

GOBERNABILIDAD DE LA SOCIEDAD

JOSÉ G. VARGAS HERNÁNDEZ*

En América Latina, el “remanente” del modelo de Estado de Bienestar no consolidado resultó incapaz de dar soluciones a las crecientes demandas de la sociedad por mejores condiciones de vida, por lo que se creó un vacío que empezó a ser cubierto por la emergente sociedad civil que pasó a jugar un importante papel.

Los Estados latinoamericanos entraron en crisis en la década de los 90 a raíz de la ruptura de las alianzas con los sectores populares para incorporarse a los procesos económicos y socioculturales articulados con la globalización, a costa de la desarticulación de las economías locales. Ello dio como resultado la profundización de las características de una sociedad dual: sectores socioeconómicos incrustados con bajos niveles de competitividad y sin posibilidades de mejorar su desarrollo, condenados a una dependencia tecnológica, financiera, etc.

En este artículo se analizan las implicancias de la gobernabilidad de la sociedad, especialmente latinoamericana, a partir de esas contradicciones de las instituciones sociales en tiempos de avance de los procesos de globalización económica, lo cual incide en la sociedad civil.

Palabras clave: Instituciones Sociales – Gobernabilidad Social.

GOVERNANCE OF SOCIETY

In Latin America, the “remaining” of the non - consolidated Welfare State has proved unable to solve the increasing demands of society for improved living conditions. This created a vacuum which started to be filled in by civil society, which started playing an important role. The Latin American States entered into a crisis in the 90’s due to its breaking -off of the alliance with the popular sector to incorporate into the economic and socio-cultural processes articulated with globalization, at the expense of the local economies. This lead to the deepening of the traits of a dual society: inlaid socioeconomic sectors with low levels of competitiveness and with no chances of improving its development, condemned to technological and financial dependency, etc.

This article analyses the consequences for the governance of society, specially the Latin American one, stemming from these contradictions

* Profesor Investigador del Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán, miembro de Sistema Nacional de Investigadores de México. Visiting Scholar de Institute of Urban and Regional Studies, University of California Berkeley. Doctor en Economía por Keele University, Doctor en Administración Pública por Columbia State University,

in the social institutions in times of advancing economic globalization processes, which affects civil society.

Key words: *Social Institutions – Social Governance.*

Las contradicciones de las instituciones sociales

D. North (1990) define las instituciones como las reglas de juego que moldean la interacción humana en una sociedad. De acuerdo a North (1993) la estructura institucional provee los incentivos que dictan las clases de habilidades y conocimientos percibidos para la maximización de resultados y atribuye un papel fundamental a las instituciones en las sociedades para mejorar el desempeño institucional.

La nueva economía institucional deja en claro que las instituciones económicas, políticas y jurídicas son incompletas en cualquier sociedad y por lo tanto los costos de transacción no alcanzan los niveles deseados en el paradigma de la eficiencia. Bajos costos de transacción en la esfera económica y política que varían dependiendo de los sistemas institucionales que prevalecen en las sociedades, inciden en incrementos del crecimiento económico y por tanto en la reducción de los niveles de pobreza.

Por eso mismo, el fenómeno de la pobreza es un concepto relativo porque existe en la medida en que también existe riqueza, es decir, el problema realmente a resolver es el de la distribución equitativa de los recursos que polariza y confronta a las sociedades. Los bajos costos de transacción son esenciales para el crecimiento económico los que varían en los diferentes sistemas de instituciones que existen en las sociedades.

La estructura de los costos de transacción varía en los mercados económicos y políticos que gravitan en cualquier sociedad. Los costos de transacción en que se incurren para asegurar ciertas transacciones en una sociedad determinada son un buen indicador de la calidad de las instituciones, por lo que bajo diferentes conjuntos de instituciones se incurren en diferentes cantidades de costos de transacción.

Las instituciones son consustanciales a la idea de orden económico y se relacionan en torno a las relaciones normativas de la administración pública. El surgimiento espontáneo de las instituciones en las sociedades se explica por los modelos mentales compartidos e ideologías que determinan las percepciones de los actores en situaciones de interacción en las que la cultura y creencias conductuales tienen un papel relevante.

Las instituciones comprenden las normas formales diseñadas por la sociedad y las normas informales denominadas como capital social que ha emergido en la historia de esa sociedad. En las instituciones externas, la ausencia de cumplimiento de las reglas se sanciona por los representantes del Estado y en las

instituciones internas la falta de cumplimiento se sanciona por los miembros de la sociedad con variaciones que dependen del tiempo y el lugar. Las instituciones internas tienen influencia recíproca con las instituciones externas de la sociedad.

En sociedades sin instituciones gubernamentales no muy bien desarrolladas para vigilar el cumplimiento de contratos como un bien público esencial del gobierno, las interacciones de cooperación económica pueden tener lugar mediante redes informales, las que persisten aún en sociedades con sistemas institucionales más perfeccionados.

Sin embargo, los mecanismos para vigilar la reputación son inadecuados para sostener la cooperación en una sociedad y más todavía para exigir el cumplimiento legal de contratos, aunque lo que se pretende es que las instituciones legales reemplacen a las redes informales de negocios, a pesar de que la evidencia empírica comprueba que la actividad económica continua involucrada más en sociedades con redes informales que en sociedades con instituciones legales desarrolladas.

Los valores compartidos que reflejan un sistema de creencias de los miembros de una sociedad son un factor importante que contribuye en la legitimación de las instituciones político económico y sociales. Los niveles bajos de confianza de la ciudadanía en las instituciones sociopolíticas debilitan el sistema democrático de una sociedad, debido principalmente a factores sociológicos, culturales, y del contexto económico político entre otros. Democratizar la sociedad es crear instituciones con apertura hacia los procesos de participación y deliberación democrática.

Los arreglos institucionales que limitan el desarrollo de la sociedad son el resultado de los conflictos distributivos del poder para tener acceso a los beneficios de los bienes en propiedad privada o colectiva. Para Rinesi (2003), *“La vida de las sociedades [...] no se presenta nunca bajo la forma de una oposición dicotómica entre un ‘polo’ de instituciones establecidas y ‘poderes constituidos’, y otro ‘polo’ de prácticas instituyentes y ‘poderes constituyentes’, sino que se manifiesta siempre bajo la forma de un proceso permanente, de un movimiento incesante y una tensión no eliminable entre esos dos extremos”*.

