

El neoinstitucionalismo y el Banco Mundial: gobernabilidad y gobernanza

Neoinstitutionalism and the World Bank: Governability and Governance

Martha L. Bayón Sosa^{1*}

¹Departamento de Desarrollo Económico, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba.

*Autor para la correspondencia. Correo electrónico:mlbayon@fec.uh.cu

RESUMEN

En la actualidad, es común el uso de los conceptos gobernabilidad y gobernanza. Su relevancia resulta del hecho de que ambos son empleados por el Banco Mundial para evaluar la capacidad de los Estados para gobernar. Tal rutina procura o simula desconocer que tras estas nociones existe un andamiaje teórico, un enfoque doctrinal actualmente muy difundido: el neoinstitucionalismo. El peritaje que realiza el Banco Mundial (BM) se corresponde con las transformaciones que acompañan a la globalización y la nueva dinámica del capitalismo a nivel mundial. Consecuentemente con esta realidad, el presente trabajo tiene como objetivo valorar los fundamentos teóricos que identifican al neoinstitucionalismo y que proporcionan el soporte teórico de dicha evaluación.

Palabras clave: costos de transacción, gobernabilidad, gobernanza, institución, neoinstitucionalismo.

ABSTRACT

Nowadays, the terms governability and governance are in constant use. Their significance is due the fact that they are used by the World Bank to assess states' ability to govern. This routine tries or pretends to ignore that there is a body of theories, a currently widely spread doctrine underlying such terms – neo-institutionalism. The assessment performed by the World Bank is in tune with changes made by globalization and the new dynamic of capitalism worldwide. In view of this reality, this paper is aimed at examining theoretical bases of neo-institutionalism, which theoretically support that assessment.

Keywords: transaction costs, governability, governance, institution, neo-institutionalism.

Recibido: 22/2/2018

Aceptado: 20/4/2018

INTRODUCCIÓN

Se ha hecho cotidiano el uso, por los medios de difusión y por algunos círculos académicos, de los términos gobernabilidad y gobernanza. Tal práctica desconoce que, tras estos conceptos, existe un andamiaje teórico, reflejo de un enfoque doctrinal cada vez más difundido en la actualidad: el neoinstitucionalismo.

Desde la década de los 90, el Banco Mundial comenzó a asimilar los fundamentos doctrinarios del neoinstitucionalismo y se desentendió de algunas de las concepciones con las que hasta ese momento se identificó, principalmente, en lo referido al proceder del Estado. A propósito, estableció una nueva perspectiva, en la que respalda a un Estado que ejecute funciones que le permitan actuar con eficacia y calidad en lo económico y lo político; no obstante, estipula que, para poder hacerlo, solo debe orientar y regular las interacciones económicas y sociales, no intervenir directamente. Actitud con la que toma distancia de las hasta ahora imperantes ideas neoliberales, pero sin romper radicalmente con ellas.

En correspondencia con lo antes expuesto, el objetivo de este trabajo es valorar los fundamentos teóricos de la evaluación que realiza el BM acerca de la gobernabilidad de un país o la capacidad de sus instituciones para ejercer la autoridad pública e impulsar el desarrollo económico, político y social.

1. NEOINSTITUCIONALISMO EN CONTEXTO

Con el advenimiento de la globalización neoliberal se conforma un nuevo patrón de acumulación, al cual se asocian cambios sustantivos en sus relaciones socioeconómicas, políticas, jurídicas, ideológicas, culturales e institucionales y, como ha ocurrido invariablemente, también una renovación en el pensamiento económico.

En el nuevo paradigma productivo la reproducción ocurre a escala global, la tendencia de los mercados y las empresas es a extenderse, y ya alcanza una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales. No obstante, dichas corporaciones conservan su predominio, gracias a su supremacía financiera y la exportación de capital. Las finanzas son la fuerza vinculante más poderosa de la economía mundial, la cual favorece una arquitectura que permite la apropiación de masas ingentes de capital. Igualmente, la nueva época registra la redefinición de los patrones de división internacional del trabajo, envuelve a los países periféricos en nuevas formas de succión y traslado de excedentes en favor del centro.

