al punto de alentar a los sindicatos a participar de una política tendiente a hacer que los dominados acepten su subordinación.

Los grandes actores pueden iniciar acción y subsidiar otros participantes: gobierno, sector privado y sociedad civil puede ser más efectivos si trabajan en conjunto para identificar áreas de oportunidad para mejorar el crecimiento económico y el desarrollo social, mejorar las condiciones ambientales de la comunidad, etc., y para administrar y medir el desempeño. Así, en función de los procesos de cambio de la reforma del Estado, se hace necesario plantear el papel de la sociedad civil, de tal forma que promueva la participación activa de los ciudadanos bajo nuevas formas de organización que permitan las expresiones de sus anhelos políticos, económicos y sociales.

Cuadro I
Ámbito y dimensiones de las relaciones económicas

<i>Mercado (Agora)</i>	<i>Estado (Polis)</i>	<i>Economía del cuidado (Oikos)</i>
Intercambio basado en la lógica del <i>quid pro quo</i> Valores individuales (libertad, autonomía) Libertades privadas Generalización del capital social a través de diferenciadas redes de relaciones	Distribución basada en el ejercicio de la autoridad Valores públicos (solidaridad, equidad) Derechos Oportunidades y limitaciones a la acumulación del capital social para permitir el fortalecimiento de redes sociales beneficiosas	Dones basados en la lógica del pro deo Valores interpersonales (responsabilidad, confianza) Redes sociales Acumulación de capital social a través de la producción no retribuida y la ubicación de bienes y servicios entre los miembros de distintas redes

Fuente: Daniela Vicherat⁴.

³Van Staveren, *Working Paper Series No. 324*, Institute of Social Studies, IIS: The Netherlands, 2001.

⁴Vicherat, Daniela, “Una conceptualización del capital desde la economía: compromisos y efectos colaterales” en *Colección de reseñas*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, España, 2001.

Estructuras de gobernabilidad global de los mercados

Las estructuras de governance se describen en un continuo que va del mercado spot anónimo en un extremo a la jerarquía perfectamente integrada en el otro, en donde las

Cuadro 2
Características de las organizaciones que proveen seguridad social

	Estado	Mercado	Organizaciones basadas en los miembros	Ciudadanos
Instituciones	–Gobierno central –Gobierno local	–Empresas orientadas hacia las utilidades. –Contratantes privados.	–Organizaciones sin fines de lucro. –Cooperativas –Sociedades mutualistas –Grupos religiosos	–Familias –Familiares –Comunidad vecinal
Instrumentos	Seguro social, Asistencia social, Transferencias, Provisión de fondos.	Póliza de seguros o contrato.	Arreglos mutuales, Trabajo voluntario.	Intercambio de regalos, Préstamos contingentes del Estado. Remesas, Transferencias, Seguro de cosecha.
Modelo de operación	De arriba hacia abajo	Individualista.	Principalmente de abajo hacia arriba.	De abajo hacia arriba.
Incentivos	Poder de la ley, Regulaciones	Maximización de ganancias y de utilidades, señales de precios y ajustes de cantidades	Reciprocidad balanceada, interés propio, voluntarismo, solidaridad.	Normas sociales y valores, conductas altruistas, caridad, interés propio.
Sanciones	Exclusión de personas de los programas, eliminación de programas.	Nivel de premio, límite de oferta de seguro.	Presiones sociales, exclusión de la organización	Presión social, contrato inherentemente familiar

Fuente: Elaboración propia con base en adaptaciones al trabajo de Jütting⁵.

partes que intercambian están unidas por los mismos arreglos de propiedad y control, pero que proveen incentivos débiles a los administradores para maximizar las utilidades. De acuerdo a Humphrey y Schmitz⁶ los patrones de interacción y governance son las relaciones abiertas del mercado, redes, las *quasi* jerarquías y las jerarquías. Las estructuras basadas en redes y las *quasi* jerarquías son óptimas en ambientes inciertos y complejos, mientras que las soluciones no óptimas resultan de la coordinación ejercida del mercado y la integración vertical

La globalización no es un proceso unilineal que transforma las estructuras de governance de producción, distribución y consumo del nivel de las economías nacionales en una economía global, sino que también en forma paralela se desarrollan estructuras de governance privadas globales tales como la formación de sistemas de redes globales de valor agregado y *quasi* jerarquías para integrar a los emplazamientos locales en los procesos de producción, distribución y consumo de los mercados mundiales. Sin embargo, las formas de governance privadas globales van más allá de la simple coordinación de mercados anónimos.

