

Gobierno y Desarrollo

Luis F. Aguilar

*Conferencia Inaugural de la Cátedra FODEPAL.
Universidad de Guadalajara
19 de septiembre de 2006.*

Luís F. Aguilar Villanueva.

Doctor en Filosofía por la Pontificia Universidad Gregoriana en Roma, Italia. Ha sido docente en diversas instituciones de educación superior en América Latina, Norteamérica y Europa. Es autor de diversos artículos periodísticos, ponencias, comunicaciones especializados y comentarios en congresos, simposios y seminarios nacionales e internacionales en torno a la Ciencia Política y la Administración Pública; el análisis de las políticas públicas y el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública.

Ninguna reflexión sobre temas sociales es inédita, enteramente original. Particularmente no lo es la reflexión orientada a la acción, aquella que busca sustentar las decisiones con las que el gobierno y la sociedad intentan resolver problemas y superar situaciones sociales negativas. El pensar social forma parte de la historia social (*dialectica dixit*), nace de una historia y hace historia, está moldeado por las cuestiones, las ideas y las acciones del pasado, y los resultados que su análisis arroja, después de evaluar el modo como la sociedad se organizó en el pasado para resolver los problemas sociales, representan la referencia para decidir los futuros deseados de la convivencia y organizarse para realizarlos. En la práctica, la tarea del pensar orientado a la acción social, al cambio social (si se quiere), consiste en ponderar las respuestas institucionales, económicas, políticas, de servicios, que gobierno y sociedad dieron a los problemas públicos en el pasado, descubrir sus limitaciones y defectos, encontrar planteamientos diferentes de los problemas y formular nuevas hipótesis de trabajo colectivo a fin de resolver los problemas críticos de la vida asociada.

Esta naturaleza histórica, social, del ejercicio del pensar social, cuando orientado a la acción, es notoria en la *cuestión del desarrollo*, que no es una cuestión abstracta, sino que implica hacerse muchas preguntas referidas a la situación presente de la sociedad, una realidad visible, registrable y mensurable, que puede suscitar crítica o aprobación.

Nos preguntamos primero por qué el proceso de desarrollo ocurrido tuvo como resultado la configuración social que se vive e inquirimos entonces sobre los factores que impulsaron el desarrollo de ciertos campos, sectores y localidades de la sociedad y acerca de los factores que han generado estancamiento, desperdicios y distorsiones. Nos preguntamos después acerca de la corrección (teleológica y técnica) de las ideas y los enfoques que se tuvieron del desarrollo y que llevaron a tomar determinadas decisiones, a plantearse ciertos objetivos, a movilizar a determinados agentes, a emplear ciertos instrumentos y a efectuar ciertas acciones, que lograron ciertos resultados, insatisfactorios o satisfactorios. No se puede pensar el desarrollo y plantearse cuestiones acerca de cómo reactivarlo, reorientarlo, acelerarlo, extenderlo, más que con referencia al proceso pasado del desarrollo y a la realidad social que produjeron (= México, Occidente, Jalisco, Guadalajara, Ciudad Guzmán) y en la que ahora se vive dentro de un complejo entramado de relaciones de poder, producción, conocimiento, afectos, que funcionan o son disfuncionales.

La cuestión intelectual del desarrollo concierne, por definición, a los problemas y límites reales de la sociedad en que uno vive, en la que están presentes sueños, aspiraciones, imágenes de futuro, objetivos, metas, proyectos de vida común o personal, planes de acción, pero también problemas, necesidades, miedos, preocupaciones, incertidumbres, sufrimientos, desigualdades, resentimientos, inconformidades, y sociedad que es también el lugar en que se encuentran los recursos, activos, capacidades, energías, actores, que pueden hacer que salgamos del estancamiento o del atraso en que nos encontramos, neutralicemos calamidades, corrijamos distorsiones inaceptables y reactivemos la esperanza en una sociedad con mayor calidad de vida asociada y personal. En este sentido, las eventuales nuevas ideas sobre como reemprender el camino del desarrollo surgirán del humus de la historia y el presente social en que se vive y serán relevantes a condición que señalen los errores o insuficiencias del pasado, lo que debe quedar descartado de una vez por todas, e indiquen las acciones colectivas a emprender para construir un sentido colectivo de dirección, imágenes de futuro compartidas, y para remover obstáculos (que empiezan en los supuestos conceptuales y prácticos de pensadores y decisores), desatascar, sumar fuerzas, concentrar la atención en los problemas críticos, preservar y potenciar nuestras capacidades.