El crecimiento de la presencia de empresas e instituciones que aplican estrategias globales a la hora de localizar o deslocalizar sus centros de trabajo, dirigir sus inversiones, buscar sus proveedores e identificar sus clientes, ha amplificado la hegemonía de las grandes empresas y de los países capitalistas desarrollados, lo cual ha devenido en la reducción del poder del Estado en su segregación como actor económico, conformado así un entorno más restrictivo para su acción.

Pero, la enajenación de las grandes corporaciones y los mercados del espacio nacional, y su conversión a una dimensión mundial aflora la necesidad de reconocer un escalamiento en la dimensión espacial de la propiedad – de lo nacional a transnacional– y la necesidad de preservar, en una nueva perspectiva, sus derechos y los del capital.¹

Sin embargo, aunque en las circunstancias actuales la dimensión de la propiedad ha trascendido el espacio nacional, esta y su control mantienen una base nacional. Las empresas son personas jurídicas que están registradas en un país. Según datos del Banco Mundial, el 80 % de las multinacionales tiene su sede principal en uno de los tres grandes bloques (n/a imperialistas), a donde revierten sus beneficios y establecen su recinto de acumulación (BM, 2002).

En este orden, el capital requiere de Estados que les proporcionen el marco jurídico que le permita proteger la propiedad privada, frenar posibles huelgas, preservar sus mercados y zonas de influencia o conquistar nuevos por cualquier vía. Sin embargo, existe un espacio de desempeño donde ese marco jurídico no está establecido debidamente y debe ser garantizado; de hecho, el Estado debe cumplir el rol de abrirle camino a través de la economía global, ya sea por medio de políticas o apelando a otros recursos.

La interacción de los procesos a escala mundial requiere de una institucionalidad específica, la cual es fundamental para dar transparencia al proceso y para que los proyectos del capital sean factibles.

Por otra parte, la internacionalización del capital y la reducción del tamaño del Estado y su control han generado el propio engendro social, al incrementar e internacionalizar la anomia social: el delito; la corrupción del aparato estatal; el tráfico de personas, armas, drogas y órganos; el comercio sexual de mujeres, hombres y niños; y pandillas juveniles, entre otras. Todo esto conlleva a la decadencia institucional de la aspirada democracia, en una época donde la incertidumbre, la inseguridad y la violencia crecen; contingencias que son en extremo perjudiciales para la estabilidad del sistema y de la sociedad civil.

En consecuencia, las transformaciones acontecidas han acrecentado el interés por los estudios sobre la incertidumbre y el riesgo, la transferencia y un marco regulatorio que inspire confianza en los inversores, así como la preservación de la propiedad. También se le otorga un lugar especial a la regulación estatal, las instituciones y el marco legal en que opera el Estado.

A propósito, los teóricos burgueses subrayan los siguientes objetivos como los principales del marco legal:

1. Definir los derechos de propiedad sobre los recursos que cada uno de los agentes económicos posee y que les permite apropiarse del flujo neto de ingresos que se deriva de su utilización, ya sean físicos o humanos.
2. Determinar las condiciones de entrada y el nivel de competencia que existe en cada mercado
3. Contribuir a la creación de nuevos mercados.

El pensamiento neoliberal, dado el carácter »positivo« de su método, patrocinó una reflexión en que la economía dejó fuera del análisis lo político, jurídico y social; de hecho, se le desligó de la ética, el juicio normativo y/o valorativo. Pese a ello, últimamente, ha venido de retorno al espacio de debate, un enfoque que involucra todas estas dimensiones. Con esto el neoliberalismo es impugnado, debido a su incapacidad para explicar y solucionar problemas generados por su práctica en el contexto de la globalización.

La presente situación no resiste sostener el distanciamiento analítico entre economía y derecho, al ser toda actividad económica de trascendencia humana y tener un carácter social, deberá ser regulada por el derecho, más aún, cuando ambos se complementan, y es ineludible aclarar y normar el entorno en el que se despliegan las

relaciones de creciente internacionalización de la economía y el aumento de las relaciones internacionales entre las empresas y los sujetos en el mundo. De aquí resulta que la economía se obliga a ir de la mano del derecho. De tal forma, se está produciendo un cambio de paradigma, lo cual no significa un rompimiento total con el dominante, sino una reflexión en debate con resignificaciones y acumulación de conocimiento, como corresponde al pensamiento burgués. Principio válido para el neoinstitucionalismo, quien, aunque reivindica un rompimiento con el neoliberalismo, concurre más como complemento que como ruptura.