De acuerdo con Bardham (2001), *“los arreglos institucionales de una sociedad son a menudo el resultado de conflictos distributivos estratégicos entre diferentes grupos sociales, y la desigualdad en la distribución del poder y los recursos puede a veces bloquear el realineamiento de estas instituciones hacia formas conducentes al desarrollo de todos”*. Rodrik (1998) demuestra que los costos de los shocks externos se multiplican por los conflictos distributivos generados y disminuye la productividad de los recursos de la sociedad.

Cuando los países invierten en servicios sociales, desarrollan instituciones capaces de desarrollar sociedades relativamente libres de conflictos, lo que constituye una condición para lograr altos niveles de competitividad.

Las teorías de movimientos sociales, de procesos de genética organizacional y las actividades emprendedoras que dan origen a nuevas empresas, así como el trabajo empírico de los ecologistas sobre las comunidades organizacionales y estudios de la sociedad y la ley, involucran la introducción de nuevos tipos de actores e intereses, nuevos repertorios de acciones y nuevos arreglos estructurales, interacciones críticas entre las instituciones y los individuos. El concepto de campo organizacional representa un nivel intermedio entre la organización y la sociedad y es instrumental a los procesos por los cuales las expectativas y prácticas socialmente construidas se diseminan y reproducen.

En aquellas sociedades donde prevalece un ambiente que promueve el desarrollo emprendedor y la innovación de los agentes y actores, los cambios institucionales ocurren con más naturalidad, por lo que se dificulta el transplante de estos procesos de innovación en aquellas sociedades donde no se dan las condiciones necesarias. La aceptación social de los emprendedores puede ser baja en sociedades altamente igualitarias en un Estado de bienestar debido a las actitudes y a decisiones políticas que son inducidas por estas actitudes.

La emergencia de la sociedad civil

La emergencia de la sociedad civil está conectada con el descrédito del Estado. La emergencia de las organizaciones de la sociedad civil tiende a equilibrar las relaciones entre el Estado y el mercado, lo que contribuye a lograr mejores niveles de crecimiento económico, desarrollo social y libertad política de los pueblos y reducir las brechas generadas por las desigualdades. Las organizaciones de la sociedad civil proyectan y despliegan la capacidad de la acción del Estado.

Las nuevas formas de organización y relación entre el Estado y la sociedad civil se encuentran más bien sujetas a una multiplicidad de dinámicas complejas regidas por los intereses y fines del mercado. Pero cuando el mercado empieza a mostrar sus grandes fallas, la responsabilidad para corregirlas se transfiere al papel diferenciado de la sociedad civil.

Cuando en la mayoría de las democracias occidentales el sistema de partidos políticos entra en crisis, estos son rebasados por una sociedad civil más demandante y participativa, y por los medios de comunicación que se asumen como actores políticos para servir de intermediarios en las demandas de la sociedad.

La emergencia de las organizaciones no gubernamentales en los decenios de 1980 y 1990 coinciden con en el mismo momento en que se liquidaba el bloque socialista y la URSS como una respuesta desde la sociedad civil, frente a las aberraciones estatistas que habían impregnado al grueso de la izquierda. El Banco Mundial trabaja con los países que piden su ayuda sobre la base de un proceso participativo para asegurarse de la buena voluntad de los poderes públicos y la colaboración de la sociedad civil.

Las organizaciones de la sociedad civil tienden a reemplazar las funciones que tienen los partidos políticos como canales de expresión de inconformidades y descontento, dando lugar a los nuevos movimientos sociales que luchan por lograr poner en la agenda la nueva cuestión social. Esta transferencia de funciones del Estado a la sociedad civil tiene lugar después de que lamentablemente el Estado ha descuidado la infraestructura y los servicios públicos.

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. Las funciones del Estado y de la sociedad civil deben complementar los mercados mediante una coordinación de las interacciones de intercambio y movilizar los agentes de desarrollo económico de la sociedad.

El concepto de sociedad civil es práctico indicativo que engloba a todas las instituciones y mecanismos que no forman parte del Estado. *“La sociedad civil es aquella esfera históricamente constituida de derechos individuales, libertades y asociaciones voluntarias, cuya autonomía y competición mutua en la persecución de intereses e intenciones privados quedan garantizadas por una institución pública, llamada Estado”* de acuerdo a López Calera (1992). Según Fossaert (2000), la sociedad civil es *“una entidad que configura su ser en oposición con el Estado y en donde nuevas organizaciones sociales se forman separadamente de éste y en ocasiones hasta lo enfrentan”*.

La sociedad civil se define como *“la esfera de interacción social situada entre la economía y el Estado, compuesta sobretudo por la esfera íntima (especialmente la familia), la esfera de las asociaciones (en particular las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública”*, de acuerdo a Cohen y Arato (1997).

Por lo tanto, de acuerdo a Torres-Rivas (2001), el concepto de la sociedad civil se asocia a una versión ideológica y política conservadora que pretende reducir el papel del Estado y al sector público reforzando la acción privada y que privilegia la vida asociativa. Martínez Nogueira (2001) sostiene que la sociedad civil es *“un ámbito inserto entre el Estado y el individuo en el que se despliega la sociabilidad, se protegen los derechos y se ejerce el control social sobre la discrecionalidad de un Estado al que en este campo sólo le corresponde el respeto a la libertad de asociación y a las iniciativas sociales”*.

La sociedad civil es una red asociativa que comprende todos los intereses sociales y facilita la participación de los ciudadanos que forman parte de un sistema político. La sociedad civil está integrada por una red compleja de asociaciones voluntarias de ciudadanos con una participación activa para mantener los intereses comunes en forma independiente y autónoma del Estado. Si bien la sociedad civil es privada en sus orígenes, los intereses y derechos colectivos se realizan en la

vida política y pública. La sociedad civil se identifica con una pluralidad de las asociaciones voluntarias y no con el mercado y los agentes económicos particulares con fines especulativos, como se pretende.

La sociedad civil está formada por un conjunto de organizaciones y asociaciones que se desarrollan y actúan en la esfera pública pero independiente y autónoma del Estado conforme a determinados principios sociales y regulaciones que lo separan del poder político y del Estado. La autonomía de la sociedad civil se sustenta en las redes sociales que con base en la confianza y reciprocidad, despliegan la esfera pública. La autonomía de la sociedad civil frente al Estado y el mercado debe sostenerse a fin de que prevalezca una relación de interdependencia. Autonomía e interdependencia adquieren un carácter coexistente.

El papel fundamental de la sociedad civil es constituirse en los agentes del cambio social mediante la promoción de la democracia y una mayor participación en los procesos de toma de decisiones públicas. Una sociedad civil vigorosa fortalece al gobierno democrático. La participación de organizaciones sociales y comunitarias en la producción, prestación y control de bienes y servicios públicos, fortalece a la sociedad civil, modifica la relación público privado y elimina el monopolio que tradicionalmente ha tenido el Estado.