Mi intervención tendrá tres apartados: 1) una mirada al desarrollo pasado. Será una mirada a vuelo de pájaro, general, que destacará sólo algunos elementos que se relacionan con el rol que desempeñó el estado y las consecuencias de su acción. 2) una mirada a la actual dinámica económica mundial, que se caracteriza por el proceso llamado globalización, que representa el contexto condicionante de cualquier intento actual de desarrollo regional o nacional y que implica una concepción y práctica específica de desarrollo, cuyas principales notas trataré de resumir. 3) una mirada al rol que el estado y, específicamente, el gobierno están llamados a desempeñar en las nuevas condiciones y que apuntará a un modo de gobernación o gobernanza mediante asociación público-privada o mediante redes, en las que los actores públicos y privados tienen diferentes papeles y aportes, desempeñándose el gobierno como agencia de coordinación de la acción colectiva. El enfoque de mis consideraciones será politológico o publiadministrativo, en el sentido preciso de *gubernamental o gubernativo*, pues el problema al que quiero prestar atención y acaso dar

respuesta es el relativo a cuáles son las capacidades y prácticas que el gobierno lleva ya a cabo en varios países o debe llevar a cabo en el contexto de las actuales condiciones nacionales y mundiales para contribuir al lanzamiento o la sustentación del desarrollo regional.

I. Memorias del Desarrollo

Si damos una mirada al estado mexicano del siglo XX descubrimos que su existencia y acción tuvieron como fundamento discursivo el desarrollo de la sociedad mexicana, la realización del desarrollo, cuyo objetivo y resultado era la producción de un conjunto de beneficios universales, crecientes y sostenidos en el tiempo para los ciudadanos mexicanos. Ideología posrevolucionaria o filosofía política nacional construida, el desarrollo constituyó la razón de ser del estado mexicano y lo fue porque fue considerado la gran estrategia colectiva que hacía posible realizar el imperativo social justiciero de la revolución mexicana, de la que el estado era producto y agencia. El desarrollo representó entonces el eje de las acciones del gobierno para hacer que un país masivamente pobre y desigual, comparativamente improductivo y con menor calidad de vida que los países de referencia, “rezagado, atrasado”, transitara a nuevas y superiores condiciones de vida personal y asociada, las cuales podían ser alcanzadas mediante una mayor productividad y eficiencia colectiva, lo que implicaba crear capacidad social (capital, capital humano) y exigía a la vez industrialización (como la máxima expresión de eficiencia colectiva y productividad: la industrialización sustitutiva de importaciones, ISI, en el lenguaje cepalino de posguerra. Estado desarrollador, estado industrializador (con todas sus realidades satélite), orientado a crear e incrementar la capacidad social, a generar bienestar social y cerrar las brechas de la desigualdad, fue la concepción que la clase política, los intelectuales y los ciudadanos socializados nos hicimos del estado, de su razón de ser y de su acción.

Hay un pero, un límite, en esta concepción del estado desarrollador, si la comparamos con el nacimiento y la estructura del estado moderno europeo y norteamericano, que se fundó con la misión de garantizar la seguridad y la libertad de sus ciudadanos, razón por la cual desde su origen se pensó como orden social (orden más que desarrollo) y un orden que para existir requería normas generales precisas a cumplir por todo el conjunto de la sociedad y poderes públicos imparciales para hacerlas valer. Por ende, el estado moderno desde su nacimiento fue estado constitucional / estado de derecho / gobierno de leyes, y su legitimidad política fundamental se basó en su desempeño de impartir justicia legal y garantizar la seguridad pública. Los posteriores estados sociales del siglo XX, obligados a asegurar bienestar y seguridad social a sus ciudadanos mediante políticas y servicios, no cancelaron o debilitaron la función estatal fundamental de asegurar el orden de la convivencia mediante leyes, jueces y policías. No es casual que el Estado Social haya sido llamado Estado Social de Derecho.

En contraste, el estado mexicano posrevolucionario, más que con referencia a la libertad y a la seguridad, nació con referencia a la necesidad de sus ciudadanos y a su inseguridad de vida, con la misión entonces de crear las apropiadas condiciones materiales de vida digna y segura, así como dotarlos con las capacidades cognoscitivas y prácticas esenciales para que

estuvieran en aptitud de resolver sus problemas particulares. Nuestro estado del siglo XX se legitimó menos por sus acciones de justicia legal y seguridad pública y más por sus acciones de provisión de bienes y servicios, que contribuían a resolver problemas de la vida material de los ciudadanos y a satisfacer sus necesidades. Hemos vivido un Estado de Desarrollo más que de Derecho, lo que explica muchas cosas de nuestro pasado y presente. De esta concepción se derivan tres características respecto del desarrollo:

Desarrollo estatista. La premisa de nuestra empresa histórica de desarrollo del país fue que el desarrollo de la sociedad, por definición, no podía encontrarse en la sociedad misma, la cual en su generalidad, real o inventadamente, era un mundo arcaico y anómico, incapaz e ignorante, carente de visión, recursos y habilidades para superar su improductividad, poquedad e inopia. En la sociedad no se encontraban los recursos, capacidades y voluntad para mover al país hacia situaciones de superior bienestar y seguridad social. Se requería una fuerza externa a la trama social de los años veinte y treinta, que tuviera el poder, los recursos y la capacidad para movilizar a la población en una dirección modernizadora de sus vidas y para organizarla de modo que los objetivos pudieran llegara a ser resultados. Esa fuerza colectiva era el Estado y, mexicanamente, entendíamos por ello la acción del gobierno y, específicamente, la del Presidente. La sociedad era el problema, no parte de la solución, en tanto carente de recursos, capacidades y prácticas eficaces. Era el objeto pero no el sujeto del desarrollo, el receptor y beneficiario pero no el actor. La estatización del desarrollo, en el sentido de dirigido y sustentado por la acción estatal (poder ejecutivo), fue el resultado intelectual y político de la premisa que compartimos al inicio del siglo: sociedad débil – Estado fuerte.