Desde los años 90 y con apoyo en el enfoque neoinstitucionalista, el BM lanzó una cruzada contra lo que consideró obstáculos para lograr la armonía del capitalismo. Pero, no es cualquiera quien lanza dicha cruzada, sino una de las organizaciones internacionales cardinales que tutelan la globalización y a quien le corresponde el rol de institucionalizar los procesos. Es el BM quien ejerce la hegemonía² (Gramsci, 1975) y opera no solo sobre las estructuras económicas, sobre la organización política de la sociedad, la ideología y hasta sobre el modo de reflejar la realidad, es la máxima práctica de la relación estructura-superestructura. En fin, convierte en universal los intereses de sus patrocinadores y los propios.

2. FUNDAMENTOS DOCTRINARIOS DEL ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL

Existe en el neoinstitucionalismo una estrecha correlación entre derecho y economía, con el propósito primordial de salvaguardar la propiedad privada capitalista, lograr la estabilidad del sistema, patrocinar la hegemonía del capital y respaldar el dominio de los países centros sobre los periféricos.

Al interior del neoinstitucionalismo se incluyen diferentes variantes³ y proposiciones que combinan una nueva microeconomía, basada en los costos de transacción, una sección de derecho y economía pública, así como una particular interpretación histórica. Varios premios Nobel se afilian a este enfoque: Ronald Coase, en 1991; Douglass North, 1993; Joseph Stiglitz, 2001; Oliver Williamson y Elinor Ostrom, 2009.

Existe una disposición conceptual en el enfoque neoinstitucionalista que progresa desde la noción de costo de transacción, institución y marco institucional, al Estado y políticas públicas. A esta ordenación se incorporan, en la visión globalizadora –del BM–, los razonamientos de gobernabilidad y gobernanza, los cuales se sustentan indicadores para la evaluación del comportamiento de los Estados.

La plataforma teórica de neoinstitucionalismo descansa en los costos de transacción. Fue Coase (1937) quien primero reflexionó sobre la categoría »costos de transacción«. Sin embargo, quien delimita su contenido y lo clarifica es Kenneth Joseph Arrow; mientras que corresponde a Oliver Williamson formalizarlo como teoría. Tras su formulación, el concepto ha evolucionado hasta reflejar de manera más precisa las transformaciones operadas en el mercado y los cambios asociados al curso actual de la reproducción del capital. Autores como Oliver Williamson, George Stigler, Douglass North y Carl J. Dahlman lo han enriquecido. Del mismo modo, a pesar del rechazo original, los neoclásicos lo utilizan en el examen de los mercados imperfectos.

Originalmente, Ronald H. Coase considera que las transacciones de mercado tienen un costo, asociado al intercambio, más precisamente, por efectuar una transacción en el mercado, donde existen fricciones y se hace necesario delimitar los derechos de propiedad. Al interior de la firma u organización no existe este tipo de costos, este solo concurre en las operaciones mercantiles. Realmente, concibe que la delimitación de los derechos legales de propiedad tiene un efecto en la eficiencia con que opera el sistema económico.

Según (Coase, 1937) «cuando se desea operar una transacción en un mercado, es necesario investigar a los contratistas, proporcionarles ciertas informaciones necesarias y establecer las condiciones del contrato, llevar a cabo las negociaciones que instauren un verdadero mercado, establecer una estructura de control de las respectivas prestaciones de obligaciones de las partes, etc.» (p. 389).

La categoría, además de registrar el hecho de que no todas las transacciones son mercantiles, refuta la existencia de competencia perfecta. El autor admite también la presencia de monopolios, la ausencia de información perfecta, la presencia de manifestaciones de corrupción y la burocracia.

La trascendencia de este concepto radica en el rechazo que hace al enfoque neoclásico tradicional. Argumenta a favor del control y la regulación por parte del Estado, su gestión como medio para preservar los derechos de propiedad, la libertad y la «genialidad»; aunque solo se pronuncia por una renovación organizacional. De hecho, se trata de dejarlo en su esencia tal como está, pero reconstruirlo a imagen y semejanza de lo que necesita el capital a escala internacional para que cumpla sus nuevas funciones.