Sin embargo, las diferencias de la densidad de las organizaciones sociales también varían regionalmente ofreciendo diferentes niveles de oportunidades y posibilidades de organización, expresión y manifestación de los intereses de los individuos, por lo que se puede decir que tanto social como territorialmente, la sociedad civil es desigual.

La formulación e implementación de políticas de participación equitativa deben promover procesos de negociación de los intereses de las diferentes asociaciones y agrupaciones mediante la construcción de nuevas formas de la sociedad civil, con el fin de que se fortalezcan como uno de los pilares del desarrollo social y humano. El concepto de desarrollo humano se articula como un conjunto de atributos de la persona humana como eje central y como base para la construcción de una sociedad.

A largo plazo, aunque no está exenta de riesgos, la sociedad civil tiene la tendencia a consolidar la democracia, más que a fundarla, aunque este es un planteamiento cuestionable. Así, propone una relación directa de fortalecimiento mutuo entre la sociedad civil y la democracia. Torres-Rivas (2001), señala como riesgos negativos de las sociedades civiles, la debilidad de las asociaciones, la falta de autonomía y de defensa de los intereses y derechos del grupo y la legalidad de su existencia.

El respeto al derecho internacional reconocido por todos los Estados ayuda a sostener el funcionamiento de la sociedad civil. Es necesario transformar el marco jurídico en que funcionan las jurisdicciones internacionales con el objeto de permitir a la sociedad civil (ciudadanos y sus asociaciones) actuar ante la justicia en las

jurisdicciones nacionales como en el escalón internacional contra los Estados, las empresas o las organizaciones internacionales. Es la sociedad civil la que instituye la función pública mediante la creación de un arreglo constitucional.

La sociología política describe la complejidad y la fragilidad de la inserción de la sociedad civil en la esfera pública y endereza las críticas hacia el modelo de desarrollo neoliberal impuesto por el Estado. El modelo de desarrollo neoliberal con su estrategia que favorece a los capitalistas, estimula la formación y funcionamiento de una sociedad civil motivada en los valores democráticos que se contraponga a las decisiones autoritarias del Estado, reduzca sus funciones para dar más campo de acción al libre mercado. La sociedad autoritaria limita el alcance de un orden político basado en la cooperación social y desarrolla un sistema de intercambio político donde se otorgan derechos y privilegios por lealtad y apoyo.

Las privatizaciones de las empresas propiedad del Estado no están dando los beneficios y ventajas esperadas por la ciudadanía y la sociedad civil en términos de calidad, precios, etc., y si han quedado más expuestas a los impactos de los efectos de las crisis financieras. De acuerdo al análisis de Dowbor (2001), segmentos sustanciales de la sociedad han empezado a pensar en términos de un “pequeño y eficiente Estado”, para justificar los procesos caóticos de privatización, posponiendo el problema esencial de a quién y cómo debe servir el Estado.

El aumento de la frecuencia de las crisis financieras requiere de serias reformas a la arquitectura del sistema financiera mundial en la que también participen las organizaciones de la sociedad civil de los países en desarrollo para diversificar la formulación de políticas.

En las mismas formas de organización social que están estrechamente vinculadas con la política, ocurre la estructuración de la sociedad civil que fomenta relaciones asociacionales animadas por ciertos valores ideales democráticos para dar sustento a la participación ciudadana. Una sociedad civil marginada no permite el acceso de los ciudadanos al mercado político ni al disfrute de los bienes públicos democráticos.

Un sistema político liberal fuerte que se oriente hacia la democracia, no necesariamente requiere de una sociedad civil también fuerte pero si apoyada en valores liberales que fortalecen las estructuras políticas, de tal forma que tienda a equilibrar las diferencias económicas y sociales que crea el mercado. El sistema político constituido por las instituciones públicas y los partidos políticos es autónomo en su actividad política en la que participa la ciudadanía, y puede ser vehículo de intermediación entre el Estado y la sociedad civil.

Las instituciones políticas determinan el tipo de relaciones de la sociedad política y la dinámica de la sociedad civil, que pueden ser de incertidumbre. El Estado, los actores políticos y los partidos políticos se identifican con la sociedad

política. La sociedad política legaliza las acciones de la sociedad civil y ordena su funcionamiento con una orientación hacia la esfera pública. Por una parte, de la naturaleza de las instituciones del Estado, la responsabilidad y transparencia de los funcionarios estatales, y por la otra, de la naturaleza de la sociedad civil y su capacidad para ejercer control sobre el aparato del Estado (Unesco, 1997).

Los procesos de democratización política se relacionan directamente con las estructuras del tejido social que da sustento a la sociedad civil que facilita la participación en función de decisiones de mayorías políticas que eliminan, en forma parcial, las manifestaciones autoritarias.

En los procesos de institucionalización, las estructuras de la acción política de los actores gubernamentales y de la sociedad civil se sustentan en normas y valores que tienen su impacto motivacional y en la cohesión de los grupos sociales.

Tanto el voluntarismo como los patrones de la sociedad civil refuerzan los movimientos de acción ciudadana. Los nuevos movimientos civiles defienden la soberanía, los derechos de los pueblos y el control de las políticas domésticas para sobrevivir con dignidad. La formulación e implementación de las políticas públicas pueden aprovechar los recursos y capacidades de la sociedad civil a través de las organizaciones no gubernamentales.

Un instrumento de las organizaciones de la sociedad civil para la construcción de la cultura de rendición de cuentas es la inclusión de mecanismos de monitoreo y auditoría social. La auditoría social que debe instrumentar el Estado y la sociedad integrada por componentes de usuarios y grupos sociales a través de los agentes responsables es una cadena de control que se inicia con la formulación y va más allá de la ejecución mediante mecanismos de exigencia de rendición de cuentas que son el Estado.

De acuerdo a Martínez Nogueira (2001), la incorporación de la sociedad civil a las políticas públicas representa una forma para canalizar recursos sociales y capacidades porque se generan economías de escala, se reducen los costos de transacción y se establecen limitaciones a los comportamientos oportunistas. El foco central de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil es restablecer el control democrático de las instituciones en las políticas públicas económicas, sociales y de bienestar, pero se pierde control social y rendición de cuentas cuando estos procesos están muy centralizados.