Por lo menos, dos consecuencias se derivan de este enfoque estatista del desarrollo de casi un siglo de duración. Generó la antipatía mexicana al mercado, a la empresa, a la productividad, a la innovación, a la competitividad, al alto desempeño, pero también escepticismo respecto de formas de organización productiva de grupos sociales. Domina una atmósfera estatal en los temas del desarrollo. El mercado no representa absolutamente en nuestras mentes un dispositivo básico de la sociedad, dotado con la capacidad de generar riqueza y hacerlo de manera sostenida ni se le considera algo que pueda facilitar el salto cualitativo de las personas y sus familias al bienestar. En nuestra concepción estándar heredada, el estado es el único que la hace y puede en la generación y distribución de la riqueza social, los mercados son un desastre y son apenas tolerados con un papel marginal. A ello obedece nuestra arraigada propensión a tener un discurso antagónico entre estado y mercado. La segunda consecuencia es que el Estado desarrollador ha sido entendido fundamentalmente como una entidad gubernativa, administrativa, en vez de un orden y poder institucional. Un estado rico de planes de desarrollo, programas de fomento, inversiones y presupuestos, políticas sociales, servicios públicos, pero pobre en leyes, carente de un sistema de prevención, procuración e impartición de justicia legal que funcione de manera imparcial y honesta. Otra manera retórica de decirlo es que tuvimos un estado que terminó lleno de empresas públicas pero no de instituciones públicas. El primer desarrollo social del país terminó en drama justamente porque su enfoque superestatista fue paradójicamente el de un Estado socialmente desarrollador pero subdesarrollado en su naturaleza legal. Descubramos el hilo negro de que el desarrollo requiere no sólo

financiamiento, políticas y programas, sino de instituciones públicas apropiadas, responsables y funcionales, que garantizan razonablemente certidumbre jurídica y seguridad pública, a fin de que nuevos intentos de desarrollo no reediten los pasos que nos llevaron al fracaso. Recordemos que el problema fue el subdesarrollo institucional del Estado, cosa a la que sólo recientemente estamos poniendo remedio.

Desarrollo politizado. Mi recuerdo es que el fin último del desarrollo, en vez de ser la mejora universal de las condiciones de vida de los mexicanos, fue la afirmación del gobierno, su aclamación, su “legitimidad política” como solemos decir. El crecimiento de las capacidades sociales mediante educación y salud, la expansión del aparato productivo y de las redes comercializadoras internas, la generación de infraestructura, la urbanización...eran sólo objetivos intermedios para llegar al objetivo final de reconocer que todo ese milagro mexicano era obra y gracia del gobierno y, en conexión, de un sistema político jerárquico, unitario y subordinador, cuyos ejes eran el partido y las organizaciones sociales corporativas. Un desarrollo para la legitimidad política de un sistema. No se trataba, como lo exige la fórmula genuina del desarrollo, de generar una sociedad independiente, competente, productiva, ahorradora, capaz de contribuir con sus capacidades propias a resolver los problemas de bienestar y seguridad social de las personas y las comunidades, sino de alinearla políticamente y hacerla dependiente de las respuestas gubernamentales en todos los asuntos de su vida. El propósito o el resultado final del esquema de desarrollo era la legitimidad del poder político por su desempeño social más que la creación de una sociedad independiente en los asuntos de su vida por sus capacidades productivas, organizacionales. Ejemplos sobran; por el lado del trabajo, el reparto agrario y el exceso de sindicalización con contratos colectivos dadivosos representaron herramientas bien aceitadas para asegurar votaciones plebiscitarias más que para incrementar la productividad del país y el desarrollo de su riqueza. Y por el lado del capital, las cámaras patronales se alineaban políticamente al gobierno federal a cambio de facilidades de negocios con todas las excepciones posibles a obligaciones y leyes. Más aún, en nombre del desarrollo, estabilizador o no, que tenía lugar para cumplir las promesas de la revolución, se movilizaba o se marginaba a los ciudadanos, se premiaba a los alineados y se reprimía a discrepantes u opositores. Abundan los tristes recuerdos. De reeditar este modelo de desarrollo políticamente funcional, paternalista, populista y excluyente de los independientes y disidentes, cualquier intento se perfila desde ya destinado al fracaso.