Existe una definición compleja del Estado, como poder y como aparato de Estado. Esto tiene estrecha relación con la noción de que las clases «delegan» su poder en él, como puede crear cierta concepción instrumentalista; son las clases las que lo «entrecruzan». En realidad, la columna definitiva de su poder se encuentra en el resultado derivado de las luchas entre las fuerzas hegemónicas, a pesar de que el ejercicio de este poder aparezca «relativamente» separado de las clases y de su determinante en última instancia: la economía.

Para este enfoque, las instituciones constituyen un pilar de la vida económica, las cuales articulan los diferentes componentes de la vida social. Constituyen el lugar social donde todos los elementos se relacionan entre sí para conformar un todo en equilibrio: la sociedad. La literatura sobre el tema se concentra principalmente en las instituciones como soluciones eficientes a los problemas de organización en un entorno competitivo.

Existen diferentes definiciones de institución, entre ellas, la más aceptada es la formulada por (North, 1995), quien observa que «las instituciones son creaciones humanas cuyo objetivo es autolimitarse en sus actuaciones, para así poder interrelacionarse con sus semejantes, maximizando las oportunidades, riqueza, renta, de sus “principales”» (p. 8).

Para Douglass North las instituciones son las reglas de juego, las normas, los códigos y las costumbres que estructuran y determinan la actividad de los hombres; es decir, rigen la economía y definen los incentivos —en la interacción económica, política y social—, se componen de restricciones informales (los tabúes, costumbres⁴, tradiciones) y limitaciones formales (las leyes de derechos de propiedad). Además, reconoce que su función en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (no necesariamente eficiente) de la interacción humana.

La propuesta neoinstitucionalista va desde ideas generales respecto a las interrelaciones humanas, instituciones y la naturaleza progresiva de los procesos económicos, a ideas y teorías específicas, relativas a instituciones económicas o tipos de economía.

Por consiguiente, hay múltiples niveles y tipos de análisis; no obstante, los niveles deben vincularse entre sí. Un punto crucial es que los conceptos de hábito e institución ayudan a establecer el vínculo entre lo particular y lo general.

Este teórico considera que las instituciones tienen la finalidad de:

1. Crear orden y reducir la incertidumbre.
2. Proporcionar la estructura de incentivos en una economía de costos de transacción que son un elemento crítico de los resultados económicos.
3. Determinar los costos de transacción (junto con la eficacia de la aplicación y la tecnología).

Cada etapa del desarrollo económico consiste en aumentar la especialización y la división del trabajo y la tecnología de forma continua más productiva.

En este sentido, es válido decir –al igual que Douglass– que son los hombres quienes hacen su historia; sin embargo, el autor no reconoce que esto ocurre con arreglo a premisas y condiciones muy concretas, de las que los individuos son criaturas.

Este autor excluye que estas condiciones tienen su fundamento en las condiciones materiales de vida⁵ y son resultado de la acción recíproca de los hombres, no de su quehacer individual. Ellas se expresan en la superestructura, en las formas jurídicas y políticas, en particular en el Estado, revelan el momento histórico, moldean la práctica social de los individuos (Marx, 2010), son la sangre y la carne de la sociedad (Lenin, 1983); en fin, en el capitalismo, son la representación formal de la relación capital-trabajo en la construcción de las relaciones de poder.

Del mismo modo, llama la atención que, aunque los neoinstitucionalistas le otorgan un papel significativo a la propiedad y a la necesidad de hacer prevalecer sus derechos, no registran en sus observaciones que el movimiento social es un proceso histórico, en el que la propiedad asume formas y tipos particulares, ni que está regido por leyes independientes de la voluntad, la conciencia y la intención de los hombres.

La opción neoinstitucionalista concibe la propiedad privada capitalista como única forma válida de propiedad, cualquier otra es una regresión histórica, ineficaz en la creación de riqueza o el aliento a la producción; y admite, además, las instituciones capitalistas como naturales, por lo que constituyen el prototipo a seguir en los centros desarrollados. En este orden, conciben el desarrollo como un cambio tecnológico, cuantitativo, no como resultado de transformaciones esenciales.