El involucramiento de la sociedad civil en la reforma del Estado la orienta hacia una dimensión de reforma societal. El involucramiento societal hace referencia a las implicaciones de normas, costumbres, tradiciones, normas morales y religiosas, etc., que difieren entre los diferentes grupos de los Estados nacionales y operan como apoyos sociales para dar credibilidad a los contratos. La reforma del Estado incorpora elementos institucionales que promueven la coor-

dinación de las instituciones del Estado y la sociedad civil, la eficiencia adaptativa privada y pública, y una mejor formulación e implementación de las políticas públicas.

La eficiencia adaptativa es la capacidad de una sociedad para aprender a innovar mediante la resolución de problemas que se presentan en el continuo y necesario proceso de adaptación a los cambios ambientales, y se determina por las reglas que diseña la sociedad para regular el juego social que incentivan los comportamientos innovadores.

La colaboración de la sociedad civil con el gobierno para la provisión social puede generar interrelaciones sinérgicas para la coproducción de servicios que van más allá de las relaciones de complementariedad, lo que requiere además de nuevas bases estructurales, procedimentales y comportamentales. Las políticas sociales no conseguirán sus objetivos sino se conceptualizan e implementan con una base fuerte de la sociedad civil.

La formulación de políticas sociales que alientan las capacidades sociales y humanas para el desarrollo económico, previene la erosión de valores sociales fundamentales y mueven a las sociedades hacia un desarrollo más equitativo y sustentable que requiere más que simplemente ajustar los enfoques económicos y sociales. Las estrategias de reducción de la pobreza deben ser elaboradas por los propios gobiernos mediante la consulta a la sociedad civil y su involucramiento en la aplicación para garantizar los resultados.

Revalorización del papel de la sociedad local

La revalorización del espacio local como la instancia donde se interrelacionan los actores del gobierno y la sociedad deja de manifiesto la necesidad de generar capacidades políticas y de poder de los gobiernos locales para facilitar la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas mediante la apertura de canales de comunicación. La formación social es la evolución diferencial de las sociedades, en su marco propio y en su relación con las fuerzas externas, de acuerdo con Santos (1996), en donde la organización local de la sociedad y del espacio reproduce el orden internacional.

De acuerdo a Castells (2000), la conexión global-local es la nueva forma de control y de movilización social en nuestra sociedad. Así, las economías nacionales que tienen como marco de referencia los procesos económicos mundiales, se integran cada vez más a los mercados globales y no éstos a las instituciones de la sociedad local.

Es a partir de la dimensión territorial como la reforma del Estados se concentra en los gobiernos locales y regionales, por ser los espacios donde se dan los máximos contactos entre la sociedad civil y el Estado y en donde por lo tanto,

existen las mejores posibilidades para territorializar adaptando y flexibilizando las políticas y estrategias de desarrollo.

El territorio representa un conjunto de relaciones sociales, lugar donde la cultura y otros rasgos locales no transferibles se han sedimentado, donde los hombres y las empresas actúan y establecen relaciones, donde las instituciones públicas y privadas mediante su accionar intervienen para regular la sociedad (Camagni, 1991). El gobierno local requiere de una sociedad civil asentada en un territorio con un conjunto de valores y normas que sustentan la identidad con un sistema político que le proporciona el poder suficiente para la transformación de procesos de generación de bienestar y riqueza.

Los diferentes niveles de gobierno en los sistemas democráticos contribuyen a balancear los intereses y demandas de una sociedad plural con los centros de poder e influencia, lo que requiere como requisito, la descentralización de las decisiones políticas en los gobiernos locales para ejercer control sobre la política pública local. El gobierno local asegura la mediación entre el poder hegemónico del Estado y la sociedad civil, facilita los intercambios e integra las acciones entre los diferentes actores. La información hacia las sociedades locales debe ser sistemática.

El cambio a las instituciones del Estado no ha sido exitoso en la creación de poder de las comunidades y en hacer más efectivas a las autoridades locales y a las agencias de la sociedad civil en la articulación y en la acción de demandas sociales. El desarrollo democrático de las sociedades impulsa la sociedad civil. La ciudadanía, organizaciones de vecinos, organizaciones no gubernamentales, organismos empresariales, etc., como actores de la sociedad civil deben ser involucradas por el gobierno municipal para participar en los procesos de toma de decisiones, para la formulación y ejecución de políticas públicas orientadas a estimular el desarrollo local y regional.

El fortalecimiento de la sociedad civil se logra a través de la participación ciudadana en los asuntos públicos y en el involucramiento ciudadano en los ámbitos de gestión pública local. La participación de los grupos heterogéneos de la sociedad o de sus representantes involucrados en estos procesos de toma de decisiones y de resolución de conflictos para la defensa de sus propios intereses, precisa del ejercicio político, administrativo y económico de carácter autónomo del gobierno local, de tal forma que su cercanía con la ciudadanía facilite las oportunidades para la transmisión de las demandas y las respuestas.

Las asociaciones voluntarias promueven la reciprocidad práctica que reduce los riesgos en las sociedades que están sujetas a cambios rápidos y cuyo impacto tiene alguna relación con el desempeño de los gobiernos locales en las distintas regiones.

La administración de lo público en el ámbito del gobierno local se apoya estratégicamente en las redes de políticas públicas. En la lógica territorial, las redes

de políticas públicas delimitan las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. Igualmente, la administración pública local debe establecer las estructuras administrativas suficientemente flexibles y planas para canalizar la participación activa de la ciudadanía en la promoción de los intereses de la sociedad civil.

La crisis financieras por las 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.

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. Como una fuerza, la sociedad civil puede hacer rendir cuentas a políticos y burócratas. La rendición de cuentas del gobierno local se realiza en los niveles interno, en niveles externos, estatales y nacionales, en la sociedad y en otros organismos cooperantes, instituciones financieras y acreedoras, etc.

El nuevo acercamiento a la política social debe examinar las capacidades de los gobiernos locales, estatales y nacionales, las organizaciones de la sociedad civil para introducir formas participativas de administración social de los sistemas de políticas sociales.

La relación existente entre la sociedad civil y el sistema político se analiza mediante el concepto de capital social desde su función. El capital social fortalece las relaciones y capacidades de la sociedad civil. Así, las organizaciones de la sociedad civil promocionan el desarrollo de capacidades sociales y políticas de los ciudadanos, en lo que Putnam (1993) ha denominado como la formación del capital social. Cruz (2002) lo define como *“un conjunto de fenómenos que implican dos situaciones: Existe una particular estructura social, y que ésta es determinante para ciertos modos de actuar, tanto al nivel individual como al colectivo”*.

