



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN

GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

TESINA

TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN

PRESENTA

Rubén Camacho Paz

ASESORES

Rafael Reyes Avellaneda

Pedro Constantino Solís Pérez

Ciudad de México, Trimestre 20-P

Contenido

| | |
|---|----|
| Resumen..... | 3 |
| 1. Antecedentes y corrientes del concepto de gobernabilidad | 4 |
| 2. Situación actual: enfoque neoinstitucionalista, gobernabilidad y gobernanza | 6 |
| 2.1. Enfoques neoinstitucionalistas: histórico, económico y sociológico | 7 |
| 2.2. Enfoque de redes | 9 |
| 3. Gobernabilidad y gobernanza: una conceptualización como reglas y capacidades | 10 |
| 3.1. Dimensiones analíticas y normativas de la gobernabilidad | 13 |
| 3.2. Visión analítica de la gobernabilidad | 14 |
| 3.3. Gobernabilidad negativa o la ausencia de ingobernabilidad | 15 |
| 3.4. Gobernabilidad positiva | 15 |
| 4. Democracia, gobernabilidad y gobernanza..... | 17 |
| 5. Acercamiento al capital social como base de la gobernabilidad democrática o gobernanza | 23 |
| 5.1. Capital social como conexiones individuales | 24 |
| 5.2. Visión transicional | 24 |
| 5.3. Visión expansionista: la relación entre capital social, acción colectiva y gobernabilidad democrática..... | 25 |
| 5.4. Capital social y sus dimensiones | 29 |
| 6. Metodología de la investigación | 29 |
| 7. Desempleo y sector informal en México: Contexto del Programa Rescate del Centro Histórico | 30 |
| 7.1. Sector informal..... | 31 |
| 8. Gobernanza en la Ciudad de México: Caso Programa de Rescate Del Centro Histórico | 34 |
| Conclusión: | 40 |
| Bibliografía: | 41 |

Resumen

A través del tiempo, gobernabilidad y gobernanza han sido conceptos confusos entre sí al grado de utilizarse como sinónimos, ello conlleva a divergencias en la comunicación que a su vez generan, dificultades en el análisis teórico y aún más en su ejecución. Dicha confusión proviene de diversos ámbitos, que van desde el lingüístico por el uso erróneo de la palabra inglesa “governance”, hasta la inherente multidisciplinariedad cuyo enfoque es necesario para el estudio. La gobernabilidad y la gobernanza parecen haberse convertido en la nueva palabra de moda de la ciencia social y hasta cierto punto, parece resolver diferentes problemáticas en un entorno variante y subjetivo, lo que hace que su utilidad se expanda, convirtiéndose en un recipiente de límites flexibles, donde todo cabe y es difícil decir que se queda fuera. En este texto se desarrollan ambos conceptos como respuestas y posibles soluciones a las crisis de los gobiernos democráticos de las últimas décadas con la finalidad de encontrar un nexo común, que permita una mejor y más clara definición, de lo que son. Asimismo, se plantea la articulación por medio del capital social y su marco de acción, es decir dentro de las instituciones. Si bien, el quehacer del gobierno es el de gobernar, cómo lo hace influye en los resultados de éste por lo que el estudio de dichos conceptos e interacciones es de vital importancia debido a su interés y afectación común.

Palabras clave: Gobernabilidad, Gobernanza, Institucionalismo, Democracia y Capital Social.

1. Antecedentes y corrientes del concepto de gobernabilidad

Gran parte del debate acerca de la gobernabilidad, se centra en su concepción. En su periodo de existencia ha significado muchas cosas, para diferentes autores, en diversos momentos del tiempo. El uso de este término ha sido motivo de reflexión de numerosos teóricos tanto en el debate político como científico sin conseguir, aun algún consenso al respecto. Ello se debe a la complejidad y amplitud de la problemática que aborda la gobernabilidad, así como a la variedad de enfoques que han abordado el concepto, éste se encuentra prácticamente desbordado. Por gobernabilidad se ha entendido muchas cosas, gran parte de ellas inconexas, que hacen de la misma algo ambiguo, difuso, manipulable y, por lo tanto, difícilmente que se lleve a la operación. La gobernabilidad parece haberse convertido en la nueva palabra de moda de la ciencia social y hasta cierto punto todo parece ser un problema de gobernabilidad, lo que hace que su utilidad para el analista disminuya, convirtiéndose en un recipiente de límites vagos donde todo cabe y es difícil decir que se queda fuera. Por ello es relevante un esfuerzo de revisión de las diferentes corrientes y perspectivas que han coadyuvado a la creación del concepto de gobernabilidad con la finalidad de encontrar un nexo común que permita un mejor y más explícito entendimiento de ésta.

Los primeros orígenes del concepto de gobernabilidad cabe situarlos en la obra de Crozier, Hungtinton y Watanuki (1975) donde se plantea la necesidad de superar el desajuste entre unas demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia del sector público que caracterizó los 70. La obra que, a modo de informe, pretendía dejar patentes los desafíos de las instituciones públicas ante la cada vez más evidente crisis del Estado del Bienestar, coincidió con la crisis fiscal de los Estados y el surgimiento de una nueva forma de comprender la economía y la política. Así, corrientes como el neoclasicismo y la elección social aportaron nuevos argumentos para cambiar los límites de un Estado que se había mostrado incapaz de hacer frente a las necesidades de crecimiento de una ciudadanía acostumbrada a altos niveles de bienestar. Fue entonces cuando muchos de los paradigmas de las teorías económica y política fueron puestos en entredicho, cobrando más importancia los modelos o explicaciones que justificaban el avance hacia otra forma de gestión e intervención pública. En esta primera época, se entendió por gobernabilidad la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas; así pues, la gobernabilidad se definía, en sentido amplio, como la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta, sean estos retos u oportunidades.

Un segundo uso del término gobernabilidad surge para designar la consolidación de las democracias en transición. Autores como Guillermo O'Donnell (1979) o Adam Przeworski (1988) consideraron por gobernabilidad, aquel estado de un país

que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. Así pues, implícito a la gobernabilidad estaba la mejora del desempeño económico-social reforzado y generador de la mejora de lo político (Prats, 2002: 106). Es posible observar en el trabajo de estos autores un doble papel de la gobernabilidad; por un lado, existe gobernabilidad cuando se evita la autocracia y, por otro, cuando se expanden los derechos y oportunidades de las personas.

Una tercera corriente que ha contribuido a la mencionada amplitud y confusión acerca del concepto de gobernabilidad ha sido su utilización por las agencias internacionales como sinónimo de “governance” o gobernanza como se ha propuesto y aceptado traducirlo la Unión Europea y la Real Academia de la Lengua Española. Quizás la utilización más explícita del concepto ha sido la realizada por el Banco Mundial y el PNUD, quienes durante mucho tiempo han utilizado el término de gobernabilidad para referirse a: (1) el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; (2) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y (3) el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos . (Kauffman, Kraay y Labatón. 2000).

De la definición adoptada desde los organismos multilaterales interesa destacar la combinación que se realiza entre reglas del juego, por ejemplo, los procedimientos de elección y toma de decisiones y los resultados de las mismas en términos de eficacia y eficiencia. Por ejemplo, de la implementación de regulaciones y de legitimidad, valoración de los ciudadanos de sus instituciones. El problema de esta combinación es que falla en distinguir analíticamente entre gobernanza o entramado institucional y gobernabilidad, capacidad de gobierno conferida por dicho entramado institucional, lo que provoca confusión y conduce al desbordamiento conceptual imperante en torno a la gobernabilidad.

Finalmente, la cuarta corriente clave que confluye en el estudio de la gobernabilidad es aquella surgida a raíz del análisis del proceso de construcción europea. Durante los 90, apareció toda una literatura que trataba de explicar a partir del concepto de “governance” o gobernanza la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales. Esta literatura, aportó una nueva forma de comprender la gobernabilidad y la gobernanza a través de la obra de autoras como Renata Mayntz (2000), Adrienne Héritier (1999) o Fritz Scharpf (2000 y 2001). Esta literatura abordó una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo y una nueva

forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias.

Estas corrientes ilustran la amplitud de las problemáticas y las definiciones utilizadas. Dependiendo de la corriente que sigamos, se llega a una aproximación u otra al concepto de gobernabilidad, lo que dificulta la comunicación y el entendimiento entre perspectivas que comparten, como mínimo, la nomenclatura de su marco de referencia. Se considera que el enfoque que puede aportar unas bases comunes mínimas para la construcción de una teoría de la gobernabilidad más sólida es el institucionalismo y su evolución el neoinstitucionalismo en una conjunción de sus vertientes histórica, económica y sociológica.

2. Situación actual: enfoque neoinstitucionalista, gobernabilidad y gobernanza

Muchos de los analistas pertenecientes a los enfoques tradicionales de las políticas públicas, se han ido desplazando hacia posturas que integran factores de tipo institucional y/o cognitivo a las explicaciones basadas en los objetivos tradicionales, económicos y distributivos. Los enfoques comúnmente llamados hoy neoinstitucionalistas se centran en el papel fundamental que juegan las instituciones, en la comprensión y explicación de la acción pública y de los comportamientos humanos. Peter Hall y Rosemary Taylor (1994), en un texto de referencia para la disciplina politológica, subrayan que, en el neoinstitucionalismo, aunque no constituye un cuerpo teórico unificado, es posible distinguir tres grandes vertientes para la ciencia política contemporánea: las vertientes históricas, de elección racional o económica y la sociológica.

El neoinstitucionalismo, como lo indica su nombre, consiste en una renovación del institucionalismo. Se inscribe generalmente en la perspectiva neopositivista en particular su vertiente economicista. Tradicionalmente el análisis institucional se centraba en un énfasis descriptivo de las constituciones, de los parlamentos y del poder ejecutivo (Parsons, 1995). Esa era la perspectiva que generalmente se consideraba como “ciencia política”. En ruptura y en relación con esta perspectiva descriptiva, el desarrollo de la ciencia política y el análisis de las políticas públicas en los años sesenta había inicialmente minimizado la importancia del contexto institucional en el curso de acción política para centrarse en el sistema político como un todo. Sin embargo, la “restauración” liberal de los años ochenta, neoliberalismo sirvió de catalizador para evidenciar el papel de las instituciones: si para los neoliberales era necesario reformar las instituciones políticas, significaba entonces que éstas si tenían un impacto. Se atribuye con frecuencia a March y

Olson (1984, 1989), el mérito de haber puesto en evidencia la importancia de las instituciones en la actividad política, con la publicación de su obra Redescubriendo las instituciones. Según estos autores (1997:43), las reglas y los entendimientos generados por las instituciones son las que dan marco al pensamiento, restringen las interpretaciones y dan forma a la acción.

El enfoque neoinstitucional propuesto inicialmente por estos autores se centra en el estudio del papel de las instituciones, considerándolas como un determinante esencial de los comportamientos individuales, de la acción colectiva y por lo tanto de las políticas públicas. Los autores pretenden superar el institucionalismo tradicional a favor de una perspectiva de interdependencia entre instituciones sociales y políticas consideradas relativamente autónomas. Por eso, la definición de las instituciones que proponen los autores no se limita a la estructura formal de las instituciones. Para ellos, se debe incluir en la definición del concepto no solamente las organizaciones como tales sino también las reglas de procedimiento, los dispositivos de decisión, la forma de organización, las rutinas y el tratamiento de la información, así como también las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías y saberes que sostienen elaboran y a veces contradicen las reglas y rutinas. Las instituciones son tanto un factor de orden como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores. La interrogación central del enfoque, en sus tres vertientes principales histórica, económica y sociológica (Hall, Taylor, 1996) se sitúa en el análisis de las condiciones de producción y de evolución de estas instituciones y como éstas a su vez, influyen en las dinámicas sociales, permitiendo así pensar el Estado en interacción (Muller, Surel, 1998). Este enfoque es revelador también de un fenómeno de sociedad creciente que considera o constata que las instituciones estatales, en general, se encuentran debilitadas frente a ciudadanos y organizaciones privadas y sociales, más y mejor informadas. Esta evolución obliga al Estado a negociar o por lo menos a tener en cuenta en el ejercicio de su autoridad a otras instituciones (Lane, 1995). Esta percepción está también presente en las teorías de las redes y en el uso del término gobernanza, para subrayar y legitimar la importancia de formas de gobierno compartido entre varios actores o instituciones.

2.1. Enfoques neoinstitucionalistas: histórico, económico y sociológico

El neoinstitucionalismo histórico se centra principalmente en la necesidad de aprehender el Estado en una perspectiva de largo plazo y de manera comparativa situando el Estado en el centro del análisis. Se presta atención a las asimetrías de poder que derivan de la acción y del desarrollo de las instituciones. Además, tiende a percibir el desarrollo institucional como el resultado de una “dependencia

del camino”, es decir, la herencia institucional y política, el pasado, pesa sobre la selección de la acción pública, presente.