Las estructuras de governance se convierten en híbridadas en un continuo que va de la empresa en un extremo al mercado en el otro. En la forma de organización en clanes los procesos de socialización contribuyen a lograr la congruencia de los objetivos y logra ventajas sobre las organizaciones burocráticas o las relaciones de mercado en casos en que se eleva la evaluación del desempeño y baja la in-

⁵ Jütting, Johannes, "Strengthening social security in rural areas of developing countries", *ZEF Discussions papers on development policy*, Zentrum für Entwicklungsforschung, Universität Bonn, 1999.

⁶ Humphrey, J. y Schmitz, H., "Developing Country Firms in the World Economy. Governance and Upgrading in Global Value Chains" en *INEF-Report. Duisburg*, No 61, 2002.

Cuadro 3
Tipología y características de estructuras de governance

Estructura de governance	Forma característica de participación	Naturaleza y tipos de Habilidades más usadas	Regla y mecánica de toma de decisiones	Forma de enfrentar el conflicto	Forma de enfrentar la incertidumbre
Jerárquica	Dar o recibir órdenes	Conocimientos técnico organización	Preferencia del actor en jefe	Evitar el tener que llegar a tomar resoluciones	Evitar el tener que llegar a tomar resoluciones
Abjudicativa	Defensa y Promoción bipartita	Habilidades en la presentación de evidencia y persuasión	Capacidad de comprobación (<i>Burden of proff</i>)	Competición bipartidaria	Reducción: los asuntos son tomados como correctos o incorrectos
Adversaria	Defensa y promoción multipartidaria	Habilidades en la Presentación de evidencia y persuasión	Juicio del decisor	Competición multipartidaria	Competición (que puede exacerbar la incertidumbre)
Colegial-competitiva	Promoción de intereses	Habilidades políticas, habilidades en la persuasión y la negociación	Reglas de mayoría. Voto mayoritario	Competición, colaboración, compromiso	Competición, colaboración, compromiso
Colegial consensual	Búsqueda de la cooperación	Habilidades de persuasión, Colaboración	Consenso	Evitar la colaboración	Evitar la colaboración
Colegial de mediación	Argumentos previos a opinión y sanción de un tercero	Habilidades en la mediación y en la argumentación	Aceptación o rechazo del consejo del mediador	Compromiso guiado (dirigido)	Compromiso guiado (dirigido)
Mercado	Búsqueda separada de objetivos partidarios diversos	Variable, en función de las partes y de la Situación en particular	Coordinación no Intencional, epifenomenal	Evitar la competición	La aceptación de la Incertidumbre es inevitable

Fuente: Cruz⁷, Hult y Walcott⁸.

congruencia de los objetivos⁹. Los institucionalistas argumentan que las organizaciones se adaptan a ciertas estructuras para promover su legitimidad convergiendo en un

campo organizacional o mercado. Organizaciones privadas y del mercado son persuadidas por la lógica de la eficiencia económica y las organizaciones públicas y no del mercado por la lógica de la apropiabilidad.

Las organizaciones públicas son más responsivas que las privadas a los cambios a los cambios en el medio ambiente normativo, debido a que las organizaciones privadas actúan como organizaciones del mercado y las organizaciones públicas como organizaciones no del mercado. Un elemento definitorio de las organizaciones del mercado es que su efectividad está directamente determinada por los clientes.

⁷ Cruz, Cesar Nicandro, "Gobernabilidad y 'governance' democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional" en *Instituto Internacional de Gobernabilidad, Magazine No. 23*, 6 de Noviembre del 2001. <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial23/dhial23_05.htm>, 2001.

⁸ Hult, Karen; Walcott, Charles, *Governing public organizations: Politics, structures and institutional design*, Cole Publishing Company, California, USA.

⁹ Ouchi, W., "Markets, bureaucracies and clans" en *Administrative Science Quarterly*, 25, March.