El capital social funciona en el ámbito de individuos, su valor de uso depende del contexto y su liquidez depende del grupo, es decir, el capital social se fundamenta en las relaciones interpersonales de los individuos que facilitan el acceso a los recursos de los grupos para lograr sus metas, y por lo tanto, es importante la posición e influencia que los grupos tienen con otros grupos y en la sociedad misma.

El desarrollo social depende en gran parte de la forma de capital social inherente a esa sociedad. El capital social se distribuye desigualmente en los diferentes

grupos socioeconómicos que forman parte de la sociedad civil dependiendo de los niveles de educación e ingreso existentes. En la determinación de los efectos del capital social cuentan crucialmente los niveles de confianza y crítica económicos y políticos, los que hacen referencia al capital social como la medición de la confianza generalizada en una sociedad y los sociológicos que miden el capital social como el entendimiento estructural del término en relación con el flujo de recursos individuales y de grupo.

Basados en los enfoques sobre capacidad institucional, nuevos sistemas de gestión del gobierno y capital social se ha intentado recomponer la deteriorada capacidad de regulación del Estado, crear o recrear normas e instituciones que aseguren un funcionamiento más formal y controlado del mercado y que disminuyan los efectos perversos creados por la desregulación de este sobre la sociedad. Los procesos de la gestión pública requieren de un rediseño para la creación de nuevas capacidades de las instituciones políticas orientadas a promover la participación y acción de la sociedad civil en los asuntos públicos locales mediante la formación de un capital social.

Gobernabilidad de la sociedad

El término gobernabilidad que hace referencia a la conducción de las interrelaciones de la sociedad civil con el Estado y el mercado, la coordinación de actores, grupos sociales e instituciones, proviene del francés *gouvernancia* usado en los siglos XVI y XVII y de la noción traducida del inglés *governance* utilizado para delimitar el ámbito de intervención socioeconómica de las empresas. El concepto *governance* implica conducción o empleo de mecanismos que son orientados a proveer a la sociedad de una dirección coherente.

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. Un régimen es un “conjunto de reglas fundamentales sobre la organización del espacio público”, que comprende tanto al Estado como a la sociedad civil y divide lo público y lo privado (Prats, 2001). El *governance* se entiende, según Prats (2001) como 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 de la sociedad civil)”.

Desde la perspectiva analítica, *governance* tipifica los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de actores comprometidos en un liderazgo moral (perspectiva normativa). Prats, (1998) y Prats, (2001) delimita las dimensiones de *governance* en la estructural que hace referencia a “los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada” y en la dimensión dinámica o de proceso que se refiere a “las acciones de los actores” que afectan la estructura.

La ola democratizadora de las últimas décadas requiere la precisión conceptual de gobernabilidad, entendida como capacidad de coordinación y acción del gobierno para dirigir una sociedad como colectivo, es decir, la acción misma de gobernar mediante las decisiones de los representantes políticos y gobernantes. El *governance* y la gobernabilidad como un atributo de la sociedad son consustanciales al desarrollo socioeconómico, es decir, la gobernabilidad social fundamenta la institucionalización funcional del crecimiento económico y el desarrollo social.

La nueva economía institucional da origen al término gobernabilidad en referencia a las instituciones que la sociedad debe poseer a fin de monitorear las reglas del juego. Los fundamentos para el desarrollo estratégico de la gobernabilidad institucional se encuentran en los trabajos sobre ingeniería social de Popper, las diferenciaciones entre sociedad y organizaciones de Hayek y el enfoque de cambio basado en las instituciones de North.

Para Prats (2001) la *governance* como metapolítica concierne “a la estructura institucional de la acción política tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil”, tiene una dimensión estructural y otra dimensión dinámica o de proceso. La *governance*, no se refiere sólo a las organizaciones gubernamentales que enmarcan y entrelazan una serie interdependiente de actores que comprende los gobiernos, los actores de la sociedad civil y el sector privado, tanto en el ámbito local, nacional e internacional (PNUD a,b, 1997, citado por Prats, 2001). Es por lo tanto un problema de conducción más que de administración pública, que requiere la redefinición de las funciones del Estado y de la sociedad civil.

El problema de la gobernabilidad es en parte un problema de gobierno, pero también del sistema político y de la sociedad. Una cualidad de las sociedades o sistemas sociales, es que el sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que puede registrar diversos niveles de institucionalización.

La concentración del capital corporativo limita las oportunidades de desarrollo de las economías más débiles, debilita y socava las bases del poder de los Estados nacionales, aumentando las tensiones sociales y por tanto la ingobernabilidad de las sociedades. 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.

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 *issue networks* o redes temáticas debilitan el papel de la gobernabilidad Estado

céntrica y contribuyen a centrar la gobernabilidad en la sociedad civil misma, lo que puede predeterminar la agenda política de los gobiernos.

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 fortalecimiento de los gobiernos municipales requieren de una mayor autonomía financiera y administrativa, la participación ciudadana y de la sociedad, el manejo eficiente de sus recursos, proyectos intergubernamentales e interinstitucionales, etc.

Los mecanismos de participación ciudadana dan fundamento al ejercicio democrático de las estructuras institucionales de gobernabilidad que facilitan las interacciones entre la sociedad y los ciudadanos. La participación ciudadana en el juego político es la base de todo sistema democrático. Según Orozco (2001), la participación política ciudadana se refiere al grado en que se involucra el individuo y la sociedad en señalar pautas o agendas de acción social y política que afectan sus intereses. La naturaleza de la política ciudadana en las sociedades avanzadas se encuentra en procesos de transformación.

Las transferencias de conocimientos y experiencias fortalecen a la sociedad civil y les otorga capacidad y autonomía para ejercer sus funciones en las nuevas formas de gobernabilidad. 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 gobernabilidad de la sociedad presenta desafíos en todos los niveles: global, internacional, regional, nacional y local en las áreas económicas, políticas, sociales, culturales, etc. 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.

El Estado de Derecho, el fortalecimiento de la sociedad civil y el desarrollo de la capacidad de gobernabilidad son requerimientos del buen gobierno porque contribuyen a la ampliación y profundización del espacio público y al establecimiento de mecanismos de control social sobre los recursos públicos. En la complejidad

de las interacciones entre el sistema político y la sociedad se delimita el “Buen Gobierno”. Las interrelaciones mutuas entre la sociedad civil y el Estado se delimitan en las fronteras de los espacios de lo público y lo estatal en forma no siempre precisa entre lo privado de los individuos, la acción colectiva de las organizaciones sociales y comunidades y el ejercicio de la política.