El neoinstitucionalismo económico se centra en la pretensión de construir una teoría general de la interacción entre los intereses y las instituciones válida para el sector público. Este enfoque parte del postulado de que los actores pertinentes tienen una serie de preferencias y gustos y que se comportan de manera instrumental con base en una estrategia calculada, es decir, racional, con el fin de maximizar sus posibilidades de realizar estas preferencias. La permanencia de las instituciones se explica por el apego de los actores a éstas, ya que reducen la incertidumbre y facilitan a los actores pertinentes satisfacciones duraderas que neutralizan la competencia en el sector.

El neoinstitucionalismo sociológico se inserta en una renovación de las orientaciones y conclusiones de la sociología de las organizaciones, postula que la mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural, parecidas a los mitos y ceremonias inventadas en numerosas sociedades. El análisis de las organizaciones integra el estudio de las variables culturales en la aprehensión de las condiciones de formación y funcionamiento de las organizaciones: las disposiciones institucionales dentro de una sociedad moldean el comportamiento humano. Desde esta perspectiva, se desprende que los factores culturales son instituciones (Muller, Surel, 1998). Lo que incita al análisis de elementos cognitivos, entendidos como instituciones culturales, que pesan sobre los comportamientos individuales y las ideas (Parsons, 1995). Olson señala en particular que

Las instituciones disponen de autoridad y poder, pero también de sabiduría y ética colectivas. Proporcionan el contexto físico, cognitivo y moral para la acción conjunta, la capacidad de intervención, la memoria, los derechos y obligaciones, así como el concepto de justicia y los símbolos con los que puede identificarse (Olson en Lane, 1993)

Como puede observarse, el enfoque neoinstitucional ofrece una amplia posibilidad de estudios. Penosamente, la mayoría de éstos se han desarrollado bajo la sombra de las políticas neoliberales que ponen énfasis en el aspecto económico y que han servido a su legitimación. Sin embargo, las investigaciones pueden llevarse a cabo desde orillas ideológicas distintas como ejemplo se encuentra la obra de la antropóloga Mary Douglas (1986), quien ofrece una crítica contundente a la teoría de la elección racional, o el trabajo de Ostrom (2005), que señala que la validez de la teoría de la elección racional y de la teoría de los juegos en el análisis de la acción pública se limita a unos casos muy particulares y excepcionales. En la mayoría de los casos de la acción pública las teorías de

procedencia puramente económica son insuficientes para dar cuenta de una explicación satisfactoria.

2.2. Enfoque de redes

La emergencia de la noción de red en el análisis de las políticas públicas corresponde a la insatisfacción creciente en relación con los enfoques tradicionales, centrados en el examen de los elementos formales de las estructuras y arreglos político administrativos. La visión de un proceso de política pública, esencialmente pensado como jerárquico, instrumental y formalista, arriba hacia abajo riñe con las evidencias de los análisis. Las políticas están siempre más formuladas en instancias políticas informales, al exterior de las instituciones convencionales tipo parlamento o administración pública. La idea de red propone otra manera de concebir el mundo.

En vez de intentar explicar la realidad como las consecuencias de una serie de relaciones causales lineales determinadas por fuerzas externas, las teorías de redes perciben la sociedad como realizándose mediante la interacción de individuos que intercambian información y otros recursos. El meollo de esta perspectiva considera el concepto de organización social y de gobernanza de manera descentralizada.

Las redes de política son entendidas como una nueva forma de gobierno, la gobernanza que refleja el cambio de naturaleza en las relaciones entre Estado y sociedad (Kenis 1991). Las redes de política son mecanismos de movilización de recursos políticos en temas en los cuales las capacidades y la información necesarias para formular, decidir o implementar programas de acción pública son diseminadas entre muchos actores públicos y privados, algunos con poder de veto. Las redes de actores establecen un puente entre las jerarquías administrativas, los actores sociales y la lógica del mercado. El Estado ya no sabe todo y no es capaz de saberlo todo y menos aún de imponerse en la sociedad mediante un proceso de implementación vertical de tipo comando-control autoritario. Se produce un proceso de reconocimiento de necesidad mutua de los actores: La gobernanza.

De manera general, se puede decir que con esta manera de actuar, los costos de formulación serán altos; concentración, participación, costo de decisión, tiempo, los mal vistos costos de transacción del neoinstitucionalismo económico, pero con ello se facilitará la implementación, ya que la participación de las redes a la elaboración y eventualmente a la implementación de la política permitirá que esta disponga de una mayor legitimidad y aceptación como una consecuencia de la reducción de la separación entre formuladores e implementadores. Sin embargo, los éxitos de un proceso de política basado en redes no son determinables a priori.

Se trata de una cuestión empírica. El enfoque de redes ofrece una serie de herramientas para describir y explicar los procesos de políticas públicas. Permite también el desarrollo de estrategias analíticas comparativas para explicar las diferencias entre políticas, por las variaciones existentes en la conformación y dinámica de las redes en cada caso.

Cuando analizamos la gobernabilidad como fruto de la interacción de actores racionales con recursos y limitaciones diferentes de forma retroalimentada y generando externalidades positivas y negativas, nos damos cuenta que la gobernabilidad, en gran medida, comporta y se basa en los elementos esenciales que reflejan las bases analíticas comunes del institucionalismo y neoinstitucionalismo. De esta forma, la gobernabilidad puede entenderse mejor desde las categorías analíticas propuestas desde la corriente institucional, suponiendo un paso más en el acercamiento de los postulados formulados desde sus diferentes corrientes. Esto es así debido a que desde cualquier corriente pueden lograrse conclusiones sobre el grado en el que la interacción de los agentes refuerza las necesidades de los diferentes actores alineándolas con las capacidades otorgadas por las instituciones políticas. De esta forma, una primera bondad de la perspectiva de la gobernabilidad es que no sólo permite abordar cuestiones dispares como las transiciones a la democracia o el proceso de construcción europea sino que también sienta las bases para un mejor entendimiento entre corrientes antes más marcadamente diferenciadas en torno a supuestos de racionalidad y a la importancia conferida a las instituciones informales.

3. Gobernabilidad y gobernanza: una conceptualización como reglas y capacidades

La distinción entre gobernabilidad y gobernanza se encuentra en el centro de la problemática y la confusión ya mencionadas. Aunque no se trata de conceptos excluyentes sino complementarios, su distinción resulta imprescindible para reconocer analíticamente tanto el objeto de estudio, como las variables dependientes e independientes del mismo, es decir: su causalidad. Para ello seguiré a Kooiman (1993) quien, desde la denominada teoría de la gobernanza, distingue acertadamente entre los mismos.

La distinción del profesor Kooiman sirve de punto de partida para distinguir entre gobernabilidad y gobernanza, conceptos que dicho autor considera como los fundamentos de una teoría sociopolítica de la gobernanza, pero que aquí serán utilizados para sistematizar el concepto de gobernabilidad. Asimismo, utilizando las aproximaciones de otros autores como Coppedge (1996), Riker (1962) o North

(1981, 1990) se complementa la perspectiva más sociológica de Kooiman con aquellas derivadas del institucionalismo comparado, la economía política positiva, el institucionalismo histórico, y la teoría económica de la empresa. Como queda claro, la conceptualización ahonda sus raíces en el institucionalismo, movimiento que se encuentra en el centro de la discusión de las distintas problemáticas abordadas desde la gobernabilidad.

En primer lugar, por gobernanza se entienden los procesos de interacción entre actores estratégicos, éstos son aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos (Coppedge, 1996); es decir, son actores con poder de veto sobre una determinada política. Los recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas: ejército, legislativo, presidencia, política económico-financiera, sistema judicial, gobiernos estatales o municipales, o del control de factores de producción: capital, trabajo, materias primas, tecnología, o del control de la información y las ideas: medios de comunicación social principalmente, o de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras: grupos de activistas, o de la pretendida autoridad moral: iglesias (Strom y Müller, 1999). Esta definición puede entenderse en clave más sociológica como las estructuras sociopolíticas que emergen y forjan dichos procesos de interacción de forma reflexiva (Granovetter, 1985). Por lo tanto, en esta definición ya se puede apreciar cómo el concepto de gobernanza es fundamentalmente una herramienta analítica y descriptiva, en cuanto los patrones de interacción son los que son, aunque, en la medida que también son el resultado de la acción de los actores, también tiene una dimensión normativa (Mayntz, 1993). Esto es así puesto que existen efectos no previstos y problemas de externalidades u oportunismo que requieren de la intervención normativa que alinee comportamiento e incentivos para producir mejores resultados de forma autosostenida. Conviene también fijarse en que dichos patrones de interacción tienen su fundamento último en las reglas del juego. Es decir, en las instituciones formales e informales¹ que restringen el comportamiento de los actores que cumplen una doble función: (1) solucionar dilemas distributivos (Bardham, 1999) y (2) solucionar problemas de información (Shepsle y Weingast, 1994) bajo contextos diferenciados más o menos igualdad, mayores o menores dotaciones económicas y de conocimientos, u otros. Así, el institucionalismo establece las bases bajo las que entender la gobernanza y para analizar la gobernabilidad.

¹ Douglass North (1990) cuando las conceptualizó como las reglas del juego descomponiéndolas, a su vez, en dos grandes subtipos; un primero formado por aquellas reglas formales (normas constitucionales, sobre los derechos de propiedad o los contratos) y un segundo compuesto de aquellas más informales (como la costumbre o los modelos mentales)

Pero, si la gobernanza es la interacción forjada por las reglas del juego, ¿cómo entender entonces la gobernabilidad? Siguiendo de nuevo a Kooiman, se entiende la gobernabilidad como la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte². De esta forma, la gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico; es decir, de sus capacidades para auto reforzarse. El problema de la gobernabilidad se torna pues un problema de refuerzo, en cuanto es el alineamiento de necesidades y capacidades a través de las instituciones o reglas del juego, lo que determina su nivel o grado. Este refuerzo implica a su vez un ciclo retroalimentado donde no sólo el grado de gobernabilidad dependerá de la calidad de reglas del juego y en especial, de cómo éstas solucionan sus inevitables 'trade - offs' (costos por sacrificar una cualidad a cambio de otra) asociados como el existente entre estabilidad y flexibilidad, sino que también la gobernabilidad influye sobre las reglas del juego reforzándolas de una manera o de otra según su grado. De esta forma, un nivel u otro de gobernabilidad se verá reflejado en el tipo de políticas públicas o regulaciones implementadas. Por tanto, más gobernabilidad no sólo alineará mejores necesidades con capacidades conferidas institucionalmente, sino también necesidades y políticas.

Por lo anterior se puede decir que la institucionalidad afecta al carácter de las políticas que, a su vez, también establecen reglas o marcos institucionales bajo los que tendrá lugar la toma de decisiones colectivas. Si bien la gobernabilidad depende de las capacidades conferidas por las reglas del juego, estas mismas capacidades actúan sobre los niveles inferiores en forma de políticas, forjando una nueva gobernanza bajo la que interactuarán otro tipo de actores. Por ejemplo, burócratas, grupos de interés, consultores externos específicos, ciudadanos en su papel de receptores de un servicio, y otros. Sin embargo, la estructura multinivel de la gobernanza no sólo nos determina qué tipo de actores intervienen, sino también cuál es el nivel que actúa como variable dependiente de referencia. Esta estructura multinivel, que identifica analíticamente Ostrom (1994), es clave, para el juego de retroalimentación de refuerzo que implica la gobernabilidad y ayuda a distinguir el impacto sobre la gobernabilidad de la gobernanza y viceversa, en tanto es la gobernanza la que determina la capacidad del gobierno, es decir, transformar necesidades en políticas y , así, de establecer patrones de interacción entre actores estratégicos no sesgados hacia grupos de interés más equitativos y que permitan la formulación e implementación de las políticas en el menor tiempo y esfuerzo posible más eficiente.

² A esta definición de Kooiman subyace el concepto de 'embeddedness', incrustado; trabajado por Granovetter (1985) para mostrar cómo la acción económica bebe de la estructura social más amplia, a la vez que también ayuda a forjarla.

Recapitulando, podemos resaltar cómo a través del institucionalismo cobra más sentido la distinción entre gobernabilidad y gobernanza en tanto la primera pasa a ser la capacidad conferida por la segunda. Si entendemos por gobernanza la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional, entonces la gobernabilidad debe entenderse como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo; es decir, de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas. Este refuerzo, a su vez, puede ser positivo o negativo, según el sistema transforme las necesidades ciudadanas en políticas públicas de forma más o menos efectiva o, dicha transformación se adapte a unas normas más o menos democráticas. De esta forma, la gobernabilidad responde a un equilibrio, no siempre rígido, sino cambiante, donde los actores pueden cambiar las reglas del juego a través de su interacción estratégica, aunque dicho cambio no está ausente de problemas. Dichos problemas responden a consideraciones de racionalidad limitada, información imperfecta y problemas distributivos entre otros.