Desarrollo indulgente. Puesto que la tarea del desarrollo era lograr que todos –y primero los pobres – tuvieran acceso a oportunidades de servicios, empleo, ingresos, progreso, seguridad, el gobierno dejó hacer y dejó pasar. El Estado desarrollador colocó congruentemente al desarrollo social por encima del orden social, así como el bienestar universal de todo el mundo por encima del respeto universal a los derechos y obligaciones de ciudadanía. Importaban las políticas del desarrollo social no las políticas y leyes de la estabilidad social. Importaba la justicia social más que la legal. En la concepción estándar de políticos, funcionarios e intelectuales alineados el desarrollo de la sociedad tenía sus etapas progresivas. La legalidad como principio de comportamiento y coordinación social era la etapa final no la condición inicial del desarrollo. Primero las necesidades después las libertades. Los efectos de la complacencia desarrollista están a la vista en el hacinamiento

urbano con asentamientos irregulares, la destrucción de recursos no renovables, el pobre desempeño del sistema educativo, la vulnerabilidad de los consumidores respecto de los comercios, la generalizada costumbre de la infracción como receta para salir de pobre y vivir como desarrollado en el corto plazo. Este esquema de gobierno indulgente, tolerante, compasivo, por razones de desarrollo, se mostró fiscal y políticamente inviable y así se demostró en la crisis.

Sabemos cómo terminó este proyecto de desarrollo estatalmente dirigido, que en los hechos significó sustentado, dirigido y protegido por un sistema político, al que solemos llamar antiguo régimen o régimen presidencialista corporativo o con otros nombres similares. El desenlace fue la crisis fiscal, administrativa y política del estado / sistema mexicano en los años 80 y 90, debido principalmente a razones de endeudamiento, que ha sido explicado como el mecanismo al que el gobierno mexicano tuvo que recurrir, dada la improductividad / estancamiento del desarrollo estatizado, a fin de estar todavía en aptitud de responder a las exigencias y demandas de una sociedad cada vez más enérgica e independiente y continuar de este modo a conservar la legitimidad del sistema político y el dominio presidencial, que descansaba principalmente en su capacidad de ofrecer bienes, servicios y oportunidades a la sociedad mexicana y, particularmente, a los sindicatos, las organizaciones campesinas y las representaciones empresariales.

La crisis fiscal del estado mexicano, que en su caída arrastró a la economía nacional, destruyendo capitales, patrimonios, activos, capacidades productivas del trabajo, planes de acción, hizo que el gobierno se viera obligado por convicción o por fuerza a tomar dos decisiones estratégicas para reconstruir en un nuevo nivel y con un nuevo instrumental la capacidad directiva del estado en el desarrollo y ordenamiento de su sociedad, a saber: *la liberalización de la economía y la democratización del régimen*. Dos decisiones cruciales, que aún no ha mostrado sus beneficios debido a su inconclusión y sus distorsiones, y que tuvieron como efecto que los gobiernos perdieran gran parte de los poderes, las facultades, los activos e instrumentos que sustentaban su anterior patrón directivo del desarrollo, del que era el centro animador.

En efecto, con el propósito de salir de la crisis fiscal, evitar su reedición y relanzar el crecimiento, nuestro gobierno federal procedió a desprenderse de sus dispositivos ineficaces de dirección (legales, políticos, de políticas, administrativos) y a construirse una distinta capacidad de gobierno con otro instrumental. Fue así que se cancelaron organismos y programas públicos inútiles y onerosos, se recortó el gasto, se liberaron los mercados, se privatizaron importantes empresas estatales, se procedió a descentralizar funciones públicas concentradas en el gobierno federal. Para ello, se hicieron reformas constitucionales y se desregularon o se elaboraron regulaciones nuevas que liberaban y fomentaban las iniciativas de las organizaciones privadas y sociales. Se crearon además agencias reguladoras, independientes del gobierno y autónomas, a fin de mantener la economía al abrigo de los vaivenes de la política de partidos y comenzó a ejecutarse la prestación de algunos servicios públicos mediante proveedores y prestadores no gubernamentales, se despidió personal y se impulsaron tratados de libre comercio con países circunvecinos o afines. Más aún, cuando fue también evidente que el colapso del desarrollo por la crisis

económica del estado se debía a la irresponsabilidad de los gobiernos de formato autoritario se procedió a democratizar el sistema político de décadas, con el resultado de que se afirmó con rapidez la pluralidad política, emergieron poderes públicos autónomos, empezó a tomar forma un sistema de justicia independiente, se liberalizó la opinión pública, hubo una explosión de organizaciones civiles independientes, se descentralizaron políticas y los gobiernos locales comenzaron a ampliar sus márgenes de independencia respecto del gobierno central...