Debate institucional sobre gobernabilidad

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 gobernabilidad institucional se define como la cualidad de lo gobernable y se concibe estrechamente como aquella que comprende los canales a través de los cuales la autoridad se transmite para controlar y dirigir a las personas que forman organizaciones. La gobernabilidad institucional proporciona las condiciones y capacidades necesarias para establecer equilibrios entre los diferentes actores involucrados en procesos más eficientes de toma de decisiones que incrementan la eficiencia del gobierno para lograr las metas y objetivos.

La gobernabilidad institucional está relacionada con la eficiencia del gobierno de cualquier sistema, ya sea el Estado Nación, el municipio, una empresa o una organización de cualquier tipo. El ejercicio del poder en todos los niveles está inextricablemente unido a la percepción y operación de la gobernabilidad institucional. Una cultura ética política y el buen gobierno son los fundamentos de la gobernabilidad institucional. Es en la Constitución Política de los pueblos donde se expresa el tipo y forma de gobernabilidad institucional a la que aspiran.

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.

La calidad de las instituciones es una determinante del desempeño del crecimiento económico y desarrollo. Una baja calidad institucional puede causar que la gente y su pueblo sean pobres. La literatura (Pandre y Urdí, 2006) aporta evidencias de una relación causal entre las instituciones y el crecimiento económico y desarrollo. Una buena gobernabilidad institucional incrementa las oportunidades de desarrollo de los individuos.

La meta de la gobernabilidad institucional es la creación de las condiciones organizacionales que facilitan la realización ordenada de lo que los individuos aspiran. La gobernabilidad institucional tiene como meta lograr un orden económico, social y político mediante acercamientos teóricos de la gobernanza o gobernancia. La gobernanza trata del arte de gobernar con orientación a lograr objetivos de desarrollo económico, social e institucional con un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

Los gobiernos, las instituciones y organizaciones públicas de cooperación internacional requieren de un instrumental analítico y teórico para la definición de programas y políticas dirigidas al fortalecimiento de la gobernabilidad institucional y legal del Estado. La gobernabilidad institucional facilita el acceso de la sociedad civil a todos los organismos internacionales, tales como la ONU, a fin de implementar los programas de desarrollo sustentable en todos los niveles, como marco de partida para definir los parámetros de la gobernabilidad global económica, política y social (Prepcom, 2002).

En el contexto de la gobernabilidad institucional y organizacional se pueden identificar una serie de factores que contribuyen a aumentar los niveles de vulnerabilidad, tales como la falta de gobernabilidad en el territorio y sus recursos naturales.

Muchas de las deficiencias de los sistemas de administración pública se deben a factores de gobernabilidad institucional. Por ejemplo, la corrupción es una disfuncionalidad que se aparta del ejercicio de los valores de la ética política, de la gobernabilidad institucional y el desarrollo democrático, y cuyos efectos profundizan las desigualdades económicas, sociales y políticas.

La reforma del Estado está dirigida a promover la gobernabilidad institucional para regular la creación de poder y empoderamiento de la sociedad civil, así como mitigar los impactos de la globalización en la economía y la sociedad al estrechar las relaciones entre las actividades de la sociedad civil y la gobernabilidad institucional a partir de estructuras más democráticas que facilitan la participación ciudadana y que legitiman los procesos de gobernancia.

La gobernabilidad institucional da sustento a los mecanismos mediante los cuales los partidos políticos puedan encontrar acuerdos de mayoría capaces de dar respuesta a los requerimientos de la gobernancia social. Por ejemplo, los organismos de microfinanzas ligados al Estado enlazan directamente la gobernabilidad institucional porque “aumentan la capacidad de acción política gubernamental”, aumentan la legitimidad del Estado y la gobernancia de la sociedad civil (Preciado Coronado, 2006).

La planeación de los cambios institucionales requerirá de acercamientos teóricos para la evaluación de la conveniencia de algunas instituciones por sobre

otras en términos de la gobernabilidad política y la legitimidad democrática. Los agentes económicos, sociales y políticos deben estar conscientes de la conveniencia de algunas instituciones de la necesidad de cambiar y de la necesidad del papel central que tienen las instituciones para lograrlo y si hay un consenso sociopolítico general para transformar las instituciones existentes para gobernar.

Algunas implicaciones para América Latina

En América Latina, el Estado “remanente” (Martínez Nogueira, 2001) del modelo de Estado de Bienestar no consolidado fue incapaz de dar soluciones a las crecientes demandas de bienestar, por lo que se crea un vacío que empieza a ser cubierto por la emergente sociedad civil que pasó a jugar un importante papel.

La crisis de los Estados latinoamericanos se agudiza en la década de los noventa con la ruptura de las alianzas con los sectores populares para incorporarse a los procesos económicos y socioculturales articulados con la globalización, a costa de la desarticulación de las economías locales, dando como resultado la profundización de las características de una sociedad dualista: sectores socioeconómicos incrustados en la modernidad y los procesos de globalización, y sectores desarticulados con bajos niveles de competitividad y sin posibilidades de mejorar su desarrollo, condenados a una dependencia tecnológica, financiera, etc.

El programa político de gobernabilidad democrática propuesto para los Estados latinoamericanos a finales de los noventa 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.

Chile basó su poder en mantener la distancia social de la sociedad civil y reprimiendo a la oposición, mientras que en México, el Estado buscó perpetuar su hegemonía abarcando a la sociedad entera a través de redes complejas de patronazgo. Es necesario que tanto la sociedad como el gobierno mexicano recuperen la capacidad de acción para proteger sus intereses. Según Razcón (2002), en México *“la sociedad civil quedó en manos de las iglesias, las cuales son un ejército organizado y jerarquizado, cuya hegemonía política ha crecido, gracias al debilitamiento de los partidos progresistas y laicos y al cariz que ha tomando la sociedad civil en su dispersión intrínseca”*.

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.

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 estudio y desarrollo de políticas, medios de comunicación independientes y sindicatos (Santiso, 2002).

Los factores estratégicos para promover el desarrollo de los pueblos latinoamericanos tienen que ver con la reforma institucional y con la promoción del papel activo que tiene que desempeñar las organizaciones sociales y la misma sociedad civil. La generación de mecanismos de negociación y acuerdos entre actores fortalecen la sociedad.

Implicaciones en la seguridad y defensa

La globalización económica que impone áreas de integración regional e instituciones supranacionales tiene un impacto evidente en la formación de nuevas naciones y en las funciones del Estado a partir del avance de los procesos de descolonización y separación, de una evidente erosión de los sistemas de seguridad nacionales que inciden en sentimientos de identidad nacional, regional o local. Las formas de globalización de lo local se transforman en fuerzas políticas en defensa de los lugares y sus identidades, mientras que las formas de localización de lo global se transforman en movimientos que los locales pueden utilizar para sus propios fines. Todos estos cambios implican transformaciones como la transnacionalización de programas de defensa y seguridad, de regulación del medioambiente, telecomunicaciones, etc.