3.1. Dimensiones analíticas y normativas de la gobernabilidad

En la medida en que las instituciones confieren unas propiedades en términos de costes de transacción, de agencia, y demás al sistema político, éstas determinan la capacidad del proceso político de transformar necesidades en políticas o, en un lenguaje más en la línea de Sen (1984), dotaciones iniciales en términos de derechos o desigualdad en realizaciones de bienestar³. De esta forma, la gobernabilidad pasa a comprenderse como el espacio intermedio existente entre los patrones de interacción de los individuos y actores, determinados institucionalmente y las oportunidades en términos de formulación e implantación efectiva de políticas que estos confieren. Esta es una buena forma de vincular gobernanza y políticas a través de la gobernabilidad, que en último término hace referencia al refuerzo mediante el proceso político de las demandas y preferencias canalizadas institucionalmente y las políticas llevadas a cabo.

Partiendo de la anterior definición, la gobernabilidad tiene una dimensión analítica en cuanto se fundamenta en reglas formales e informales cuyos efectos sobre la interacción de actores estratégicos (gobernanza) genera un grado observable mayor o menor de alineamiento entre necesidades y capacidades; por otro lado, al basarse en la satisfacción de necesidades mediante la formulación y la implementación de políticas públicas, la gobernabilidad posee una dimensión normativa en la medida en que requiere la identificación valorativa de cuáles son

³ Si bien la obra de Sen se sitúa más en la literatura sobre desarrollo, la capacidad de formular e implementar leyes desde la gobernabilidad permite analizar de mejor forma el rol de las instituciones. Así, las instituciones funcionarían como las dotaciones en términos de derechos y oportunidades de los individuos, confiriendo unas oportunidades de realización de políticas públicas efectivas al sistema político.

dichas necesidades básicas y los objetivos a cumplir por las políticas públicas . En su vertiente analítica, la gobernabilidad hace referencia a las condiciones necesarias y suficientes para que las instituciones políticas transformen de manera efectiva las demandas o necesidades en políticas o regulaciones. Desde esta perspectiva, un mayor grado de gobernabilidad vendrá asociado a un mejor alineamiento entre demandas y políticas a través de las instituciones, que deberán resolver los costos de sacrificar una cualidad por otra; existentes entre diseños alternativos. Desde un punto de vista normativo, la gobernabilidad vendrá asociada con mayores niveles de democracia y bienestar, en tanto (a) serán las fórmulas democráticas las que mejor canalicen las necesidades y las demandas ciudadanas y (b) será en términos de bienestar entendido como desarrollo humano que se juzgue la bondad de las políticas públicas.

3.2. Visión analítica de la gobernabilidad

Al igual que la libertad, que tiene una noción positiva cuando se trata de libertad para realizar determinadas acciones y una negativa cuando se refiere a ausencia de coacción ante las acciones de otros, la gobernabilidad, desde una aproximación analítica, también tiene una dimensión positiva y otra negativa. Así, por un lado, desde una vertiente negativa, la gobernabilidad vendrá definida como ausencia de ingobernabilidad. A su vez, para que esto se produzca, la condición necesaria y suficiente es que no exista formulación, lo que se produce en condiciones de crisis presidenciales o de gobierno. Así, será la capacidad de formulación y las variables determinantes de la misma las que identifiquen en qué medida no existe ingobernabilidad; es decir, en qué medida un gobierno puede tomar decisiones. No obstante, por otro lado, como la gobernabilidad se refiere no sólo a la capacidad de formulación sino también de implementación y, por tanto, de aplicación efectiva de políticas, la gobernabilidad también tiene una vertiente positiva como gobernabilidad para transformar demandas en políticas.

Conviene remarcar que la diferencia entre gobernabilidad positiva y gobernabilidad negativa no es totalmente novedosa, sino que se desprende también de la conceptualización que autores como O'Donnell (1988) han realizado de los procesos de transición democrática en términos de gobernabilidad. Así, estos autores analizan la gobernabilidad como aquella cualidad que (1) evita la regresión democrática (la ingobernabilidad) y (2) permite expandir poco a poco las alianzas que conduzcan a una mayor satisfacción de las demandas ciudadanas. En esta conceptualización ya se observa como la gobernabilidad implica ausencia de regresión democrática (o crisis del gobierno democrático) y por otro lado, la expansión y la satisfacción de las demandas ciudadanas, lo que necesariamente pasa por la elaboración e implementación efectiva de políticas y regulación en ámbitos diversos.

3.3. Gobernabilidad negativa o la ausencia de ingobernabilidad

La gobernabilidad desde una perspectiva negativa implica ausencia de ingobernabilidad, lo que seguro se produce cuando no existe capacidad de formulación. La formulación de las políticas es la condición necesaria mínima, aunque no suficiente, para que exista gobernabilidad. De esta forma, es posible identificar las aproximaciones negativas a la gobernabilidad con aquellas que se centran exclusivamente en la formulación de políticas y en sus variables determinantes. Como rasgo común, conviene destacar que los estudios que se aproximan a la gobernabilidad en sentido negativo escogen variables dependientes de estudio que impiden crisis presidenciales o fomentan coaliciones y la formulación de la política.

La gobernabilidad desde una aproximación negativa, como ausencia de ingobernabilidad, en la medida en que niega toda capacidad de implementación de políticas y en casos más extremos, de ejercicio de gobierno, se preocupa de la transformación mediante las instituciones políticas de las preferencias ciudadanas en gobiernos más o menos respaldados por escaños o bancadas congresistas o parlamentarias que formulen las políticas que den respuesta a dichas preferencias. Las variables más estudiadas en la literatura que canalizan la delegación de soberanía de los ciudadanos y la formación de políticas son: el sistema electoral incluida no sólo la transformación de votos en escaños, sino también el calendario electoral, la presentación de candidaturas y la forma de financiación; el sistema de partidos y sus niveles asociados de fragmentación directamente relacionados con el sistema electoral, pero también de volatilidad y organización interna; la relación entre poderes como el predominio de los ejecutivos o legislativos con diferentes capacidades reactivas o proactivas, la ideología y su nivel de polarización así como las condiciones socioeconómicas donde resulta clave la desigualdad.

3.4. Gobernabilidad positiva

Siguiendo la definición operativa que entiende la gobernabilidad como la capacidad de formular e implementar políticas, la formulación no es sino la condición necesaria de la gobernabilidad, puesto que sólo habrá gobernabilidad si existe implementación. La reacción ante crisis presidenciales o económicas exige de mecanismos que permitan la implementación efectiva de las medidas para paliar dichas crisis. Esta implementación se produce a través de regulaciones o de políticas públicas emprendidas por el gobierno en diversos sectores, así como en el ejercicio del establecimiento de obligaciones y sanciones como las fiscales y los fallos judiciales. Así pues, la efectiva implementación de las decisiones de los gobiernos electos no es sólo un requisito del buen funcionamiento de la democracia, sino que también es requisito indispensable de la gobernabilidad.

Además, contemplar la implementación permite (a) observar como la gobernabilidad se desenvuelve en un contexto multinivel donde interviene nuevos actores no presentes en la formulación, (b) el carácter necesariamente sectorial de los estudios de gobernabilidad que miden el impacto de las variables institucionales sobre políticas públicas concretas, y (c) la formulación e implementación de políticas como un proceso dinámico de interacción entre múltiples actores estratégicos con diferentes capacidades y preferencias. Los modelos analíticos positivos se aproximan a la gobernabilidad mediante el análisis de los efectos del diseño institucional o gobernanza, en la capacidad de un gobierno para formular e implementar políticas. En primer lugar, conviene destacar que, si bien la formulación se produce a nivel constitucional, la implementación puede llevarse a cabo en diversos subniveles según el tipo de políticas y el grado de descentralización del país. El grado de descentralización y el tipo de política afectarán, a su vez, a la capacidad de formular; así, por ejemplo, en los federalismos, como las restricciones presupuestarias son mayores, existen menos posibilidades de redistribución, lo que reduce los subsidios y la distorsión en la aplicación de tarifas en los servicios públicos (Qian y Weingast, 97; Li, Qiang, y Xu, 2001). Por otro lado, cuando se trata de un tipo de política que afecta a la mayoría de ciudadanos de forma directa como, por ejemplo, las telecomunicaciones, la electricidad o el agua; existen mayores incentivos de los gobiernos a obtener apoyos electorales mediante políticas públicas que satisfagan las demandas de la población. La capacidad de implementar las políticas también vendrá determinada por el alineamiento institucional entre los efectos de las instituciones que determinan la formulación y aquellas otras que afectan a la implementación.

Otro elemento importante de la gobernabilidad en sentido positivo es su elevado carácter sectorial. Como observar los efectos de la implementación conlleva la evaluación de los resultados en términos económicos, sociales o políticos, los efectos del diseño institucional sobre el grado de éxito de la política normalmente se aplican a un caso concreto. De esta forma la economía política se torna clave para entender los fundamentos últimos de la gobernabilidad, ubicados en el nexo entre instituciones y acciones de gobierno. La gobernabilidad se torna así un rompecabezas a armar en función de múltiples variables y sectores relevantes que influyen en la capacidad de formular e implementar políticas. La teoría de la gobernabilidad se va construyendo a medida que se encajan progresivamente y se utilizan de forma complementaria las distintas teorías de alcance medio que vinculan instituciones con capacidades de formulación e implementación de políticas.

4. Democracia, gobernabilidad y gobernanza

La democracia es el blanco de interrogantes, dudas y cuestionamientos en diversos tonos y por varios motivos en numerosos países. No se critican ni se ponen en duda sus valores y principios, ni su superioridad humanista y política frente a los demás regímenes, pero crecen las preguntas y dudas sobre su capacidad y autoridad para gobernar a la sociedad actual con sus prácticas tradicionales. Los cuestionamientos y dudas expresan el desencanto de muchos grupos y personas ante el funcionamiento que esperaban de la democracia, lo cual por lo menos los desengaña y los ayuda a liberarse de las desmesuradas expectativas que tuvieron al calor de la transición democrática. Manifiestan también la frustración generalizada de varios sectores sociales en numerosos países por el pobre desempeño de los gobiernos democráticos en varios frentes.

¿Gobierna el gobierno democrático, en qué, hasta dónde? El poder del pueblo y para el pueblo, que la democracia encarna, parece carecer de poder real: no puede detener la corrupción y la arbitrariedad de numerosos gobernantes y manejar las artimañas cortoplacistas e insustanciales de varios partidos ni poner freno a las transgresiones, la violencia y el crimen de un sinnúmero de personas, ni tampoco responder a las demandas razonables de los ciudadanos y construir entornos sociales de mayor seguridad y calidad de vida. En los hechos el gobierno democrático es un poder disminuido, un gobierno débil, no obstante que se reconozca su superioridad ética, política y jurídica sobre las demás formas de gobierno.

Las críticas y dudas no se centran en la validez política del gobierno democrático, sino en su capacidad directiva, en la gobernabilidad de la democracia. La legitimidad del cargo y la legalidad de la actuación de los gobernantes democráticos son indudablemente condiciones necesarias para poder gobernar, pero gobernar, además de ser una acción legítima, es y debe ser una actividad formativa de efectuación de resultados concretos. Aguilar (2016) En resumen, es generalizada la consideración social, racionalmente argumentada de que las instituciones y procesos de la democracia plural y abierta resuelven bien el problema de la validez o legitimidad política del gobierno, pero no la cuestión de su eficacia directiva, que es justamente lo que hace que la democracia sea gobierno y gobierne realmente.

La cuestión sobre la gobernabilidad de la democracia surge por diversos motivos y se manifiesta de diversas maneras según la historia y la situación social y política de los países, aunque mundialmente la cuestión se origina a raíz de numerosos factores, algunos de los cuales son endógenos y otros exógenos. Las causas

endógenas son específicamente las fallas, deficiencias y vicios que lastran las decisiones y acciones de un buen número de los gobiernos democráticos, recientes y antiguos, aunque en algunos casos son también los defectos de la configuración institucional de algunos regímenes democráticos y de la misma constitución del Estado. De acuerdo con Aguilar (2016) son las fallas institucionales: ilegalidad, arbitrariedad, opacidad, corrupción, discriminación, división conflictiva de poderes; las fallas fiscales: estructura inequitativa, precariedad hacendaria, ineficiente administración tributaria frente a evasiones y elusiones, asignación ineficiente de recursos, endeudamientos de alto riesgo, déficits financieros crecientes que provocan la crisis y la quiebra; las fallas administrativas: deficiente calidad normativa, estructura de mando y de trabajo confusa y redundante, fragmentación intra e intergubernamental, procesos administrativos costo-ineficientes, servicios de inestable o regular calidad, perfil inapropiado del personal público; las fallas políticas: relaciones suspicaces, oportunistas o conflictivas del gobierno con las oposiciones, las organizaciones empresariales y las civiles, discurso de baja credibilidad, deficiente representatividad por distanciamiento o indiferencia respecto de las posiciones justificadas de sus ciudadanos, etcétera.