De igual forma, este enfoque considera que existen instituciones de mercado y del ámbito del Estado. Se valora al mercado como una organización institucional compleja y no simplemente un sitio donde tienen lugar las transacciones y se intercambian mercancías. En él no solo existen precios, bienes y servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan su operación, justamente para permitir que ocurran las

transacciones y el intercambio de derechos de propiedad. La existencia de costos de transacción induce a buscar estructuras de derechos de propiedad y lograr la eficiencia; para ello es necesaria la intervención del Estado. Por su parte, el Estado –determinante en la economía– es una estructura generadora de reglas que se imponen a todos los individuos. Entre sus funciones principales se encuentran: garantizar la eficiencia (menores costos de transacción), mantener la equidad (eficacia distributiva) y asegurar la estabilidad (gobernanza y gobernabilidad). Es un ente decisivo en las nuevas estrategias; no obstante, el mercado no podrá ser excluido, porque el sector privado –convenientemente regulado– es factor concluyente en el desarrollo. Finalmente, en lo alto del andamiaje teórico, irrumpen los conceptos gobernanza y gobernabilidad como mecanismos de regulación, que están protegidos por el Estado y han de ser evaluados por el Banco Mundial.

3. EL BANCO MUNDIAL Y LA EVALUACIÓN DEL »BUEN GOBIERNO«

3.1. Los conceptos de gobernanza y gobernabilidad

En el origen del término gobernabilidad fueron determinante las crisis económicas asociadas al incremento de los precios del petróleo y los conflictos políticos que se produjeron en esa década, en particular, los derivados de la Guerra de Vietnam y el escándalo Watergate; así como la puja del neoliberalismo contra el keynesianismo y las ideas vinculadas al »Estado del Bienestar«. Gracias al respaldo de David Rockefeller, en este momento se funda la Comisión Trilateral, para la cual se elabora el informe acerca de las tendencias que generan disfunciones en el sistema democrático. Sin embargo, no es hasta los años noventa que este concepto adquiere protagonismo.

Por su parte, el término gobernanza también adquiere relevancia a partir de los años noventa, con posterioridad a la caída del muro de Berlín (1989), la desintegración de la URSS y luego de la constatación de las insuficiencias de los resultados prácticos del Consenso de Washington. Este vocablo está asociado al Estado como agente promotor y gestor de la economía, a su capacidad económica, financiera y administrativa; a su vez, se relaciona el personal capacitado e innovador. Con él se designa la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que le proporciona buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una »nueva forma de gobernar«, la cual es común coligar con la globalización. Es una noción que busca –antes que imponer un modelo– describir una transformación sistémica compleja, que se produce a distintos niveles (de lo local a lo mundial) y en distintas esferas (sector público, privado y social).

La gobernabilidad encuentra en la literatura diferentes tratamientos conceptuales. Entre ellos destaca aquel que la concibe como »una capacidad social y una relación social«. Es decir, la capacidad social de trazar y lograr objetivos en organizaciones, localidades, naciones, regiones y seres humanos (gobernabilidad corporativa, local, nacional, regional y social); capacidad que reside en las relaciones sociales que se generan entre grupos, organizaciones, localidades, naciones, regiones y seres humanos.

De esta manera, gobernabilidad es igualmente un concepto social como relacional. No es entonces, y no puede ser, una categoría absoluta, extrapolable, sino que posee un marcado condicionamiento histórico-concreto. Sin

embargo, es una propuesta conceptual en la que se omiten las clases sociales, exclusión que no es involuntaria, sino que presupone un estatus dominante.

Otros enfoques, en los que predomina el componente operativo del concepto, definen la gobernabilidad como la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado (Pratts y Catal, 1999). Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1999) considera que gobernabilidad significa el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas.

Según (Zumbado, 1998), el reto de la gobernabilidad democrática radica en fortalecer las capacidades de los gobiernos y demás actores de los países de la región para profundizar la democracia, hacer más eficientes y competitivos los mercados y mejorar la equidad, como componentes indisociables del concepto de desarrollo humano.

Variadas son las definiciones que concurren sobre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, aunque existe consenso en cuanto a vincular el primero a la capacidad política para gobernar y generar políticas públicas, baluarte del segundo, el cual se asocia al Estado como agente promotor y gestor económico.