Las personas experimentan cada vez más diferencias culturales debido a la globalización y junto con la fragmentación crean retos de identidad, inseguridad, ansiedad, incertidumbre. La fragmentación debilita la seguridad y la estabilidad que proporcionan las instituciones económicas, políticas, sociales y culturales. El término "gobernabilidad de la democracia" usado por Huntington, para delimitar esta problemática, en realidad está siendo muy atacado por una sobrecarga de demandas por una seguridad económica y una participación política que parecen ser poco realistas.

Los fenómenos de resistencia a los procesos de globalización como expresiones de movilización política y organización social se manifiestan en formas de identidad sociointercultural para la protección y seguridad de las comunidades, mientras que las identidades centradas en la geografía están siendo menos naturales debido a los procesos de desterritorialización como efecto de los procesos de globalización.

La acumulabilidad de los bienes que no tiene límites promueve la hiperconcentración del poder económico y político con una sobrerrepresentación institucional cargada a la defensa de sus intereses y privilegios que lesiona a los sistemas más democráticos y que limita y obstaculiza cualquier alternativa propuesta de un nuevo modelo de crecimiento económico y desarrollo social. Las grandes corporaciones capitalistas han violado sus propios principios de libre mercado que tanto defienden y promueven para desarrollar políticas proteccionistas de los gobiernos que les benefician, alegando necesidades de seguridad, de defensa de sectores de la economía, e incluso del nivel de empleo. Fijar la naturaleza humana en el modelo meramente “mercantil” no sólo es una coartada para la defensa del *status quo* sino una renuncia al progreso humano, que carece de fundamento histórico.

La carencia de instituciones globales titulares de la defensa y exigencia de derechos económicos, sociales y culturales hace que siga siendo una responsabilidad de instituciones nacionales, por lo que su exigibilidad política y jurídica internacional son tareas prioritarias para la construcción de un nuevo orden con instituciones globales competentes que concreten el cumplimiento y aplicación de los derechos económicos y sociales de todos los miembros de la comunidad internacional.

El Estado es el principal elemento de la competencia por el poder y el monopolio legítimo de la violencia, base de su propia seguridad. En el frente militar apoya los procesos de globalización con un aparato de seguridad efectivo. Los Estados imperiales apoyan directamente a las instituciones financieras internacionales porque les sirven como instrumentos de penetración y control en los Estados neocoloniales, los que a su vez se alinean conforme a los lineamientos requeridos para convertirse en los garantes de la defensa de los intereses de los capitales transnacionales. La aceptación del principio de intervención universal por una sola potencia, es el fin de la independencia y la soberanía en el mundo. Este supuesto del derecho de intervención se justifica por la defensa de la democracia, por razones humanitarias y en nombre de los derechos de los pueblos.

Los países económicamente débiles lo son también en lo político y por tanto indefensos a los embates de los países que se disputan la hegemonía de los mercados. El nacionalismo emerge como un mecanismo defensivo de los pueblos y como expresión de una comunidad política que madura para formar un Estado Nación pero con inseguridad para consolidarlo manteniendo la cohesión social interna, a pesar de factores que se oponen a ello.

Los procesos de modernización del Estado no necesariamente significan debilitamiento, ya que deben comprender sus funciones tradicionales de seguridad, impartición de justicia, defensa, relaciones exteriores, etc., responsabilidades del

funcionamiento de las instituciones políticas, creación de un ambiente propiciador de una actividad productiva del sector privado para el crecimiento y el desarrollo, formulación e implementación de una política social y políticas públicas apoyadas por decisiones políticas.

Dowbor (1994) propone que el Estado requiere de organizaciones políticas de soporte de partidos políticos y de organizaciones sindicales organizadas para la defensa de sus intereses y comunidades organizadas para manejar nuestra vida diaria en un trípode de apoyo para la administración de los intereses públicos bajo una democracia participativa.

Los sistemas políticos de baja institucionalidad se caracterizan *“por la falta de jerarquía y de separación nítida entre la arena constitucional y la de la acción colectiva”*, así como por *“la falta de una arena central (y centralizante) de mediación de conflictos, separada de otras, en la cual los actores políticos puedan realizar intercambios de forma rutinaria”*, tercero, *“por la ausencia de reglas de carácter intertemporal que rigen intercambios entre actores en el proceso de formulación de la ley, que trascienda las mayorías temporales”*, cuarto *“por la falta de actores institucionales con capacidad de veto que sean legítimos y ampliamente respetados, entre ellos un poder judicial independiente que acate la regla de res iudicata”*; quinto, por *“agencias públicas que carecen de contornos claros y que por lo tanto no pueden defenderse fácilmente frente a transgresiones de otras”* (O’Donnell, 1998).

Los Estados latinoamericanos se encuentran en procesos de transformación institucional bajo las premisas de que el mercado es mejor asignador de recursos de la economía y de que las funciones del Estado deben lograr una mayor eficiencia, transparencia y probidad en el uso de los recursos orientados a la promoción del crecimiento económico, igualdad de oportunidades en la satisfacción de las necesidades y demandas sociales, fortalecer la participación de los ciudadanos y la defensa de sus derechos. La relación existente entre la vulnerabilidad de un país a los mercados internacionales, con respecto al tamaño de la base de impuestos del programa social es positivo, no negativo, por lo que los países con una mayor vulnerabilidad a los cambios del mercado global tienen tasa impositivas mayores, más gasto social y más amplias redes de seguridad. (Rodrik, 1997).

Así, de los intereses privados se desarrollan la asociación de los individuos en la comunidad, por lo que *“en el interior de la sociedad se organizan los intereses privados del ciudadano y cuando ellos están animados por una voluntad de defensa de lo propio y de lo colectivo, de servicio público, de asociación en provecho de derechos sociales y políticos, surge la sociedad civil”* de acuerdo a Torres-Rivas (2001), quien concluye que *“La sociedad civil existe cuando la sociedad como totalidad puede estructurarse a sí misma y coordinar sus acciones a través de un conjunto de asociaciones voluntarias”*.

La participación de los grupos heterogéneos de la sociedad o de sus representantes involucrados en estos procesos de toma de decisiones y de resolución de conflictos para la defensa de sus propios intereses, precisa del ejercicio político, administrativo y económico de carácter autónomo del gobierno local, de tal forma que su cercanía con la ciudadanía facilite las oportunidades para la transmisión de las demandas y las respuestas. Torres-Rivas (2001), señala como riesgos negativos de las sociedades civiles, la debilidad de las asociaciones, la falta de autonomía y de defensa de los intereses y derechos del grupo y la legalidad de su existencia.