A estas causas internas hay que sumar los factores exógenos, que se ubican fuera del gobierno y del mismo Estado y que son los motores del cambio actual de época, estructura social y orden internacional. Las causas son conocidas: la globalización de la economía con sus efectos en la producción, el comercio y el trabajo; la potencia de las tecnologías de información y comunicación que propician la automatización y digitalización de la producción, la administración y las transacciones económicas que expanden la conectividad social que transforma la comunicación, el entretenimiento, el conocimiento del entorno social y las relaciones entre las personas; la creciente autonomía del capital financiero respecto del productivo y sus efectos en la ampliación y agudización de la desigualdad social, el cambio climático que resume como causa y efecto los múltiples problemas ambientales que refieren a la relación existente entre sociedad y naturaleza. A este conjunto de factores externos hay que sumar la crisis financiera.

El resultado agregado de las fallas es perjudicial y desastroso, en cuanto daña la efectividad del gobierno, lesiona su reputación directiva, genera críticas a su desempeño y culmina en el planteamiento radical, que se pregunta si los gobiernos democráticos tienen efectivamente la capacidad de gobernar a sus sociedades y poseen la autoridad política que es su capacidad principal, y si pueden realmente liberarse de sus fallas crónicas para estar en aptitud de

gobernar y poder acreditar que son una forma de gobierno superior a las demás formas.

Las fallas endógenas gubernativas y las causas exógenas han llevado a plantear la cuestión de la capacidad de los gobiernos democráticos en dos modos distintos. Mientras las fallas endógenas centran la cuestión en la deficiencia e ineficiencia directiva de los gobiernos democráticos, en razón de sus varios defectos de actuación y desempeño, los factores exógenos centran la cuestión en su insuficiencia directiva, en razón de que los gobiernos no poseen las capacidades que se requieren para dar respuesta a la escala y complejidad de los problemas del nuevo tiempo, que son elusivos y resistentes a las decisiones gubernamentales por la multiplicidad de los actores involucrados y la red de relaciones de interdependencia que han establecido.

Ineficiencia e insuficiencia son dos planteamientos diversos, aunque complementarios, y señalan dos tipos de problemas y dos niveles de dificultad de la gobernabilidad democrática. El gobierno democrático está destinado a no ser gobierno o ser mal gobierno o un imposible rector social si es internamente deficiente y/o ineficiente o si es insuficiente para hacer frente a la magnitud de la tarea directiva actual, aunque el reconocimiento del gobierno democrático de su insuficiencia de capacidades y recursos lo ha impulsado a idear y ejercer un proceso de gobernar diferente, sustentado en otro tipo de relación con sus ciudadanos, más interdependiente, basado en el diálogo y asociado, que no sólo es compatible con los valores y principios democráticos sino que los ajusta a las condiciones actuales y los hace evolucionar. La distinción entre las dos clases de problemas directivos es fundamental para un correcto planteamiento de la cuestión y explica por qué aparecieron los dos enfoques teóricos fundamentales, la Gobernabilidad y la Gobernanza, que se han elaborado para explicar y resolver las dificultades de los gobiernos democráticos.

El dilema central de la gobernabilidad de la democracia es que crecen las demandas al gobierno democrático y la capacidad de gobierno está estancada. Los problemas actuales parecen anunciar el colapso de los procesos democráticos o, por lo menos, anuncian su incapacidad para responder a los retos del tiempo moderno. El funcionamiento del gobierno democrático no es en forma de un equilibrio autosustentable y de autocorrección. Aguilar (2016), sino que éste puede funcionar en un modo que origina fuerzas y tendencias que pueden ocasionar su derrumbe. La causa del malestar actual es la disminución de los recursos materiales y de la autoridad política que son condiciones necesarias para que los gobiernos puedan responder a las demandas y necesidades. La conclusión es que hay carencia de recursos y carencia de autoridad en el

entendido de que la autoridad del gobernante es el recurso principal de la conducción de la sociedad⁴

El centro del diagnóstico es la sobrecarga del proceso directivo del gobierno democrático y su pérdida de autoridad política. Existen desequilibrios episódicos entre la demanda social y la oferta de la autoridad gubernamental en específicos asuntos y tiempos, pero en caso de que estos episodios se generalicen y prolonguen pueden terminar en un desequilibrio estructural que perfila crisis.

La sobrecarga del gobierno es específicamente una sobrecarga de demandas y de participantes, cuyo efecto es la escala y complejidad de los problemas públicos, que hace que su manejo sea más complicado y costoso para los gobiernos hasta el punto que pueden llegar a ser inmanejables con las capacidades que poseen para regularlos, controlarlos, encontrarles una solución suficientemente satisfactoria.

La pérdida de autoridad política, por su lado, es en parte imputable al gobierno, por la deficiencia e ineffectividad de sus respuestas a las variadas y numerosas demandas sociales, pero en parte es imputable a la sociedad misma, por cuanto la estructura y cultura de la actual sociedad democrática: independiente, individualizada, igualitaria, diferenciada, pluralista, abierta, demandante, episódicamente participativa ha ocasionado que los ciudadanos hayan modificado su idea y valoración de la autoridad política, delimitándola, y hayan modificado sus expectativas sobre el rol del gobierno, agrandándolo, al mismo tiempo que se han ido desresponsabilizando de atender sus asuntos privados.

La disminución de la autoridad y de los recursos del gobierno, que la sobrecarga expresa y agrava, pone al borde de la crisis a la democracia de los Estados sociales. La crisis se considera probable y acaso cercana por dos razones fundamentales: por la estructura y dinámica de las sociedades democráticas y por la naturaleza material y utilitaria de los bienes y servicios de los derechos sociales y de la demanda social⁵.

⁴ El concepto de autoridad política incluye más que la posición o titularidad legítima del cargo e implica el discurso y la actuación del gobernante, algo cercano a lo que solemos llamar autoridad intelectual y moral o, en lenguaje actual, liderazgo.

⁵ El Estado social tiene una doble naturaleza. Por un lado, es Estado de Derecho, que garantiza libertades y derechos de los ciudadanos, incluyendo los derechos sociales, y por el otro es Estado fiscal, que necesita ingresos abundantes para poder afrontar el gasto que conlleva la producción, adquisición y distribución de los bienes y servicios materiales que implica el cumplimiento de los derechos sociales. Por consiguiente, el Estado social asegura valores inmateriales como los derechos, libertades y garantías individuales y provee bienes y servicios materiales de utilidad para personas y grupos, que satisfacen sus necesidades y aspiraciones. Aguilar (2016)

La crisis política se perfila cuando los gobiernos pierden la aprobación y confianza social por no poder dar respuestas satisfactorias al número y tipo de las demandas de la sociedad. Para evitarla, los gobiernos tienen que incrementar el gasto público y tomar decisiones financieras de riesgo, que se vuelven o pueden volverse progresivamente inmanejables y llegar a la frontera de la insolvencia de la hacienda pública, que ocasiona graves daños y costos a patrimonios y empresas y hace imposible que el gobierno, por carecer de los recursos económicos, pueda ofrecer los bienes y servicios públicos necesarios a sus ciudadanos o tenga que ofrecerlos por debajo de los estándares históricos de cobertura y calidad. En esa situación límite la crisis fiscal da un vuelco y se transforma naturalmente en crisis política porque personas, familias, empresas, organizaciones sociales se inconforman, cuestionan y rechazan al gobierno por los costos y daños económicos que les ha ocasionado la quiebra hacendaria y, más a fondo, porque el deterioro o la suspensión de los bienes y servicios de bienestar y seguridad social significa de inmediato deslegitimación política, ya que la tarea pública del gobierno democrático del Estado social no se reduce a garantizar la justicia legal y seguridad jurídica de sus ciudadanos y preservar sus derechos y libertades, sino que incluye el compromiso de asegurar la provisión suficiente de los bienes y servicios materiales que son esenciales para que los derechos sociales sean reales y que constituyan el estándar de la legitimidad de los gobiernos de los Estados sociales. Fallar en este segundo punto significa el desplome de la legitimidad del gobierno social, que es tan o más desastroso que el desplome de la hacienda pública.

En resumen, la crisis de gobernabilidad de la democracia de los Estados sociales de los países industrializados avanzados y también de las sociedades en vías de desarrollo es probable y ha sucedido, a) por la tendencia del gobierno democrático de los Estados sociales a la precariedad de sus recursos económicos y crisis financiera, que le hace difícil o imposible gobernar los diversos asuntos del crecimiento económico y proveer a los ciudadanos con los bienes y servicios materiales que esperan y exigen en mérito de sus derechos sociales; y b) porque su crisis política, en razón del incumplimiento de los principios y objetivos materiales de los derechos sociales, les hace perder legitimidad y autoridad política y dejan de ser considerados dirigentes sociales responsables y confiables.

La cuestión acerca de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos democráticos se extiende y refina con la aparición de un elemento, inusual en los planteamientos. El elemento es la insuficiencia de las capacidades y recursos de los gobiernos democráticos para poder ser directores, rectores, coordinadores de sus sociedades, particularmente de las sociedades actuales con un nuevo

formato. Después de años de reformas en la estructura, normatividad, hacienda y administración del gobierno, que han contribuido a mejorar la eficiencia y eficacia del desempeño gubernamental, el asunto de fondo de la gobernabilidad democrática se relaciona ahora más con la insuficiencia del gobierno que con su deficiencia en eficiencia y eficacia.

La cuestión de la gobernabilidad se desplaza de la ineficiencia a la insuficiencia. Y la gobernanza es el concepto/enfoque que se plantea la cuestión de la insuficiencia y le da respuesta. El concepto y planteamiento de la insuficiencia directiva no significa de ninguna manera presuponer una inherente incapacidad directiva de los gobiernos, pero sí denota que la dirección de la sociedad no puede efectuarse ni ser eficaz sólo mediante la acción exclusiva o unilateral del gobierno, sólo con el empleo de sus propias facultades, poderes, atributos, equipos, recursos, porque éstos no bastan para gobernar los problemas públicos actuales que son de mayor complejidad y escala ni bastan para responder a las expectativas sociales en un nivel razonable.

Más que declarar la inviabilidad gubernativa del gobierno democrático, la insuficiencia ha impulsado otro concepto, proceso, modo y rol de gobernar del gobierno democrático y ha revalorizado la importancia y necesidad de la acción del gobierno, que en las últimas décadas había sido arrinconado e inhibido por la idea neoliberal de que los mercados gobiernan mejor los asuntos económicos y sociales que los gobiernos. Aguilar (2016) Gobernanza es un concepto postgubernamental del gobernar, no uno antigubernamental.

El enfoque de la gobernabilidad ha sido el supuesto de que un gobierno capaz es suficiente para dirigir por sí mismo a la sociedad, conducirla, coordinarla y, por lo tanto, fue lógico considerar que la dotación o devolución de capacidades al gobierno democrático es la condición necesaria y suficiente para poder gobernar. Sin embargo, son numerosos los hechos que han llevado a cuestionar que exista una equivalencia entre la capacidad y la eficacia del gobierno y a descubrir asimismo que, en mucho, la ineficacia del gobierno se debe actualmente a su insuficiencia. El enfoque y concepto de la gobernanza se presenta como la respuesta a esta cuestión nueva de la insuficiencia directiva del gobierno, en tanto afirma que, si bien es necesario otorgar o devolver al gobierno las capacidades que necesita para superar sus deficiencias y estar en condiciones de conducir y coordinar a sus sociedades, lo que fundamentalmente se requiere es un nuevo proceso de gobernar, dar forma a una nueva conducción y coordinación de la sociedad, dado que el gobierno por sí solo, con sus capacidades, facultades y recursos, ya no puede definir la agenda de la sociedad y menos realizarla, debido a que su patrón directivo unilateral, vertical, jerárquico, de mando es improductivo

y hasta inviable para abordar numerosos asuntos públicos de la compleja sociedad contemporánea.

5. Acercamiento al capital social como base de la gobernabilidad democrática o gobernanza

El concepto de capital social pone el acento sobre varios factores que no son nuevos: confianza y normas de reciprocidad, redes y formas de participación civil y reglas e instituciones tanto formales como informales. La contribución de la perspectiva del capital social consiste en que incorpora estos factores aparentemente diversos al marco de la acción colectiva. La perspectiva del capital social ayuda a abordar la cuestión de cómo acelerar el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática. Sin embargo, el mayor mérito del capital social es que ofrece una puerta verosímil hacia las cuestiones sociopolíticas desde una perspectiva amplia, multi e interdisciplinaria.