Por su parte, el Libro blanco, con título *La gobernanza europea* (Comisión Europea, 2001), expresa que los términos gobernanza y gobernabilidad se utilizan mucho en los ámbitos del *management* privado de las organizaciones internacionales, las ciencias sociales y las instituciones políticas tanto nacionales como regionales. El BM asume como gobernabilidad aquel proceder del Gobierno caracterizado por un alto nivel de coordinación e interacción entre el Estado y actores no estatales al interior de redes de decisiones mixtas, públicas y privadas. En su fundamento se erige un »nuevo mecanismo «de ejercicio del poder del capital en el ámbito internacional. Igualmente considera que las »estructuras de gobernabilidad «actúan sobre el mercado modificando las pautas de conducta maximizadora de los sujetos. Se trata, por encima de todo, de la importancia que tienen las reglas que dan estabilidad al orden político-institucional establecido y que restringen el comportamiento de las personas mediante sanciones legales.

Aunque aparentemente cubren dos campos de estudio diferentes, el de la política y de la economía, estos espacios están sumamente interconectados, pues la política es la expresión concentrada de la economía (Lenin, 1976). En la fase imperialista, y más aun en la época actual, convergen en la política ámbitos propios de la economía, sin embargo, no como reflejo mimético, sino mediados por las pugnas entre sectores de poder y los antagonismos que los identifican

3.2. Los indicadores y el Banco Mundial

La historia reciente de la evolución de las posiciones del BM respecto del papel del Estado en la organización del proceso de desarrollo comienza, sin duda, a partir de su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997: *El Estado en un mundo en transformación* (BM, 1997).

La nueva visión presentada en este discurso, por su forma y fraseología, rompió decisivamente con la llamada »teología económica norteamericana« y el neoliberalismo radical, según la cual el Gobierno no cumple ninguna función en la inversión y no necesita legitimización mientras domine el mercado.

A propósito, y para dar cumplimiento a la agenda del »Buen Gobierno« y el papel del Estado en la hegemonía en globalización, el BM ha elaborado una serie de indicadores agregados, los cuales se basan en determinados principios⁶ que miden el funcionamiento de los gobiernos y, desde lo político, evalúan el riesgo económico de los países para el desempeño del capital, incluido la inversión directa y la ayuda externa al desarrollo. Por supuesto, son los países subdesarrollados los principales sujetos de esta evaluación, de la que se desprenden las prioridades de ayuda y el reparto de recursos, y la que establece las condicionalidades.

Los indicadores agregados que miden el funcionamiento de los gobiernos son:

- Voz y rendición de cuentas
- Estabilidad política y ausencia de violencia
- Efectividad del Gobierno
- Calidad regulatoria
- Imperio de la Ley
- Control de la corrupción

Estos indicadores se estiman mediante encuestas de diagnóstico empírico y, según sus resultados, se formula una moción de aplicación práctica de prevención y de acción colectiva con una aproximación sistémica para lograr una buena gobernabilidad.

El objetivo estratégico de la gobernabilidad es alcanzar sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos cardinales para el desarrollo sostenible y funcionamiento eficaz. Es decir, lograr mediante un juicio aparentemente inofensivo disciplinar la democracia, según los intereses de las grandes potencias capitalistas.

Mediante el intento de objetivación de los indicadores de la gobernabilidad, este organismo se propone realizar un »diagnóstico« de largo alcance sobre el país, especialmente de aquellos que muestran la estabilidad para invertir y las tendencias políticas de los Estados. En fin, los indicadores permiten evaluar si los gobiernos son buenos o no para el capital. De hecho, esto constituye el refrendo a una nueva forma de colonialismo.