Cuadro 4
Valores presentes en el proceso de toma de decisiones y estructuras de governance

Estructura de governance	Racionalidad burocrática, definición del problema, interpretación	Habilidad para alcanzar la toma de decisiones	Responsabilidad pública/ rendición de cuentas	Representatividad	Fuentes principales de legitimidad
Jerárquica	Congruencia con los Procedimientos estandarizados	Alta, si el decisor responsable desea decidir o si las reglas determinan el resultado final	Alta para los funcionarios en jefe. Observadores externos	Poca variedad y diversidad en comparación con otras estructuras	Eficiencia, rendición de cuentas
Adjudicativa	Dos posiciones contrapuestas, una de las cuales es la "correcta"	Alta: una tercera parte decide	Alta, dados criterios y estándares en los cuales el "juez" basa su decisión	Derechos de los participantes, ocupantes de posiciones polarizadas	Justicia en el procedimiento
Adversaria	Multifacética Perspectivas en conflicto	Alta, si los actores decisores no implicados actúan	Alta hacia los electores y clientelas, baja hacia observadores externos	Todos aquellos definidos como "partes"	Apertura, uso del Debate
Colegial-competitiva	Multifacética Existencia de una base común, posibilidad de arribar a compromisos	Alta, reglas de voto en ausencia del consenso; el cierre decisional puede ser temporal ante temas o asuntos polarizados	Moderado hacia los electores o clientes: la negociación puede producir decisiones deseadas sólo por pocos	Todas las partes interesadas	Representatividad, justicia y apertura del proceso.
Colegial consensual	Para ser Apropiada, es necesaria una respuesta colectiva; el problema afecta intereses comunes	Alta, si pueden ser descubiertos intereses comunes; baja si el conflicto polariza posturas o es redistributivo	Puede ser muy baja; el descubrimiento y desarrollo de consensos es una prioridad	Potencialmente amplia no sobresaliente: se centra en la habilidad y disponibilidad para explorar opciones y trabajar hacia el consenso	Apertura igualdad de participación, representatividad
Colegial de Mediación	Perspectivas en conflicto; posible base común	Alta, dadas las habilidades del mediador y la percepción de intereses compartidos	Moderada hacia los electores/ clientes	Todos aquellos definidos como "partes"	Agotamiento de las audiencias, grado de aceptabilidad del mediador por las partes
Mercado	Pobremente estructurada, más allá del control y compresión humana	Indeterminada: las decisiones "emergen"	Baja rendición de cuentas directa	"Status quo" donde el interés toma la ventaja	Libertad, eficiencia

Fuente: Cruz¹⁰, del original de Hult y Walcott¹¹.

Las capacidades centrales de las organizaciones dependen del conocimiento tácito que contienen e inseparable

de la tecnología de las organizaciones que constituyen la ventaja competitiva desde la perspectiva basada en los recursos que no son imitables o transferibles y que por lo tanto no pueden adquirirse en los mercados. Recientes investigaciones reconocen la importancia del conocimiento

¹⁰ Cruz. *Op. cit.*

¹¹ Hule y Walcott. *Op. Cit.*

tácito, el cual en sí mismo representa un reto a la efectividad del mercado. Los métodos horizontales facilitan el componente tácito o personal del aprendizaje de conocimientos del desarrollo local y general. La restricción vertical al mercado siempre emerge en apoyo del nombre del capital.

Abbott y Snidal¹² definen la gobernanza internacional como las restricciones formales e informales forjadas por las reglas, roles y relaciones que definen y regulan las prácticas de los actores estatales y no estatales en los asuntos internacionales, para estos autores la gobernanza no implica gobierno necesariamente ya que los estándares internacionales son parte de sistemas de gobernanza del mercado.

Entre el enfoque neoinstitucionalista y el de regulación democrática emerge el concepto de gobernabilidad como una relación existente entre los procesos de libre mercado y los procesos de la democracia. Saldomando¹³ sintetiza la tendencia teórico metodológica que tiene la gobernabilidad a partir de que la corriente neoliberal que impone como agenda los derechos del mercado y las políticas de desregulación en un marco de normatividad transnacional. Las teorías de la sustentabilidad del desarrollo dieron lugar a los modelos neoliberales que impusieron el mercado como factor esencial para regular las relaciones entre la producción y el medio ambiente mediante la consolidación de instrumentos económicos que aniquilaron las políticas públicas de control estatal.

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. 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 por otro lado, las estructuras intergubernamentales interaccionan con cadenas globales de valor agregado formada por los clusters en localizaciones regionales y locales.

Las cadenas globales de valor agregado tienen como soporte una compleja diversidad de estructuras de gobernabilidad que van más allá de las simples transacciones co-

merciales, tal como Humphrey y Schmitz¹⁴ 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 empresas de los clusters locales que mejor se integran y se posicionan en las cadenas globales de valor agregado, siempre orientan sus operaciones de producción y distribución alrededor de una empresa líder para acceder a los mercados globales y de quienes reciben incentivos de aprendizaje e innovación tecnológica.