Los conceptos de red social, de normas compartidas y confianza y de reglas formales e informales como formas separadas de capital social, se pueden reunir productivamente bajo la rúbrica de capital social. Ello permitirá abordar cuestiones más amplias sobre el desarrollo económico y social. La clave para el análisis es saber cuándo abordar una cuestión en un nivel más específico y cuando enfocarla de manera más general y abordar una cuestión en un nivel más amplio. Se sostiene que el concepto de capital social debe localizarse en los esfuerzos para crear las teorías de la racionalidad y de acción colectiva. Asimismo, crear una teoría de la acción colectiva se beneficia de la perspectiva del capital social.

El uso del concepto de capital social en referencia a las funciones y formas de las relaciones sociales, cercano al uso actual, se remonta al estudio de Hanifan (1920) sobre el papel de las comunidades en la satisfacción de las necesidades sociales de los individuos. Hanifan no realiza una comparación explícita entre el capital social y otras formas de capital, sino que más bien lo usa de manera figurativa para referirse a “el aspecto de la vida que tiende a hacer que esas sustancias tangibles (bienes raíces, propiedades personales, dinero) cuenten para la mayoría de la gente en la vida cotidiana es decir, la buena voluntad, el compañerismo, la empatía, y las relaciones sociales entre individuos y familias que conforman una unidad social” (Hanifan, 1920). Más adelante, la evolución del concepto de capital social muestra dos tendencias relacionadas, pero relativamente distintas que Ostrom (2003) llama minimalista a la primera tendencia, seguida de una etapa transicional y una expansionista.

5.1. Capital social como conexiones individuales

La utilización minimalista del capital social, se encuentra con mayor frecuencia en el análisis de redes sociales en las que el capital social se entiende como el acceso de las personas a redes personales favorables. Por ejemplo, el hijo de una familia de clase alta que goza de ventajas en sus negocios debido a las “conexiones” que su padre ya ha establecido. En la utilización minimalista, el capital social pertenece a cada individuo, a veces a costa de los demás. Tal y como lo expresa Burt (1992). El Capital social son las relaciones que uno tiene con amigos, colegas y contactos más generales y mediante los cuales uno maximiza el capital financiero y humano que ya posee. Para esta visión se trata de un actor corporativo que posee el capital social y que compite contra otros actores corporativos donde el capital social de la gente se agrega al capital social de la organización.

También pertenecen a la tendencia minimalista el uso del concepto de capital social que hacen investigadores como Loury (1977), Bourdieu (1983) y en parte Coleman (1988, 1990). En estos estudios el capital social se refiere al conjunto de recursos inherentes a las relaciones de familia y en la organización comunitaria y social, que son útiles para el desarrollo cognitivo o social de un niño o una persona joven. A través de las visiones minimalistas es común entender el capital social como 1) perteneciente a los individuos y 2) como una conexión con las personas que posiblemente pueden ayudar.

Con el paso del tiempo, el concepto se ha expandido para incluir una variedad de otros factores y para explicar los desempeños políticos y económicos en los niveles grupales, regionales y nacionales.

5.2. Visión transicional

El principal caso que Coleman estudio en su artículo “El capital social en la creación de capital humano” recuerda la estrecha definición del capital social en la época cercana a su origen; resalta el aspecto de bien público del capital social, así como el tratamiento de las formas confianza y normas. Coleman define el capital social por su función:

“El capital social no es una entidad individual, sino una variedad de entidades diferentes que tienen dos características en común: todas están formadas por algún aspecto de una estructura social y facilitan ciertas acciones de individuos que se hallan dentro de la estructura. A diferencia de otras formas de capital, el capital social es inherente a la estructura de relaciones entre dos o más personas. No se aloja ni en los individuos ni en la puesta en marcha física de la producción” (Coleman, 1990).

La naturaleza de bien público se hace presente pues los actores no solo alcanzan sus metas individuales, sino que logran sus metas colectivas al utilizar formas de capital social; éste les ayuda a resolver sus problemas de acción colectiva. Coleman (1990) aborda la naturaleza de bien público del capital social. La persona que invierte en el capital físico y humano saca partido de sus beneficios. Por otra parte, una vez creado, el capital social beneficia a todos los individuos de la estructura social correspondiente. Después de presentar una interpretación más amplia del capital social Coleman (1990) introduce varias formas que son inherentes a las relaciones sociales como: normas y sanciones efectivas, relaciones de autoridad, organización social apropiable y organización intencional. La inclusión de organizaciones intencionales, tales como las firmas de negocios y las asociaciones de padres y maestros como formas de capital social muestra cómo se avanzó más allá de la interpretación estrecha del capital social como conexiones personales, hacia una concepción del capital social como una familia de factores que mejoran la capacidad del individuo para resolver problemas de acción colectiva.

5.3. Visión expansionista: la relación entre capital social, acción colectiva y gobernabilidad democrática

El reconocimiento del papel del capital social en la resolución de problemas de acción colectiva tiene implicaciones importantes tanto para la teoría de la acción colectiva, como para las políticas públicas. El modelo tradicional de la acción colectiva supone la existencia de individuos atomizados que buscan metas egoístas de corto plazo que llevan a cada individuo a no colaborar en un grado eficientemente integral con los proyectos colectivos. Según esta visión, los individuos no abordan voluntariamente una multitud de proyectos que benefician a la colectividad en las esferas privadas y públicas, porque esperan a que los demás lleven a cabo las costosas acciones necesarias para beneficiarlos a todos y si bien esto es cierto; también lo son los numerosos incentivos para la colaboración como la permanencia en el tiempo de una organización o las sanciones ejercidas sobre los que no desean colaborar.

En el trabajo de Ostrom, el capital social se halla sobre todo en la forma de normas compartidas, saberes comunes, reglas de uso y se subraya que es un medio para solucionar problemas de acción colectiva a los que se enfrentan propietarios de un acervo común en escala relativamente pequeña. Ostrom (1990) señala que los propietarios de recursos de un acervo común en escala relativamente pequeña tales como bosques, sistemas de irrigación, cuencas de agua subterránea o pesquerías costeras, pueden comunicarse e interactuar unos con otros en un contexto físico localizado y así pueden aprender en quien confiar, que efectos tendrán sus acciones sobre los demás y sobre los recursos, y como

organizarse para lograr beneficios y evitar daños. Las normas compartidas y los patrones de comportamiento que los propietarios desarrollan con el tiempo, son formas de capital social con las cuales pueden construir arreglos institucionales para resolver dilemas relacionados con los recursos de un acervo común.

Ostrom, Gradner y Walker (1994) también señalan que la comunicación y la interacción continuadas, las expectativas de confianza mutua que se generan a partir de aquellas y la capacidad para crear sus propias reglas y establecer el medio de vigilancia y sanción de las reglas, constituyen un factor clave que ayuda a los individuos a resolver sus problemas de acción colectiva.

Las lecciones de comunidades de pequeña escala no se pueden aplicar directamente en situaciones más complejas y de acción colectiva en mayor escala. Sin embargo, si los individuos que se enfrentan a tales problemas también participan en arreglos organizacionales que se traslapan y ayudan a generar información sobre esfuerzos exitosos para manejar situaciones de recursos de un acervo común, entonces tienen mayores oportunidades para probar, modificar y mejorar sus reglas. La idea de que los arreglos organizacionales que se traslapan pueden ayudar a los individuos a resolver problemas de acción colectiva de mayor escala, crea los fundamentos para la gobernabilidad democrática en un nivel más alto, el regional.

Comprender la importancia del capital social no implica que las autoridades externas deban siempre mantenerse alejadas de los problemas locales. El papel clave para las autoridades públicas consiste en proporcionar información exacta y confiable a los individuos, a la vez que se les permite diseñar sus propios arreglos institucionales para poder manejar sus problemas específicos. La autoridad externa puede también ayudar a los propietarios/ciudadanos locales al proporcionar sistemas complementarios endógenos de vigilancia y sanción. Ostrom, Gradner y Walker (1994) concluyen que las políticas apropiadas involucran la provisión de mecanismos justos y baratos de resolución de conflictos y de apoyo para exigir el cumplimiento de las normas, más que la imposición de elaboración de reglas y la exigencia de su cumplimiento por parte de funcionarios externos por un lado o la desatención total por otro.

En *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Para que la democracia funcione: tradiciones civiles en la Italia moderna) Putnam, Leonardi y Nanetti (1993), amplían aún más la aplicación del concepto y lo utilizan para estudiar la gobernabilidad democrática en mayor escala. Los autores atribuyen la diferencia notable entre el norte y el sur de Italia, en cuanto a la actuación de los gobiernos regionales, a las diferencias en la tradición de participación civil y en los niveles de confianza entre la gente.

Por lo menos durante diez siglos, el norte y el sur se han acercado de maneras contrastantes a los dilemas de la acción colectiva que afligen a todas las sociedades. En el norte, las normas de reciprocidad y las redes de participación civil han estado encarnadas en gremios, sociedades de ayuda mutua, cooperativas, sindicatos e incluso clubes de futbol y sociedades literarias. Estos lazos civiles horizontales poseen niveles de apuntalamiento del desempeño económico e institucional mucho más alto, generalmente que, en el sur, en donde las relaciones sociales y políticas se han estructurado de manera vertical. (Putnam *et al.*, 1993).

Los autores definen el capital social como “aspectos de la organización social, tales como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada” (Putnam *et al.*, 1993).

Como el capital social facilita la gobernabilidad democrática y la prosperidad económica. El mecanismo clave puede resumirse de la siguiente manera:

- El problema de la acción colectiva se halla en el centro del desarrollo económico y del orden democrático.
- La vigilancia y la elaboración explícita de contratos son con frecuencia demasiado costosas o imposibles y la imposición de parte de terceros no es práctica.
- Por lo tanto, la cooperación voluntaria es necesaria.
- La cooperación voluntaria se ve fortalecida cuando las personas participantes parten del capital social existente.

En los complejos ambientes actuales la confianza social es el factor clave que facilita la cooperación voluntaria, ésta puede provenir de dos fuentes relacionadas: Las normas de reciprocidad y las redes de participación civil. La reciprocidad generalizada limita eficientemente las conductas oportunistas, lo que conduce a un incremento en el nivel de confianza de quienes han sido testigos de una reciprocidad reiterada. Las densas redes de intercambio social que, en términos de la teoría de los juegos, incrementan la repetición y la cercanía de las relaciones, también incrementan la confianza, ya que los individuos confían en que se verán otra vez o sabrán unos de otros nuevamente.

Las redes de compromisos sociales, tales como las asociaciones de vecinos, sociedades de padres y maestros, cooperativas, clubes deportivos, partidos basados en las masas, etcétera. Son una forma particularmente importante de capital social porque representan una interacción horizontal intensa.

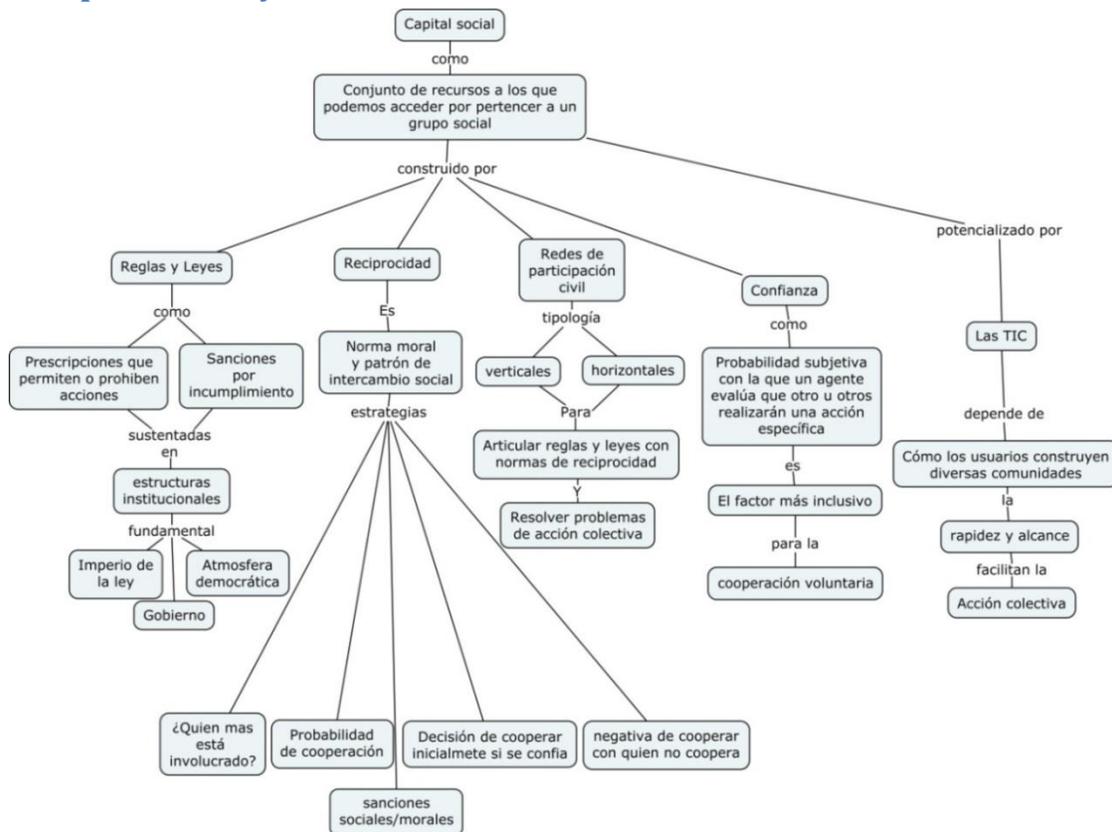
Las redes de participación civil tienen fuertes efectos benéficos porque:

- Incrementan los costos potenciales para un desertor, es decir, alguien que no actúa de manera confiable en una transacción individual.
- Fomentan normas sólidas de reciprocidad.
- Facilitan la comunicación y mejoran el flujo de información acerca de la confiabilidad de los individuos en transacciones pasadas.
- Representan el éxito que la colaboración ha tenido en el pasado, lo que puede funcionar como un patrón culturalmente definido para la colaboración futura.