Todos estos procesos de liberalización política, financiera y administrativa del estado, que han ocurrido vertiginosamente en estas últimas décadas, en simultaneidad con la liberalización de la economía nacional y la extensión mundial de los mercados, tuvieron como resultado despojar al gobierno de sus capacidades directivas directas, limitar los alcances de su intervención y privarlo de los instrumentos que hacían posible su estilo de mando imperativo directo sobre el grueso de los actores económicos y sociales, forzándolos a alinearse a las decisiones gubernamentales. Simplemente se redujeron o desaparecieron numerosos poderes y posibilidades gubernamentales de hacer ciertas cosas, que además habían perdido utilidad social y no gozaban de la confianza ciudadana. Si el propósito de superar duraderamente la crisis fiscal obligó al gobierno a perder capacidades y activos a favor de actores económicos y sociales externos, la democratización hizo perder capacidades y activos al Ejecutivo, que hasta entonces había sido el centro de la conducción social. El resultado neto de estos cambios fue poner punto final a un modo de gobernar que se había extendido por décadas a lo largo del siglo XX. Si a esto se añade la modificación del perfil político y sociodemográfico de la sociedad nacional y el cambio de la economía mundial (globalización), que han traído a la escena a actores económicos con perfiles más independientes, autorreferidos, autónomos, vinculados con actores más allá de las fronteras nacionales y que son además poseedores de recursos clave para el crecimiento (financieros, informativos, cognoscitivos, tecnológicos...), se completa el cuadro de un gobierno que ha visto limitada su capacidad de conducción social en modo imperativo y directo en el campo del desarrollo y que, para reconstruirla, deberá ser en otro nivel y modo, lo que implicará en la práctica relacionarse con sus ciudadanos nacionales y los globales de una manera diferente, que apunta a ser más asociativa que de mando y en forma de coordinación más que subordinación. Lo que hoy se llama “nueva gobernanza”.

Surge entonces con fuerza la pregunta si y cuál puede ser el papel que el gobierno o el estado nacional o los gobierno estatales y municipales pueden desempeñar en el desarrollo regional y local. Si tienen un papel directivo y cuál sería o de qué modo sería.

Notas complementarias

La premisa de cualquier afirmación o reflexión sobre las capacidades y los alcances de la acción del estado o del gobierno en el desarrollo, nacional o regional, es ineludiblemente la *memoria de su agotamiento o incapacidad directiva* para sostener el desarrollo, por lo menos en México y casi todos los países latinoamericanos. Es imborrable la experiencia que vivimos en forma dramática en la crisis fiscal o hacendaria del estado / gobierno, provocada por el endeudamiento inmanejable, que colapsó a la economía nacional y

regional, destruyendo capitales, patrimonios y capacidades de trabajo, aunque paradójicamente el endeudamiento haya sido decidido con el fin de evitar que se colapsara el desarrollo atascado e improductivo de los años 70 y 80, imposibilitado de seguir adelante. La premisa de cualquier consideración sobre el posible rol del estado / papel del gobierno en el desarrollo es la memoria de una economía política que llegó a sus límites, es decir, la memoria de los límites de un crecimiento económico cuyo motor, director y continente fue en última instancia el estado / gobierno nacional. Esta premisa puede tomar los tonos retóricos del fracaso del estado social, de la ineficiencia económica de los gobiernos dirigistas intervencionistas planificadores, de la desconfianza social hacia el estado cuando asume el rol de director o agente económico, pero su frío meollo conceptual es el registro de los límites del desarrollo dirigido por el estado y, más aún, el registro de su propensión al agotamiento y crisis.

La segunda premisa o acaso el corolario de la primera premisa es que al final del siglo, después de la experiencia fallida del desarrollo estatista, se reconoció en la teoría (economía neoclásica, monetarismo) y en la práctica gubernamental (no había otra opción para los gobiernos) que la eficiencia, la productividad, la calidad, que son las cualidades básicas para que el crecimiento económico no pierda impulso, pueden ser mejor aseguradas por los mercados en competencia. El consenso neoliberal mundial en respuesta a la crisis estado social significó considerar y decidir que el crecimiento económico puede desenvolverse y sostenerse mejor a través de las actividades e instrumentos de los mercados. Después de la falla del estado, el supuesto de época fue que el abandono del gobierno estatal de sus actividades directivas directas y de control del desarrollo iba a ser suficientemente compensado por la autorregulación o autocontrol que los mercados manifiestan entre insumo y producto, producción y consumo, calidad y precio. El desarrollo, que se quiso lograr mediante acción gubernamental y burocrática podía alcanzarse mediante los mercados y a través de las actividades productivas del empresariado y trabajadores. Por consiguiente, los estados procedieron a des y re-regular las actividades de los mercados con el fin de liberarlos y reactivarlos, a abandonar sus pretensiones de planificación para el desarrollo y rectoría económica, a cerrar o privatizar empresas públicas innecesarias e improductivas, cuyos activos pasaron a ser propiedad de privados, así como a crear organismos independientes de los vaivenes políticos de los gobiernos, dotados de autonomía decisoria, con la función de asegurar un marco macroeconómico estable y de facilitar y asegurar (vs. monopolios, oligopolios) que los mercados operen a cabalidad, de modo que sus fallas e ineficiencias disminuyan.