Las empresas líder en las cadenas globales de valor definen los procesos y flujos de la producción a través de formas y estructuras diferentes de *governance* en función de las asimetrías de la información y competencia de los mercados, que van en un continuo desde la coordinación horizontal del mercado, redes de cooperación y complementación hasta los arreglos asimétricos del poder como en las quasi jerarquías, la gestión jerárquica y la integración vertical.

Por lo tanto, en los contextos de las formas y estructuras de gobernabilidad global de los mercados que interaccionan 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 extiende más allá del control intergubernamental y del mercado.

Así el establecimiento de normas es parte de la lógica funcional de los procesos de globalización de los mercados. En un ambiente de alta rivalidad y competitividad empresarial, las normas se convierten en instrumentos de poder que aumentan la credibilidad y transparencia en los mercados mundiales, dan orientación reducen los costos de transacción ahí donde hay limitaciones de información y en capacidad para procesarla y crean seguridad de expectativas a largo plazo marcadas por las complejas interacciones de los agentes involucrados. Las estructuras de la relación principal-agente caracterizan a la gobernanza pública.

La tendencia de la nueva gestión pública, según Echabarría¹⁵ se orienta a fortalecer las funciones estratégicas de los gobiernos (coordinación, gestión transversal, con-

¹² Abbott, K. y Snidal, D., “International ‘Standards’ and International Governance” en *Chicago Working Papers*. 2000.

¹³ Saldomando, Angel, “La cooperación en gobernabilidad” en *Instituto Internacional de Gobernabilidad*, <<http://www.iigov.org/documento/tema1/docu0098.htm>>, 2002.

¹⁴ Humphrey and Schmitz. *Op. cit.*

¹⁵ Echabarría Ariznabarreta, Koldo, “Reivindicaciones de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No 18, Octubre, 2000.

trol y evaluación de resultados), descentralizar y orientar a resultados flexibilizando las estructuras y los procedimientos (agencias, sistemas presupuestarios, gestión del rendimiento, delimitación política y gestión), crear competencia y capacidad de elección (mercados internos, contratación de servicios, cobro por prestaciones, privatización y externalización de servicios), proporcionar servicios de calidad (mejorar la accesibilidad y participación, establecer estándares de servicio e indicadores de desempeño, reducir las barreras administrativas), mejorar la gestión de los recursos humanos (descentralización de la gestión, flexibilizar las condiciones de trabajo), y optimizar el uso de las tecnologías de la información (comunicación electrónica interna y externa, gestión de procedimientos y automatización de oficinas, información de gestión). El *e-government* o gobierno electrónico incorpora tecnologías de información y comunicación en sus procesos de gestión pública para obtener una mayor eficacia y calidad.

Transformaciones de la gobernabilidad y *governance* del Estado

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. La gobernabilidad 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.

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. Esta tendencia de transformación regional económico-política y social reconfigura las funciones del Estado y sus capacidades de gobierno que responde al colapso de la gobernabilidad que proporcionaron las ya decadentes instituciones de Bretton Woods. El Estado como articulador de la gobernabilidad en las esferas económicas, sociales y políticas está en constantes transformaciones discontinuas conforme a un nuevo diseño neoliberal.

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. Bajo este nuevo arreglo geoeconómico global, la gobernabilidad centrada en el Estado nación que no resiste los embates de los procesos de globalización económica pierde control en sus fronteras territoriales sobre los flujos económicos, financieros y tecnológicos en sus fronteras territoriales, para dar lugar a procesos de dependencia-interdependencia. Bajo un nuevo arreglo geoeconómico que modifica las economías centradas en el Estado nación, las unidades de producción territorialmente organizadas son sustituidas por la formación de cadenas de valor agregados que abren la competencia entre los clusters locales, las ciudades y regiones organizadas para generar espacios funcionales de aglomeramientos transfronterizos. Un Estado fuerte y una política industrial que apoye a los gobiernos locales en el desarrollo de clusters sectoriales.

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 liberalización y desregulación 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 reforma del Estado enfatiza las reformas institucionales que fortalecen la gobernabilidad con base en un sistema democrático y de libre mercado

El neoinstitucionalismo económico analiza las fallas de los mecanismos del Estado y sus ineficacias. El análisis económico neoinstitucional afirma el papel dominante que tienen las instituciones jurídicas y del Estado de Derecho que garantiza los derechos privados para la ejecución de los contratos entre particulares y instituciones públicas. 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. 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. Las disfuncionalidades del Estado en el crecimiento económico y desarrollo social conlleva problemas de gobernabilidad.