Como ya se expuso, el capital social abarca los conceptos de confianza, normas de reciprocidad, redes de participación civil, reglas y leyes. Todos afectan las expectativas que tienen los individuos acerca de los patrones de interacción que los grupos de individuos introducen en una actividad recurrente. Al establecer cualquier actividad coordinada los participantes logran mucho más por unidad de tiempo dedicada a una actividad conjunta si parten de los recursos de capital con objeto de reducir el nivel de aportaciones necesarias para producir un resultado conjunto. Son más productivos sea cual sea el capital físico y humano del que parten, si concuerdan en la manera en que coordinarán las actividades y se comprometen realísticamente a una secuencia de acciones futuras.

De esta forma como puede apreciarse en el cuadro (1) el Capital Social es un conjunto de recursos a los que se puede acceder por pertenecer a un grupo social, éste se encuentra integrado por un dimensión formal que son las Reglas y Leyes (escritas), prescripciones que prohíben o permiten acciones e imponen sanciones por incumplimientos; una dimensión informal cuyo eje es la norma moral de la reciprocidad (no escrita) y que guíara acciones como la probabilidad o negativa de cooperación dependiendo de las circunstancias; las redes de participación civil que son horizontales y/o verticales que sirven para articular la dimensión formal e informal y resolver problemas de acción colectiva; la confianza que se trata del factor más inclusivo para la cooperación voluntaria, se trata de la probabilidad subjetiva con la que un agente evalúa que otro u otros realizaran una acción específica. Todo ello es potenciado por las tecnologías de la información y la comunicación cuya rapidez y alcance facilitan la acción colectiva.

5.4. Capital social y sus dimensiones



Capital Social y sus dimensiones.

Fuente: Elaboración propia

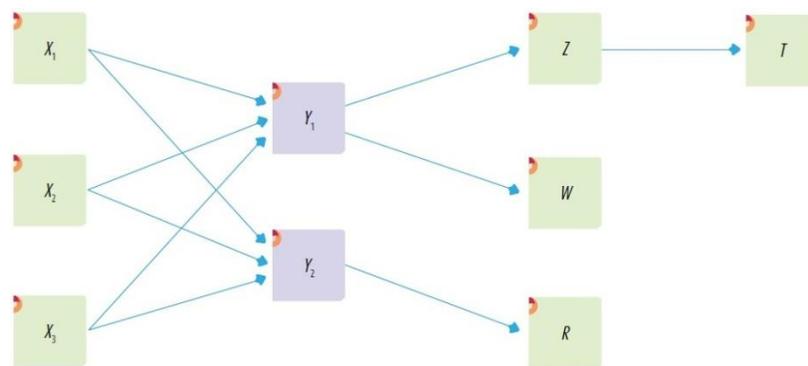
6. Metodología de la investigación

Los diseños transeccionales correlacionales-causales describen relaciones entre dos o más categorías, conceptos o variables en un momento determinado. A veces, únicamente en términos correlacionales, otras en función de la relación causa-efecto. Los diseños correlacionales-causales pueden limitarse a establecer relaciones entre variables sin precisar sentido de causalidad o pretender analizar relaciones causales. Cuando se limitan a relaciones no causales, se fundamentan en planteamientos e hipótesis correlacionales; del mismo modo, cuando buscan evaluar vinculaciones causales, se basan en planteamientos e hipótesis causales.

Estos diseños pueden ser sumamente complejos y abarcar diversas categorías, conceptos o variables. Cuando establecen relaciones causales son explicativos. Su diferencia con los experimentos es la base de la distinción entre experimentación y no experimentación. En los diseños transeccionales correlacionales-causales, las causas y los efectos ya ocurrieron en la realidad,

estaban dados y manifestados o suceden durante el desarrollo del estudio, y quien investiga los observa y reporta. En cambio, en los diseños experimentales y cuasiexperimentales se provoca intencionalmente al menos una causa y se analizan sus efectos o consecuencias.

En los estudios transeccionales correlacionales-causales, la causalidad ya existe, pero es el investigador quien determina su dirección y establece cuál es la causa y cuál el efecto o causas y efectos. Para establecer un nexo causal: a) la o las variables independientes deben anteceder en tiempo a la o las dependientes, aunque sea por milésimas de segundo y b) debe existir covariación entre la o las variables independientes y dependientes; pero, además: c) la causalidad tiene que ser verosímil. Un diseño correlacional-causal puede limitarse a dos categorías, conceptos o variables, o incluso abarcar modelos o estructuras tan complejas como lo muestra la siguiente figura donde cada letra en recuadro representa una variable, un concepto, etcétera.



Ejemplo de una estructura de un diseño correlacional-causal complejo.

Fuente: Hernández, S. R., Fernández, C., Baptista, P. Metodología de la Investigación, Mc Graw Hill, México, 2014.

Asimismo, en ocasiones los diseños correlacionales-causales describen relaciones en uno o más grupos o subgrupos y suelen describir primero las variables incluidas en la investigación, para luego establecer las relaciones entre éstas. En primer lugar, son descriptivos de variables individuales, pero luego van más allá de las descripciones y establecen relaciones.

7. Desempleo y sector informal en México: Contexto del Programa Rescate del Centro Histórico

La falta de empleo ha sido y sigue siendo el problema social más grave de México. La carencia de empleo es una de las expresiones más agudas de la pobreza. Este

fenómeno de escasez de empleo, explica, en gran medida el incremento de actividades económicas informales.

La Población Económicamente Activa (PEA) en México representaba cerca de 60% de la población de 14 años y más, y si bien fue disminuyendo su tasa de crecimiento medio anual de 3.5 a 1.9% del periodo 1982-1993 al 1994-2010, ésta siguió siendo alta en comparación con el ritmo de crecimiento del empleo remunerado. (Censos Nacionales de Población y Vivienda, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México). La economía mexicana no ha sido capaz de generar el número total de empleos. Por ello, se infiere que hay un déficit acumulado de empleo, difícil de precisar.

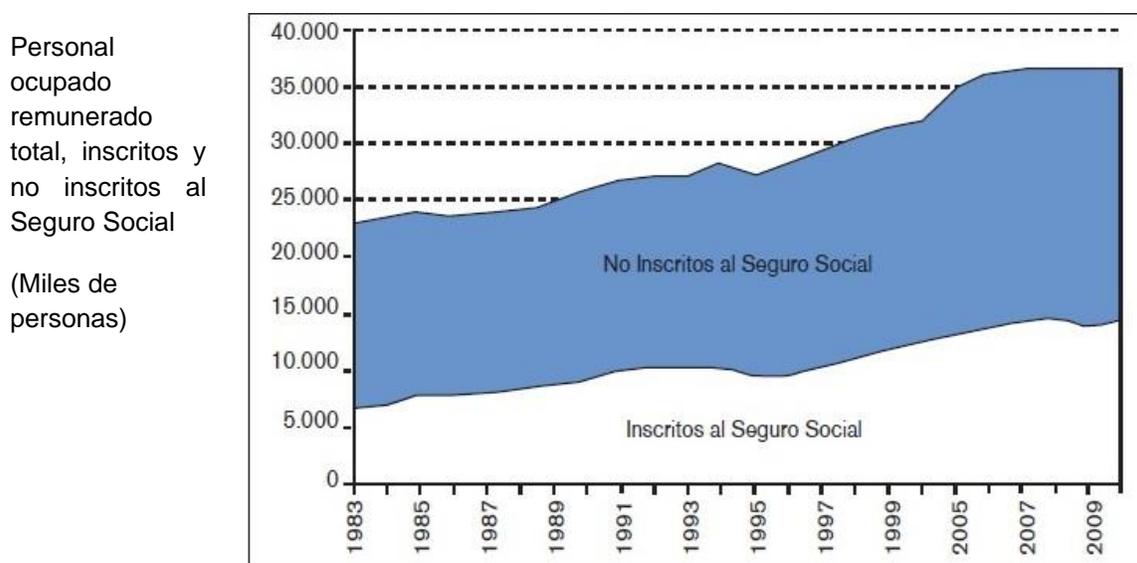
En la década pasada, la economía mexicana estuvo lejos de generar entre uno y 1.2 millones de empleos, que exigía el aumento anual de la PEA. Ni siquiera el creciente flujo migratorio de mexicanos a Estados Unidos evitó que la tasa de desocupación bruta aumentara entre 2000 y 2010. Y aunque entre 2004 e inicios de 2008 el empleo creció de manera importante como resultado del incremento del Producto Interno Bruto (PIB) real, siguió siendo insuficiente para cubrir rezagos, los cuáles se acentuaron con la crisis de 2008. Al mismo tiempo, se presentó una nueva característica: el empleo formal se pareció cada vez más al informal. La evidencia señala que no solamente fue creciendo el desempleo, sino que también lo hizo la población ocupada sin prestaciones sociales, así como los empleos informales. En efecto, en la primera década del siglo XXI, además del incremento de los niveles de desempleo, creció significativamente la informalidad en la economía y los ocupados sin protección social. Se observó, asimismo, un amplio vacío para generar puestos de trabajo en sectores industriales. En suma, según cifras oficiales, en 2010 hubo cerca de 1.5 millones de desocupados más que en 2000. Además, en este mismo periodo la tasa de presión general (porcentaje que representa la población desocupada más la ocupada que busca trabajo, respecto a la población económicamente activa) creció en al menos 2 veces en 22 de las 32 entidades de la República. Ruíz y Ordaz (2010)

7.1. Sector informal

Ante las crisis económicas, la llegada al mercado de trabajo de la población en edad de trabajar, las políticas de ajuste, la competencia del extranjero, la reestructuración productiva y las desregulaciones del Estado, surge como una estrategia de sobrevivencia de los sectores populares el sector informal. Vega (2012). La economía subterránea mencionada en Reyes y Solís (2014). Son todas aquellas actividades desarrolladas por los agentes económicos pero que pasan inadvertidas en las estadísticas e indicadores tradicionales. La economía informal OIT (2014) prospera en un contexto de altas tasas de desempleo, subempleo,

pobreza, desigualdad de género y trabajo precario. En estas circunstancias desempeña un papel importante en la generación de ingresos, porque es relativamente fácil acceder a ella y los niveles de exigencias en materia de educación, calificaciones, tecnología y capital son muy bajos. Pero la mayoría de las personas no se incorporan a la economía informal por elección, sino por la necesidad de sobrevivir y de tener acceso a actividades que permitan obtener ingresos básicos.

En el caso de México un indicador del nivel de informalidad es la diferencia entre el número del personal remunerado y los inscritos en el seguro social. Esta diferencia ascendió en 2010 a poco más de 60% del empleo remunerado como se observa en la siguiente gráfica.



Fuente: Ruíz, P. y Ordaz, J., Evolución reciente del empleo y desempleo en México, Journal of Economic Literature, Economía UNAM vol. 8, núm. 23, México, 2010.