La tercera premisa o el corolario de las dos primeras premisas es que, al comienzo del presente siglo, después de registrar las fallas e insuficiencias del estado social pero también las fallas o las insuficiencias del mercado en lo que respecta a asegurar un razonable crecimiento sostenido del conjunto de la sociedad, ha ido perdiendo credibilidad teórica y práctica el lenguaje antagónico entre estado y mercado, que nos ha sido natural pero que ha aparecido en las dos últimas décadas por el énfasis ideológico o conceptual en las capacidades unilaterales superiores del estado o del mercado para sostener un crecimiento económico de la sociedad en su conjunto. Al debilitamiento del antagonismo contribuyó la globalización que ha desterritorializado la producción, considera diversas opciones

territoriales (evaluadas con criterios económicos) y en el fondo se ha emancipado del poder público territorialmente configurado, limitando los alcances de la intervención estatal en el desarrollo. Pero, por otro lado, después de la euforia del mercado panacea o quasi, se ha entendido que el mercado no es una mera actividad de libre cambio interpersonal o intergrupala que produce sus propios equilibrios y autoregulación, sino que es una institución privada estatalmente reconocida y garantizada, de modo que los mercados para su operación, crecimiento y beneficios requieren de legislación, regulación, y de poder público que son indispensables para la seguridad de los derechos de propiedad, la certidumbre de los contratos y la disminución de los costos de transacción (entre otras razones).

II. La cuestión del desarrollo contemporáneo

La cuestión teórica y práctica del desarrollo nacional o regional no se puede plantear sin tomar en consideración el entorno de la economía política mundial, la cual condiciona como nunca antes las acciones del país o de la región urgida de desarrollarse o de sostener su crecimiento y bienestar mediante otros caminos o en un nuevo nivel. Después del colapso de la opción de la economía socialista y después de la crisis del desarrollo ISI (= industrialización sustitutiva de importaciones) de nuestros estados sociales desarrolladores, se rompieron las barreras que impedían que la economía de mercado tuviera el campo libre, por lo que su expansión mundial fue casi un efecto lógico de la crisis del socialismo y de los estados sociales en los años 80 y 90, hasta el punto que hoy el mercado mundializado constituye el entorno y el marco de referencia de todas las economías nacionales y de sus intentos por sostener y potenciar su desarrollo. La economía mundial, que años atrás se presentaba dividida en dos opciones, la socialista y la capitalista (pura o mixta), y en dos categorías, las naciones periferia y las naciones centro (con su intercambio desigual), hoy se presenta como un mundo multipolar en competencia multidimensional entre clusters locales de orientación global, ciudades globales, regiones globales, cadenas de valor globales, que incluyen y rebasan las fronteras nacionales.

La economía nueva se ha desterritorializado, en el sentido que se ha desvinculado de las entidades territoriales y, por tanto, de las entidades políticas, que hasta hoy siguen siendo realidades territoriales o territorialmente constituidas, y además ha ido creando por cuenta propia sus espacios funcionales, sus encadenamientos y flujos, así como sus propios mecanismos de autorregulación y dirección o gobernanza. En esta nueva geografía económica mundial han aparecido o han extendido su influencia nuevos conjuntos de actores y nuevas estructuras de gobernanza (privada o pública) que condicionan los desarrollos intranacionales y rebasan las fronteras de las entidades políticas territoriales: regímenes globales como la OMC o tratados comerciales regionales como el TLC, organismos internacionales como el FMI o el BM, agrupaciones interestatales como la OCDE, agrupaciones políticas postnacionales como la UE, corporaciones privadas de alcance global (financieras, productivas, comerciales), ONGs de militancia e influencia global. Estos actores y regímenes que en mayor o menor medida gobiernan el proceso de la economía mundial son una referencia necesaria, una condición necesaria, a tomar en

consideración en cualquier diseño de política o estrategia de desarrollo para que ésta tenga éxito.

Frente a este nuevo mundo económico global en rápida formación, con densas interdependencias interregionales, con una dinámica productiva extraordinaria y con estructuras propias de autorregulación, que se independizan de las sociedades nacionales y de sus sistemas de regulación estatal, *dos* son las preguntas obligadas: a) ¿qué pueden hacer las regiones para no retroceder y sostener su crecimiento, para aprovechar las grandes oportunidades que les abre la economía mundial y manejar a la vez sus riesgos y desafíos?, ¿poseen los actores locales la autonomía, los recursos y las capacidades para hacerlo, para preservar e incrementar su productividad y ventajas competitivas y crear en un tiempo razonable su prosperidad y mantenerla?; y, en conexión, b) ¿qué pueden hacer los gobiernos para promover el desarrollo regional, esto es, en qué medida el desarrollo económico bajo la dinámica de la competencia mundial puede ser estructurado e impulsado por medios políticos, gubernamentales, o cuál es el conjunto de actividades que realísticamente pueden llevar a cabo los gobiernos y cuáles las cosas que pueden hacer bien en el terreno del desarrollo?