Si bien la gobernabilidad de la globalización económica avanza, la gobernabilidad política se rezaga en muchos Estados porque se encuentra con limitaciones institucionales,

sociales y de cultura política que inciden en verdaderas crisis de capacidades, las deficiencias tecnológicas que debilitan la legitimidad de los procesos de globalización y la irresponsabilidad para asumir los costos relacionados. La lógica de la acción política crea tiempos y espacios autónomos en función más que de la contingencia, de la fidelidad a los acontecimientos¹⁶, es decir, algo imprevisible que perturba el estado de la situación y permite a quienes le son fieles mantenerse a distancia del Estado y medir su poder. La política es actividad de los actores colectivos organizados por la lógica que no busca el poder como objetivo, sino que lo dejan confinado al Estado. La liberación política es un proceso que vuelve efectivos ciertos derechos que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros.

Los procesos de democratización representan un paso significativo para la resolución de problemas del desarrollo económico, social, político y la consolidación de la gobernabilidad mediante cambios profundos que implican la definición de los límites entre los sectores público y privado, principios y procesos de las funciones del Estado. Durante los últimos diez años se logró determinado nivel de consenso en torno a la delimitación de la complementariedad de las funciones del Estado y el mercado. Como una estrategia de diferenciación de las funciones del Estado, las organizaciones no gubernamentales son agencias de asociación voluntaria cuyas funciones se orientan a la gestión y prestación de servicios de lo público a las comunidades que atienden.

El capital político se refiere a las actitudes y actividades que influyen al Estado. Levi¹⁷ desconfía de las asociaciones civiles para promover el capital social y argumenta la necesidad que tiene el Estado para crearlo. Un asociacionismo que coordine los intereses entre la comunidad y los sectores privado y público en los tres niveles de gobierno, supera la dicotomía que considera al Estado propietario como opuesto a los intereses del mercado identificado con el sector privado. El desempeño del gobierno local es una función del porcentaje de personas involucradas en asociaciones voluntarias horizontales de acuerdo con la tesis de

Putnam¹⁸. Los países desarrollados adoptan una estructura del Estado que facilita una amplia participación del gobierno local. Una estructura organizacional del gobierno se basa en una visión acerca de las funciones propias del Estado nación y las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno. De hecho, las transformaciones en las competencias y funciones del Estado nación ha dado lugar a que también se presenta una nueva formulación de competencias y funciones en los demás niveles de gobierno, sobretudo los locales y municipales. El cumplimiento de las funciones reguladoras del Estado requiere de atributos de fiscalización para exigir el cumplimiento de las regulaciones y normas.

Las actividades altamente especulativas de los sectores financieros que promueven la economía global requieren de las funciones reguladora del Estado para asegurar que la volatilidad de los mercados emergentes de capitales no perjudiquen sus inversiones y garanticen la estabilidad del mercado financiero para lograr el retorno máximo de utilidades sobre las inversiones a pesar de las crisis financieras. Las funciones públicas contingentes toma en consideración aquellas actividades que pueden ser subcontratadas (outsourcing) o privatizadas y que desestructura las principales funciones del Estado moderno a las que Dror¹⁹ denominó como “las funciones de orden superior” del Estado. Los esfuerzos para alterar la dirección de las actividades del Estado en un movimiento para alterar la centralidad de su función económica que será paralelo con funciones activistas del Estado en los procesos de concentración económica y la jerarquización de las relaciones sociales y económicas.

Contrariamente a la retórica de los empresarios y la clase capitalista transnacional, el Estado seguirá desempeñando un rol importante que requieren el fortalecimiento de sus funciones de regulación, cuya finalidad es eliminar los riesgos que pueden atentar contra sus inversiones y garantizar la reproducción y el acrecentamiento de sus capitales. La autorregulación propuesta por el sistema capitalista en forma de desregulación que reduce las funciones del Estado al mínimo a partir de la idea de que el gobierno sólo debe hacer lo imprescindible, ha sido solo una fantasía.

¹⁶ Badiou, Alain, “Movimiento social y representación política”, Conferencia 24 y 25 de abril del 2000, Bs. As. Publicada en Acontecimiento N° 19-20, 2000.

¹⁷ Levi, Margaret, “Social and unsocial capital: A review essay of Robert Putnam’s Making democracy work” en *Politics and Society* 24 (1), 1996, pp. 45-55.

¹⁸ Putnam, R., *Making democracy work: Civic traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

¹⁹ Dror, Yehezkel, “Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos en materia de formulación de políticas”, Documento presentado a la 12 Reunión de expertos del Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas, Nueva York, 31 de julio a 11 de agosto de 1995.