Por su carácter de informal ha sido complejo definir y por ende medir este tipo de actividades. La OIT, en conjunto con otros institutos de estadística a nivel mundial ha conformado el Grupo de Delhi con el objetivo de unificar criterios a fin de poder contabilizar este tipo de actividades. Algunos de esos criterios fueron adoptados en las encuestas mexicanas. De esta forma, las encuestas de empleo en México indicaban que entre 1995 y 2010 el número de personas que participaban en el sector informal, se estimaban, con fluctuaciones, entre 26 y 29% del total de personas ocupadas lo que se traduce en 2010 en cerca de 13 millones de personas en todo el país, 44% más que en 1995.

| Población Ocupada en el Sector Informal | | |
|--|-----------------------------|----------------------------------|
| | Millones de personas | % de la población ocupada |
| 1995 | 8.91 | 27.3 |
| 1996 | 9.04 | 26.6 |
| 1997 | 9.41 | 26.2 |
| 1998 | 9.99 | 27.1 |
| 1999 | 10.03 | 26.9 |
| 2000 | 10.23 | 26.9 |
| 2001 | 10.43 | 27.4 |
| 2002 | 10.98 | 28.2 |
| 2003 | 11.34 | 28.9 |
| 2004 | 11.68 | 28.8 |
| 2005 | 11.46 | 28.1 |
| 2006 | 11.48 | 27.2 |
| 2007 | 11.63 | 27.1 |
| 2008 | 12.06 | 27.5 |
| 2009 | 12.18 | 28.1 |
| 2010 | 12.86 | 28.8 |

Fuente: Ruíz, P. y Ordaz, J., Evolución reciente del empleo y desempleo en México, Journal of Economic Literature, Economía UNAM vol. 8, núm. 23, México, 2010.

Nota: Cifras correspondientes al segundo trimestre de cada año.

Se incorporaron a la ENOE criterios que permiten medir el número de personas en ocupaciones en condiciones de informalidad, fuera o dentro del sector informal. De esta forma, se registraron 26.4 millones de personas (60.6% de la población ocupada) al segundo trimestre de 2010 desempeñando al menos una actividad informal, 12.5 millones de ellas en el sector formal, tal como se muestra en el siguiente cuadro. Se estima que el tamaño de la economía informal en México representaba entre 25 y 26% del PIB para el 2010.

| Personas con al menos una ocupación en condiciones de informalidad 2010, 2° trimestre | | |
|--|----------------------|-------|
| | Millones de personas | % |
| Ocupación total | 43.6 | 100.0 |
| Personas con alguna ocupación informal | 26.4 | 60.6 |
| En el sector informal | 12.5 | 28.7 |
| Fuera del sector informal | 13.9 | 31.9 |

Fuente: Negrete (2010)

8. Gobernanza en la Ciudad de México: Caso Programa Rescate del Centro Histórico

El Centro Histórico mantiene su vitalidad y función de centro metropolitano a pesar del surgimiento de nuevas centralidades y del deterioro de algunos de sus barrios, este territorio de la ciudad constituye la mayor concentración de actividades comerciales, formales e informales; administrativas, culturales y de servicios, así como la mayor densidad de monumentos históricos y artísticos del país. Es el territorio más accesible de la zona metropolitana debido a que la red de transporte público y en parte la red vial se dirige a él o lo atraviesan, por lo que atrae multitudes. Ésta es una de las razones principales para la presencia del comercio informal, que a su vez atrae consumidores de bajos ingresos.

Ningún centro histórico mexicano ha sido tan rescatado como el de la Ciudad de México. Desde fines de la década de 1960 este territorio ha sido objeto de cíclicos programas de recuperación y mejoramiento. Delgadillo (2005). De entre estos destaca el realizado durante la gestión del entonces jefe de gobierno y actual presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, por tratarse de un pacto inédito entre el Gobierno del Distrito Federal (GDF), el gobierno federal y otros actores de las esferas pública y privada.

De esa forma, en agosto de 2001 los gobiernos federal y local instalaron un Consejo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico integrado por 125 personas entre los que se encontraban intelectuales, inversionistas, artistas,

etcétera y un Comité Ejecutivo de dicho consejo integrado por tres ministros del gobierno federal: Cultura, Turismo y Hacienda; tres Secretarías del gobierno local: Desarrollo Urbano, Turismo y Desarrollo Económico y cuatro representantes de la sociedad civil: un periodista, un historiador, el arzobispo de la iglesia católica y el inversionista más rico del país, Carlos Slim. Es de vital importancia destacar el hecho de que en el Consejo Consultivo estuvieron ausentes representantes de la población residente y de los comerciantes de ese territorio.

El GDF estatizó el Fideicomiso Centro Histórico en febrero de 2002, institución a la que se le encomendó recuperar el núcleo urbano, un territorio de 34 manzanas que representan 5% del Centro Histórico y destinó una inversión pública a fondo perdido por un monto de 500 millones de pesos para la realización de obra pública. Delgadillo (2005) con el objetivo central de reconstruir la materialidad del centro: edificios, fachadas, alumbrado e infraestructura general y crear una nueva imagen de la zona con el fin de hacerla atractiva para vivir e invertir; una zona limpia, segura y libre de ambulantes.

Para lograr esos cambios materiales y simbólicos de la zona fue fundamental crear un proceso político distinto para la realización del proyecto. El intento por reubicar al comercio ambulante, fue vaciar de contenido político el proceso de negociación y debilitar su poder político a fin de alejarse de viejas estrategias clientelares.⁶ En 2004 el GDF creó una oficina para el mejoramiento integral del Centro Histórico, la cual sería supervisada por la Secretaría de Seguridad Pública, con el fin de centralizar todos los esfuerzos en materia de ambulante en el Centro Histórico en un cuerpo institucional y desvincularlo de las delegaciones. Una de las intenciones del programa en el plano discursivo era debilitar el clientelismo político y reducir el número de actores gubernamentales encargados de desalojar el comercio ambulante. Es decir, se pretendía que reduciendo las “fisuras administrativas” también lo harían las oportunidades para que los comerciantes tuvieran injerencia en la dirección del Programa de Rescate.

A pesar de los esfuerzos, este proceso quedó lejos de la realidad. Para entender la divergencia entre la visión original del programa y lo que se vivió en la cotidianidad respecto al desalojo del comercio, el clientelismo político es fundamental. Muchas de las dificultades a las que se enfrentaron las autoridades locales, se derivaron, en gran medida, del legado priista que volvió clientes y capital político del Estado a los vendedores ambulantes. Dos consideraciones

⁶ Según Cross (1997, 1889), el clientelismo es el mecanismo por el cual el Estado mexicano puede controlar diferentes sectores de la población mediante la “liberación de una pequeña cantidad de recursos, pero manteniendo organizaciones en línea políticamente por la amenaza de retener los recursos necesarios para que el liderazgo mantenga su posición”

resaltan la importancia del clientelismo en el complejo proceso de desalojo ambulante: La primera, que los comerciantes identificaron muchas de las “fisuras” del gobierno y las explotaron para su beneficio, sobre todo cuando llegó el momento de negociar los espacios en los nuevos mercados; la segunda, que a pesar de los múltiples esfuerzos por remover y desalojar a los comerciantes de las calles, muchos regresaron de manera más dinámica.

Al momento del desalojo, la mayoría de los comerciantes ambulantes eran miembros de una de las 71 organizaciones entonces existentes. Las organizaciones eran sumamente heterogéneas; variaban de acuerdo con el tamaño, fundación y afiliación política. Cuando el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ganó la Jefatura del Gobierno en 1997, muchas de las grandes organizaciones de ambulante que formaban parte de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP)⁷ se fragmentaron y algunos líderes del PRD estimularon la creación de nuevas organizaciones para que formaran parte de las bases clientelares del partido, Zaremborg (2005). Durante la reubicación de 2007, muchos de los miembros de la CNOP formaron lo que se llamó el Frente Alternativo de Trabajo (FAT). Sin embargo, como contrapeso político de ese frente priista, se creó también el Frente Metropolitano de Organizaciones Populares (FMOP), el cual aglutinó a más de veinte organizaciones de comerciantes ambulantes del Centro Histórico y de Tepito afiliados al PRD. El PRD también trabajó de manera individual con líderes de organizaciones en un intento por reclutar a nuevos miembros Alba y Labazée (2008). Sin embargo, y como lo identifica Silva (2014), las organizaciones que no formaban parte de estos grandes bloques de agremiados tuvieron menos poder de negociación, por lo que fueron los últimos en la lista de prioridades del GDF en términos de obtener espacios para su reubicación. Así mientras que el PRD discursivamente rechazó muchas de las prácticas del PRI, incluyendo sus estrategias corporativistas y clientelares que incorporaban al partido a organizaciones de comerciantes, el PRD en efecto replicó técnicas similares. El cambio de poder en la Jefatura de Gobierno capitalino, no rompió las alianzas establecidas entre los líderes de organizaciones de venta ambulante y organismos estatales; de hecho, algunos argumentan que dichos vínculos aumentaron Grisales (2003), Osorio (2007).

Todo esto es importante en el contexto del programa, porque algunas organizaciones de comerciantes acudieron a sus aliados del PRD y otras a los del PRI para ejercer presión a fin de alterar ciertas estrategias del programa. Los

⁷ La CNOP fue creada en 1943 para incorporar grupos sociales dentro de uno de los sectores del PRI. Dando continuidad a la corriente corporativista, iniciada por el presidente Lázaro Cárdenas.

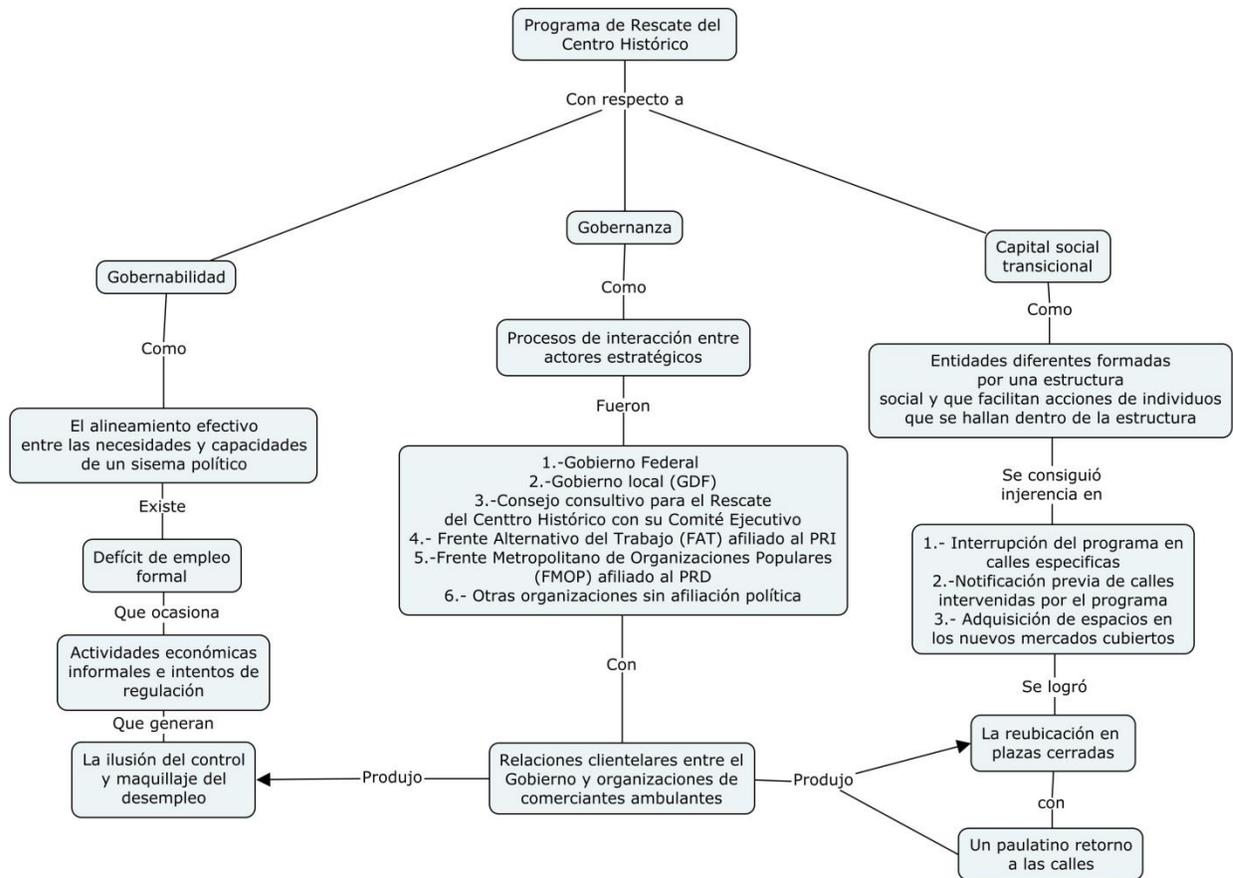
comerciantes aprovecharon este recurso político para tener injerencia respecto a tres aspectos generales en el proceso de reubicación. Una de ellas fue la interrupción del programa en algunas calles específicas donde se ubicaban muchos miembros de la FAT. La segunda cuestión fue exigir la notificación previa de las calles que iban a ser interferidas por el programa, para que así las organizaciones tuvieran tiempo de reorganizar sus redes en toda la ciudad y de dar cabida a los miembros potencialmente desplazados. Por último, algunas organizaciones ejercieron presión sobre las autoridades de la ciudad para negociar la adquisición de espacios en los nuevos mercados cubiertos, un proceso de reubicación que inicio en 2004 y que produjo la creación de 24 plazas cerradas a las que la mayoría de los vendedores fueron trasladados en 2007.