Prestemos atención a la economía regional, primero, y después a las posibilidades y alcances de los gobiernos. Consenso generalizado es que las “naciones”, una realidad que pertenece más a la política y la cultura que a la economía, han perdido sentido en el proceso de globalización a favor de las regiones y las localidades (de una nación), cuya referencia y motor principal no parece ser ya el estado nación al que pertenecen sino las cadenas globales de oferta y demanda global, aunque hay también dudas sobre si los actores locales tendrán las capacidades y la autonomía suficiente para enfrentar las nuevas condiciones globalizadas, particularmente los actores de aquellas regiones que para resolver problemas varios de supervivencia y convivencia acaban de empezar su desarrollo o lo quieren reactivar llevándolo a un nuevo nivel de acción, de modo que terminarán por requerir alguna forma de apoyo del estado nacional.

Las primeras investigaciones sobre el papel de *las regiones* en la economía mundial fue optimista, hasta el punto de llegarse a afirmar que la dinámica de la globalización se fundaba en las regiones, que lo global era regional o local, por más paradójico que suene. La competitividad internacional de las firmas, de la que se derivaba la competitividad de una nación, se derivaba de la eficiencia económica que habían construido y acreditaban las regiones, las cuales debido a su vecindad geográfica, sus vínculos identitarios, sus instituciones sociales, sus intercambios sistemáticos, sus poderes públicos cercanos a la inquietud y aspiración social, estaban en aptitud de convocar, acercar y enlazar a diversas instituciones y facilitar de esta manera el surgimiento de economías integradas y especializadas con ventajas competitivas probadas, facilitar la innovación tecnológica mediante “el aprendizaje por interacción” y dar origen a “competitividades sistémicas” o

“eficiencias colectivas”¹. En esta línea de análisis se movieron las investigaciones sobre “distritos industriales”, clusters / cadenas productivas / sistemas de proveedores; sobre integraciones productivas verticales u horizontales regionales de sectores industriales. Todas estas investigaciones compartían el supuesto y ofrecían evidencias que “*la calidad de los vínculos locales*”, que se manifestaba en la creación regional de redes de negocios y redes de política, que enlazaban e integraban los fines y los recursos del sector público, privado, social y centros educativos y de investigación, constituía el factor crucial que hacía que las regiones desarrollaran sistemas productivos con ventajas competitivas peculiares y pudieran entonces estar en aptitud de saltar a nuevos niveles de calidad de vida asociada por ofrecer productos de valor a los actores de la economía mundial. En contraste, las regiones que no habían construido capacidad colectiva (capital social incluido), porque no habían podido o querido crear agrupaciones, enlaces, interdependencias, redes entre el poder, la producción y la inteligencia, se condenaban a no poder desarrollar productos con ventajas competitivas (no tenían ni la productividad ni la competitividad requerida) y estaban destinadas a ser regiones perdedoras e involutivas.

Si se dejan de lado las posiciones que a priori son antimercado y antiglobalización, *dos* son los discursos fundamentales sobre la economía global y sobre las relaciones entre la economía global y las regiones, cuyos supuestos y principios inciden en la concepción y organización del desarrollo regional y en la concepción del papel que los gobiernos pueden o deben jugar en el desarrollo. El primer discurso es *el neoliberal*, cuyos principios son conocidos y ponen el acento en mercados libres, estados mínimos y multilateralismo débil. En contraste, el segundo discurso es el llamado *intergubernamental o internacional*, cuyo principio consiste en la necesidad de establecer regulaciones de alcance mundial, de manera que exista una política económica mundial que enmarque la globalización protagonizada por actores económicos que no prestan atención a los efectos sociales nacionales e internacionales de sus inversiones, producciones y comercios.

En el enfoque neoliberal los mercados financieros, comerciales y laborales de escala global, dejados a su lógica de intercambio de utilidades, son suficientes para impulsar el crecimiento y desplegar sus beneficios mediante su dinámica de eficiencia, competencia e innovación, de modo que la intervención estatal conveniente y necesaria es la que se reduce a proteger los derechos de propiedad y a disminuir los diversos costos de transacción mediante una política macroeconómica rigurosa y estratégica, así como mediante actividades de seguridad pública y jurídica. El estado que se requiere es el estado de derecho o penal más que uno que pretenda constituirse en agencia de dirección económica. Los liberales tienen claro además que la economía mundial competitiva pone en juego no sólo a las firmas privadas sino a países enteros con sus sistemas institucionales y fiscales, por lo que la globalización tendrá el efecto de poner a competir también a los estados nación, con el efecto positivo de hacerlos eficientes y de calidad, mejorando la calidad de su regulación, sus incentivos y sus servicios. En este enfoque, los actores económicos

¹ El concepto de “competitividad sistémica” fue acuñado por el Instituto Alemán de Desarrollo, mientras el de “eficiencia colectiva” por el Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex, del resto dos instituciones de investigación que interactúan sistemáticamente.

mundiales según los objetivos de sus actividades podrán seleccionar estados que tienen altos niveles de servicios públicos y, por ende, estarán dispuestos a pagar altos niveles de imposición fiscal, mientras otros actores económicos podrán seleccionar bajos niveles de servicio público y de impuestos. El efecto final será un arreglo o distribución territorial pareto – óptima de las actividades económicas en el mundo.