Del mismo modo, la OEA acepta como válido el concepto de gobernabilidad. En términos generales, considera que gobernabilidad es la capacidad para la continua adaptación entre la regla y el acto, la regulación y sus resultados, la oferta y la demanda de políticas públicas y servicios. Igualmente, considera que depende de la gobernanza, del nivel de madurez en una sociedad organizada y su capacidad para asumir responsabilidades compartidas en la implementación de decisiones y en el arte de gobernar correctamente. Incluye, en la gobernabilidad, parámetros como: estabilidad institucional y política, efectividad en la toma de decisiones y la administración; persistencia de las reglas y las instituciones, consistencia e intensidad de las decisiones; y correspondencia entre la demanda de la sociedad y las aspiraciones y acciones del gobierno.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) siguen esta práctica y documentan los progresos de la región en materia de gestión pública en las últimas dos décadas, especialmente en materia de finanzas públicas, con el propósito de dar fe de la gobernabilidad. Al respecto se concentran en la reducción del déficit público y la carga

de la deuda, las mejoras en los sistemas de gestión, transparencia, rendición de cuentas, y los sistemas de información a la ciudadanía, aunque admiten retos como la baja carga tributaria y una estructura que hace que ingresos y gastos sean regresivos, por lo que contemplan la necesidad de un nuevo pacto fiscal.

CONSIDERACIONES FINALES

La evaluación de la gobernabilidad que realiza el BM –junto a las otras instituciones mencionadas– representa una mediación esencial de la hegemonía de los países e intereses que controlan estas organizaciones. Mediante su ejecución el BM mantiene en un bloque único a las fuerzas dominantes y a las subordinadas, actúa como mediador entre dichas fuerzas, su fin es mantener a los países subdesarrollados en una posición subalterna.

Actúa así como mediador, unificador de poder, legalizando »el derecho« de los países desarrollados y »el deber« de los subdesarrollados. La gobernabilidad preserva al Estado supeditado al capital globalizado y a los países desarrollados caudillos de dicha organización.

Las instituciones económicas son aquellas formas de conciencia social –incluidos los principios y reglas de conducta, reflejo de la acción recíproca de los hombres–, derivadas de su actividad económica, que responden a la estructura económica de la sociedad, a las relaciones sociales de producción, y se corresponden con el tipo y forma de la propiedad.

En realidad, las ideas que defiende el BM no son en ningún modo renovadoras, no pretenden la creación de un nuevo Estado, un nuevo poder o una nueva sociedad. Por el contrario, la renovación institucional que propone, cuando se refiere a »reforma institucional«, solo involucra un cambio organizacional, no toca la esencia del régimen capitalista; es decir, la propiedad privada sobre los medios de producción. La burguesía, los organismos que la representan y la teoría que la expresa, es consciente de la capacidad de unificar a través de la ideología y de mantener unido un bloque social a pesar de que no es homogéneo, sino grabado por profundas contradicciones de clase.

El BM está desempeñando la función hegemónica de mantener juntas a un grupo de fuerzas heterogéneas que representan el poder del gran capital internacional establecido en su base territorial, la de los países capitalistas desarrollados; y trata, a la par, de evitar la crisis en la ideología dominante.

El significado de esta propuesta del BM no refleja una realidad independiente del hombre, sino que expresa el proceso de desarrollo real de una situación histórica determinada. Es un proyecto que opta por la mano suave, preferencia la »democracia« como instrumento de dominación y abandona la mano férrea, propia de los regímenes dictatoriales prevalecientes en décadas precedentes, es una dominación con »semblante humano«.

Es oportuno apuntar que dicha evaluación entraña potentes peligros; es concebida según el criterio de quienes controlan y dominan el mundo y el BM. Impone un sesgo discriminatorio a favor de la hegemonía de los grandes centros de poder que gobiernan a nivel mundial. Asimismo, dicho peritaje muestra una tendencia a constituir estructuras institucionales formales en el Sur global y en los países transicionales a partir de versiones idealizadas de las instituciones que supuestamente funcionan bien en el Norte.

El mayor reto al que se enfrentan las instituciones en la evaluación de la gobernabilidad es legitimizar la tendencia hacia la desigualdad creciente (en el interior de los países y entre ellos) que ha caracterizado el proceso actual de la globalización. Es difícil imaginar que se cristalicen la voluntad y la habilidad políticas requeridas para la evaluación de la gobernabilidad en una dirección que beneficie a los países subdesarrollados.

Cualesquiera que sean las funciones que el Estado podría estar perdiendo, está ganando otras nuevas como conducto principal entre el capital y el mercado global. En el mercado global, el capital necesita del Estado para mantener las condiciones de acumulación y competitividad. El capital recurre a él para amparar la propiedad, preservar la disciplina laboral y el orden social frente a la austeridad y la «flexibilidad», y para acrecentar su movilidad al tiempo que bloquea la movilidad de los trabajadores y de los países pobres.