Después de más de tres años de negociaciones entre las asociaciones de venta ambulante y autoridades locales, los comerciantes acordaron reubicarse en mercados cerrados en octubre de 2007. Este acuerdo se estableció con la condición de que fueran cumplidos ciertos criterios: los mercados debían estar ubicados en zonas de alta densidad peatonal dentro del Centro Histórico y los espacios individuales dentro de los mercados debían tener las mismas dimensiones que los espacios en la calle; los mercados debían estar equipados con los servicios básicos, incluyendo electricidad, baños, y zonas de descanso, y finalmente, los ambulantes podrían obtener derechos de propiedad de los locales ubicados dentro de los mercados. Con el objetivo de cumplir con estos requisitos, el gobierno del D.F. comenzó un importante proceso de expropiación de ciertos lotes del Centro Histórico, de los que adquirió 22 para la reubicación de más de 15 mil ambulantes Ramírez y Servín (2007), Asimismo, algunos mercados, ya abandonados, que habían sido construidos en los años noventa durante el gobierno del PRI, fueron renovados y otorgados a los líderes de ambulantes para la reubicación de sus miembros.

La forma como se llevó a cabo la reubicación de comerciantes en mercados cerrados muestra la importante relación que existe entre, por un lado, la mal llamada lógica informal, erigida supuestamente por dinámicas que no involucran de manera determinante al Estado, y por otro, los procesos formales de regulación y gestión. La informalidad toca múltiples rubros formales tanto políticos como económicos, que hacen de la informalidad una práctica tolerada, admitida e incluso acomodada en la vida urbana cotidiana. No sólo existen acuerdos no escritos entre comerciantes y autoridades capitalinas, sino también acuerdos mutuos con comerciantes establecidos en la zona, sobre, horarios de trabajo, solidaridad de compraventa, espacios y horarios de venta, y otras dinámicas vinculadas con intercambio de favores y necesidades.

Este vínculo entre lo formal y lo informal en el caso del programa de rescate del Centro Histórico se hace evidente también en las distintas formas en que los ambulantes se oponen al programa y trasgreden los límites establecidos. Crossa (2009). Efectivamente muchos de los ambulantes que en 2007 fueron reubicados en mercados cerrados, regresaron a las calles del Centro Histórico a pesar de los múltiples esfuerzos por castigar de manera tajante su retorno. Su condición de venta cambió, se trataron de toreros que esquivaban a la policía encargada de mantener las calles despejadas de comerciantes operaban y aun operan por calles, banquetas y espacios públicos del Centro Histórico a pesar de la presencia de operativos especiales. Incluso, algunos policías estratégicamente ignoran al ambulante, ejercen lo que Mountz y Curran (2009) llaman la “ilusión de control”. La relación clientelar ha sido característica del gobierno mexicano desde mediados del siglo XX y es la clave para entender las negociaciones entre actores, resoluciones a conflictos y acciones de las políticas públicas en México. Mientras el capital social sea utilizado por los partidos políticos como potenciales votos en la arena electoral, para alcanzar o mantener el poder y por ello gocen de liberación de recursos. Existirán relaciones viciadas que permean las negociaciones entre gobierno y organizaciones haciéndolas deficientes, sin llegar a los resultados proyectados. Tal como lo expresó una lideresa ambulante afiliada al PRD en una entrevista realizada por Verónica Crossa en julio de 2009.

El que diga que el clientelismo terminó cuando el PRI dejó el poder en la ciudad no tiene idea. Hay utilitarismo político de todos los partidos. Todos los partidos han usado al sector informal. Cuando hay elecciones, ahí estamos votando por un partido específico; cuando hay campaña política, ahí estamos presentes. Los políticos nos usan a nosotros. Pero nosotros también los usamos a ellos. Nosotros teníamos nuestras demandas con la reubicación a mercados en el 2007. No íbamos a aceptar cualquier cosa. Esas demandas las pudimos hacer porque sabemos que somos capital político muy valioso. Crossa (2009).



Mapa relacional del Programa del Rescate del Centro Histórico
 Fuente: Elaboración propia

Conclusión:

Definir la gobernabilidad como el alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema político, es decir, la aptitud de los gobiernos para responder a las demandas sociales de sus ciudadanos y actuar en consecuencia; abre la interrogante de cómo se ejerce la dirección de una sociedad, aunado a ello se encuentran las crisis de los Estados y el reconocimiento de sus límites lo que exigió un cambio en el proceso decisional de los gobiernos, haciéndolos más horizontales y con participación de diferentes actores, lo que se conoce como gobernanza, ésta se ha presentado como la solución a los problemas de ineficiencia e ineficacia de las acciones gubernamentales así como un reforzamiento a los procesos democráticos. Sin embargo, como se observó en el estudio del caso del Programa del Rescate del Centro Histórico. La exclusión de grupos clave, habitantes y comerciantes ambulantes, de la planificación del programa, provocó que éstos acudieran a sus líderes, muchos de ellos militantes en partidos políticos confrontados y utilizaran su capital social como capital político con el que negociaron, consiguiendo injerencia en la ejecución del programa a cambio de futuros votos. Todo ello tuvo como resultado ineficiencia en la marcha del programa, acuerdos débiles y constantemente violados, pérdida de confianza, reubicación parcial de los comerciantes ambulantes y su retorno paulatino a las calles.

Si bien el estudio de caso podría considerarse como un fracaso y evidencia de las imperfecciones de la gobernanza. Lo cierto es, que, hasta el momento, es la única vía de elaborar políticas públicas pertinentes a los gobernados por lo que su práctica no debe ser desechada. Por el contrario, se insta al mejoramiento de los canales de comunicación, negociación, inclusión, confianza y respeto a los acuerdos que este paradigma de gobernar ofrece.

Bibliografía:

Aguilar, F.L. Democracia, gobernabilidad y gobernanza, Conferencias magistrales: Temas de la democracia, Instituto Nacional Electoral, México, 2016.

Alba, C. y Labazée, P. Liberalization, Street Vending and Violence, Simposio en homenaje a Dirk Krui, Netherland Utretch, Utretch University, 2008.

Bardhan, P. Democracy and Development: A Complex Relationship. En Shapiro, I. y Hacker-Cordon, C. (Eds.), *Democracy's Values*. Cambridge University Press. 1999

Bourdieu. P. Forms of Capital, New York, 1983.

Burt, R. Structutal Holes: The Social Structure of Competition, Cambridge, 1992.

Coleman, J. Social Capital in the Creation of Human Capital, American Journal of Sociology 9, 1988.

Coleman, J. Foundations of Social Theory, Cambridge, 1990.

Coppedge, M. El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos. En *Ecuador: un problema de gobernabilidad*, CORDES-PNUD, Quito. 1996.

Riker, W. *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press, 1962.

Cross, J. Debilitando el clientelismo: la formalización del ambulante en la Ciudad de México, Revista Mexicana de Sociología, 1997

Cross, J. Informal Politics: Street Vendors and the State in Mexico City, Stanford, Stanford University Press, 1998.

Crossa, V. Resisting the Entrepreneurial City: Street Vendors' Struggle in Mexico City's Historic Center, International Journal of Urban and Regional Research, vol. 33, núm 1, 2009.

Crozier, M.J., Hungtinton, S.P. y Watanuki, J. *The Crises of Democracy*. Report on the Governability of Democracies to he Trilateral Comision. New York University Press. 1975

Delgadillo, V. Centros Históricos de América Latina, riqueza patrimonial y pobreza social: la rehabilitación en Buenos Aires, Ciudad de México y Quito en el periodo 1990-2003, UNAM, 2005.

- Douglas, M. *How Institutions Think*. Syracuse: University Press. 1986.
- Granovetter, M. "Economic action and social structure: the problem of embeddedness" *American Journal of Sociology*. Vol. 91, 1985
- Grisales, N. *En Tepito todo se vende menos la dignidad: espacio público e informalidad económica en el Barrio Bravo*, Alteridades, 2003.
- Hall P., Taylor R. "Political Science and the Three New Institutionalism", en *Political Studies*, 1996
- Hanifan, L. J. *The Community Center*, Boston, MA: Silver Burdett & Company 1920.
- Hernández, S. R., Fernández, C., Baptista, P. *Metodología de la Investigación*, Mc Graw Hill, México, 2014.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Censos Nacionales de Población*, varios años.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, varios años.
- Kauffman, D., Kraay, A. y Labatón-Zoido, P. *Aggregating Governance Indicators*. Policy Research Working Paper 2195, 2000
- Kenis, P., Schneider, V. *Policy Networks and Policy Analysis*. Frankfurt. 1991
- Kooiman, J. Jan, *Socio Political Governance: Introduction*, en *Modern Governance*. Gran Bretaña, SAGE Publications, 1993
- Lane, J.E. *The Public Sector*, Sage:London. 1995
- Loury, G. *A Dynamic Theory of Radical Income Differences*, Lexington, 1977
- March, J.G., Olson, J.P. *Rediscovering Institutions: the organizational basis of Politics*. New York, Free Press, 1989
- Mountz, A. y Curran, W. *Policing in Drag: Giuliani Goes Global with the Illusion of Control*, *Geoforum*, vol. 40, núm.6, 2009.
- Muller, P. Surel, Y. *L'analyse des politiques publiques*. Paris, Montchrestien, 1998
- Myntz, R. *Nuevos Desafíos de la teoría de la Governance*, *Instituciones y Desarrollo* 7, 2000.

Negrete, R., Personas y trabajos en la informalidad: estadísticas presentadas bajo el estándar del Grupo de Delhi, presentación en el Seminario Internacional “El fenómeno de la informalidad en el siglo XXI: medición, análisis y retos”, INEGI y El Colegio de México. 2010.

North, D. Introduction. En Drobak, J. y NYE, J. (Eds.) *The Frontiers of the New Institutional economics*. Academic Press, 1997.

North, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York, Cambridge University Press, 1990.

O’ Donnell, G. *Democracy and Bureaucratic Authoritarianism in Latin America*. Berkeley: Institute of International Studies, 1979

Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Conferencia Internacional del Trabajo, la transición de la economía informal a la economía formal, 103a reunión, Informe V, Ginebra, 2014.

Osorio, E. *Cambios informales de camiseta política, Reforma ciudad y metrópoli*, México, 2007

Ostrom, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York, 1990.

Ostrom, E., Gardner, R. y Walker, J. *Rules, Games, & Common-Pool Resources*. The University Michigan Press. Michigan, 1994.

Ostrom, E. *Social Capital: A Fad or a Fundamental Concept?* Washington, D.C. The World Bank, 2003.

Ostrom, E. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press. 2005.

Parsons, W. *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham UK. 1995

Prats, J. “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico” *Instituciones y Desarrollo*. 2002.

Przeworski, A. “Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts”. Cambridge: Cambridge University Press. 1988.

Putnam, R., Leonardi, R., Nanetti, R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, 1993.

Qian, Y y Weingast, B. *Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives*. *Journal of Economic Perspectives*, Volume 11, 1997.

Ramírez, B. y Servín, M. *Somos los más interesados en que las nuevas plazas funcionen, dice Ebrard*, La Jornada, Ciudad de México, 2007.

Reyes, R. y Solís, P., *El financiamiento en MIPYMES: una problemática parcial dentro de una perspectiva integral*, KAIROS, México, No 2, junio, 2014, 39-68.

Roth, André Noël, "Enfoques para el Análisis de las Políticas Públicas"; Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2010.

Ruíz, P. y Ordaz, J., *Evolución reciente del empleo y desempleo en México*, *Journal of Economic Literature*, Economía UNAM vol. 8, núm. 23, México, 2010.

Sen, A.K., *Resources, Values and Development*. Cambridge, Harvard University Press, 1984.

Shepsle, K. y Weingast, B. "Positive Theories of Legislative Institutions" *Legislative Studies Quarterly* Vol 19. 1994.

Silva, D. *Entre el clientelismo y contienda: los desalojos de los comerciantes ambulantes del Centro Histórico de la Ciudad de México*, México, Colegio de México, 2014.

Strom, K. y Müller, W. *Coalition Governance Institutions in Parliamentary Democracies*. Ponencia presentada en el Workshop 13 'Designing Institutions' en los Grupos de Trabajo conjunto del ECPR. Marzo 26-31. 1999.

Vega, C.A., *Los productores industriales más pequeños*, en Vega, Carlos Alba y Bizberg, Ilán, *la microindustria mexicana a principios del siglo XXI*, el Colegio de México, México, 2012

Zaremborg, G. *¿Corporativismo informal? Organizaciones de ambulantes y partidos políticos a partir de la alternancia electoral en México*, Programa Regional de Becas de Clacso, 2005.