Las recesiones económicas son provocadas por la alta volatilidad de los mercados financieros y la inseguridad en el cumplimiento de las expectativas de los agentes económicos y sus impactos son fuertes en el empobrecimiento de la población cuando las redes de seguridad son débiles. La pobreza, la desigualdad social y la exclusión son amenazas a la seguridad humana y obstáculos para obtener el desarrollo humano sustentable. La pobreza no solamente es considerada en términos de bajos niveles de ingresos, sino también en términos de inseguridad y vulnerabilidad humana a los desastres. Si bien la pobreza alimenta la inseguridad, también es cierto que la inseguridad alienta la pobreza.

La estrategia de desarrollo humano sostenible busca revertir la tendencia del deterioro mediante las libertades de discriminación (Género, raza, origen, etc.), libertad de la necesidad (nivel de vida decente), libertad para desarrollarse y realizarse (potencialidad humana), libertad del temor (amenazas contra seguridad personal, tortura, etc.), libertad de la injusticia y de las violaciones a la ley, libertad para participar (expresión de opiniones, etc.), libertad para tener un trabajo decente, etc.

Precisamente, los orígenes de la democracia están en el fortalecimiento de instituciones políticas de representación, la defensa de los derechos humanos, la existencia de fuentes de opinión, y la protección de los derechos humanos y colectivos de los ciudadanos (Ortega Ortiz, 2001). El nuevo pensamiento crítico es asumido por las redes que forman los nuevos movimientos sociales para la defensa de la justicia, la democracia y la independencia de los pueblos.

REFERENCIAS

BARDHAM, Pranab (2001). "Entendiendo el subdesarrollo: Retos de la economía institucional desde el punto de vista de los Países Pobres", *Instituciones y Desarrollo* 10, octubre 2001.

CAMAGNI, R. (2001). *Cities: a case in point*. En: Steilmann, K. y Lehner F. Eds. *The Steilmann Report. The Wealth of people- an intelligent economy for the 21st century*. Bochum-Wattenscheid, KSI.

- CASTELLS, Manuel (1998). ¿Hacia el estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información”, en Seminario Internacional sobre Sociedade e Reforma do Estado. Brasilia: Mare.
- COHEN, Jean y ARATO, Andrew (1997). *Civil society and political theory*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- CRUZ, César Nicandro (2002). Reseña: “Confianza, acciones y capital social. Una discusión metodológica” de RINGHOLM, Toril y ROISELAND, Asnjorn. Colección de reseñas, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- DOWBOR, Ladislau (2001). “Decentralization and governance”, <http://www.ppbr.com/ld/govern.shtml>
- DOWBOR, Ladislau (1994). “O novo contexto da Gestao Local”, in Caramelo, N° 7, Fall 1994, pp. 16-33.
- FOSSAERT, Robert (2000). “Les etats. La société”. Les frontières des Etats-Unis au 21e siècle Intervention présentée au cours du colloque “Peuples, nation, lien social” organisé en l’honneur d’Elise Marienstras, Paris, juin 2000 .
- LÓPEZ-CALERA, N. (1992). “Yo, el Estado”, Ed. Trotta, Madrid 1992.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (2001). “Estado, sociedad civil y gestión pública. Parte I y II”, *Magazine* N° 25, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 18 de diciembre del 2001.
- NORTH, D. (1993^a). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- NORTH, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- O’DONNELL, G. (1998). “Horizontal accountability and new polyarchies”. The Helen Kellogg Institute for International Studies. *Working paper* N° 253. South Bend: University of Notre Dame, 1998.
- OROZCO, Manuel (2001). Democracia y participación ciudadana”, Instituto Internacional de Gobernabilidad. *Magazine* N° 23, 6 de noviembre del 2001.
- ORTEGA ORTIZ, Reynaldo Yunuen (2001). “Choque de civilizaciones o conflictos de poder”, *El Universal*, Lunes 29 de octubre página 29.
- PANDE, Rohini and URDÍ, Christopher (2006). “Institutions and development: A view from below”. Mimeo. Yale University. January 31, 2006.

- PRATS, Joan (2001). "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", *Instituciones y Desarrollo*, Nº 10, octubre 2001. Barcelona, España. http://www.iigov.org/revista/re10/re10_04.htm
- PRATS I Catalá, Joan (1998). "Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX" en: BRESSER PEREIRA, LC e SPINK, Peter - Reforma do Estado e Administracao Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundacao Getúlio Vargas.
- Preciado Coronado (2006). "Centro y regiones en México ante la gobernabilidad democrática local", Gestión de las transformaciones sociales MOST, Documentos de debate Nº 58. http://www.unesco.org/most/dsp58_comentarios.htm. Capturado el 9 de Agosto del 2006.
- PREPCOM (2002). Declaraciones sobre gobernabilidad. PREPCOM IV, Balí Lunes, 27 de mayo 2002.
- PUTNAM, R. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- PNUD (1997a). "Governance for sustainable human development". Nueva York: PNUD, MDGD-BPP, UNDP Policy Document, 1997.
- PNUD (1997b). "Reconceptualizing governance", New York; PNUD, MDGD-BPP, Discussion Paper Nº 2, 1997.
- RAZCÓN, Marco (2002). "La crítica de la crítica al neoliberalismo". *La Jornada*, México, D.F. 6 de agosto del 2002.
- RINESI, Eduardo. *Política y tragedia. Hamlet, entre Hobbes y Maquiavelo*, Buenos Aires, Ed. Colihue, 2003, p. 22.
- RODRIK, D. (1998). "Where did all the growth go? External shocks, social conflicts, and growth collapses", NBER Working Paper, (1998), Nº 63 50.
- RODRIK, Dani (1997). *Has globalization gone too far?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- 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, 17 de septiembre de 2002.

SANTOS, Milton (1993). "Tiempo y espacio en la revolución tecnológica", Conferencia con ocasión del IV Encuentro de Geógrafos de América Latina. Mérida, 30 de marzo de 1993.

TORRES-RIVAS, Edelberto (2001). "La sociedad civil en la construcción democrática: notas desde una perspectiva crítica", en: *Revista Instituciones y Desarrollo*, Edición Especial N° 8/9, mayo de 2001. Documento electrónico localizado en: www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista8_9/docs/revis8_04.htm

UNESCO (1997). Nuestra diversidad creativa, Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, México, 1997.