Detrás de cada corporación transnacional hay una base nacional que depende de su Estado para sustentar su viabilidad, y de otros para darle acceso a otros mercados y otras fuerzas de trabajo. La competencia no es tan solo —ni siquiera mayormente— entre firmas individuales, sino entre economías nacionales. En consecuencia, el Estado-nación ha adquirido nuevas funciones como un instrumento de la competencia; se convierte en el agente principal que posibilita que se perpetúe la globalización del capital. Necesita mantener las condiciones de acumulación y competitividad, amparar la propiedad, preservar la disciplina laboral y el orden social frente a la austeridad y la «flexibilidad», y acrecentar su movilidad al tiempo que bloquea a los trabajadores.

En realidad, la evaluación del comportamiento del país reafirma la idea de que las instituciones internacionales reconocen que cualquier función que el Estado pudiera estar perdiendo, está ganando otras como adalid principal entre el capital y el mercado global.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL (BM) (1997): «Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el Estado en un mundo en transformación,» <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/701691468153541519/Informe-sobre-el-desarrollo-mundial-1997-el-estado-en-un-mundo-en-transformacion>> [9/12/2017].

BANCO MUNDIAL (2002): «Informe sobre el desarrollo mundial: instituciones para los mercados: complementar, innovar, conectar y compartir, <[www. bm. org.](http://www.bm.org)> [21/10/2015].

COASE, R. (1937): «La naturaleza de la firma,» *Económica*, vol. 4, n.º16, pp. 386-405.

COMISIÓN EUROPEA (2001): «La gobernanza europea: Un libro blanco», <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52001DC0428>> [9/12/2017].

GRAMSCI, A. (1975): *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*, Juan Pablos Editor, México D. F.

LENIN, V. I. (1976): «La economía y la política en la era de la dictadura del proletariado,» en *Obras escogidas*, tomo XX, Editorial Progreso, Moscú, pp. 20-29.

LENIN, V. I. (1983): *Obras completas*, tomo I, Editorial Progreso, Moscú.

- MARX, C. (2006): «Elementos fundamentales para la crítica de la economía política», <<https://es.scribd.com/document/104040707/1857-1858-Karl-Marx-Grundrisse-volumen-2-Elementos-fundamentales-para-la-critica-de-la-economia-politica>>. [13/11/2017].
- MARX, C. (2010): «Miseria de la filosofía», <<http://www.marxists.org/espanol/m-e/1847/miseria/index.htm>> [9/12/2017].
- MARX, C. y F. ENGELS (1979): *La ideología alemana*, Editorial Cultura Popular, México D. F.
- NORTH, D. (1995): *Instituciones, cambio social y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- PRATTS, R. y J. CATAL (1999): »Gobernabilidad y globalización ,«en A. Cerrillo (2001), *La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad*, Instituciones y Desarrollo, Edición especial, n.º 8-9, Madrid, pp. 6-12.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (1999): «Informe de Desarrollo humano, 1999», New York.
- ZUMBADO, F. (1998): »El PNUD y la gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe,« <<http://www.iigov.or>> [9/12/2017].

Notas aclaratorias

- 1 Marx, al examinar la propiedad, reconoció diferencias entre juristas y economistas al revolver su contenido. La considera no como una relación independiente, abstracta ni idea eterna, considera que percibirla así es una ilusión metafísica o de la jurisprudencia (Marx y Engels, 1979).
- 2 Véase el concepto gramsciano de hegemonía.
- 3 No existe un cuerpo teórico-metodológico único, por eso se ajusta más a un enfoque que a una doctrina, unido, por anteponer a las instituciones como determinantes en la vida socioeconómica.
- 4 La ONG patrocinada por la Fundación Rockefeller impone nuevos hábitos y costumbres, mediante los cuales se domina el pensamiento e impone patrones de conducta, acordes con los intereses de sus patrocinadores.
- 5 Se designa así a un campo más amplio que lo económico, el campo de la división social del trabajo y su sanción socio-política-cultural (Marx y Engels, 1979); (Marx, 2006).
- 6 Principios que constituyen fundamentos tanto del Derecho internacional público, como del Derecho internacional de contratos.