Los efectos de una globalización puramente liberal no son todos positivos sino que incluyen resultados indeseados de vario tipo, que se relacionan no sólo con la desigual distribución de sus beneficios entre localidades y personas, que es la evidencia y la crítica más recurrente de los alternativos. Resalto en cambio un indeseado efecto político, que se ha dado en llamar “el encuadramiento / encorsetamiento de la democracia”, y que tiene que ver con el hecho de que los gobiernos, con tal de capturar la movilidad de los actores económicos globales deciden establecer niveles de regulación e imposición fiscal que pudieran ser atractivos para ellos pero empero diferentes de los niveles que escogerían para responder a las preferencias de sus ciudadanos manifestadas democráticamente. Más aun, sus decisiones fiscales, laborales, ambientales... tendrán el efecto de arrastrar a otros estados por esa dirección, incentivando movimientos hacia la alta o hacia la baja de la regulación y los impuestos, sin prestar atención prioritaria a las necesidades y aspiraciones de sus comunidades. El efecto final potencial es un vaciamiento o desempoderamiento de la política, que significa que el poder sobre el rumbo y la organización de la sociedad humana pasa de los estados, democráticos, a las cadenas económicas globales dominadas por firmas líderes. La paradoja del desarrollo sería que la economía crece a condición de que la política decrezca.

El segundo discurso, el intergubernamental, considera que el crecimiento de la economía global podrá sostenerse a condición de que se neutralicen sus fallas y sus efectos sociales negativos, lo cual puede alcanzarse sólo si se establece un orden económico global, un orden de instituciones políticas mundiales que regulen sus patrones de comportamiento. En esta perspectiva, el problema central no consiste en la globalización, en el sentido de competición global o integración mundial de las economías nacionales, sino en la carencia de estructuras globales de gobernanza, de regulación y organización de la economía. Este discurso no sólo quiere responder a las fallas de la economía global sino a la paradoja peligrosa de que las instituciones que el crecimiento global requiere para ser regulado son de ámbito nacional y no internacional. Nos encontramos con una economía, cuya dinámica es internacional, y con el hecho de que las instituciones políticas tienen sólo vigencia nacional, son territoriales. El efecto es previsible: un proceso de crecimiento económico incontrolado porque no es estructurado ni regulado por ninguna institución apropiada, dado que el terreno institucional es hoy todavía el terreno nacional y que los estados nacionales encuentran fuertes dificultades para construir pactadamente instituciones de alcance y vigencia internacional. En consecuencia, es necesario reactivar la política y la regulación internacional o intergubernamental, dando origen a una gobernanza global, mediante formas más densas de coordinación y cooperación entre los estados o los gobiernos (como los “regímenes internacionales” o los tratados comerciales) o mediante la creación y consolidación de organismos supra e internacionales, multilaterales (FMI, BM, OCDE, UE). Va de suyo observar que si en el primer discurso neoliberal el mercado con sus

intercambios era la referencia básica, aquí lo son los gobiernos pero en modo intergubernamental o multilateral, lo que significa en la realidad estados o gobiernos integrados en estructuras complejas de regulación, coordinación y cooperación, que se caracterizan por dependencias mutuas y soberanías compartidas, es decir, con pérdida de soberanía o con una idea estratégica alternativa de la soberanía nacional. La conclusión en sentido contrario es que las políticas económicas diseñadas con una perspectiva nacional exclusiva, que buscan adaptar el aparato productivo a la nueva dinámica mundial (ver políticas comerciales) o tratan de protegerse de influencias externas (políticas proteccionistas con uso de instrumentos fiscales, monetarios y comerciales), están destinadas al fracaso.

El enfoque del desarrollo regional

La pérdida de sentido económico del territorio nacional como la referencia decisiva o última para desencadenar un desarrollo sostenido llevó a dar centralidad a unidades territoriales específicas, a las “regiones” (independientemente de su ubicación en / pertenencia a un estado nacional territorial), en tanto posean y acrediten capacidad de producir ventajas competitivas por el valor que sus productos generan a consumidores de ubicación territorial diversa y cambiante, que pueden ser nacionales o extranjeros. Las regiones son los centros activadores de la economía global y las iniciativas de desarrollo regional son posibles de llevarse a cabo y de tener éxito si se relacionan (con pensamiento estratégico) con la dirección, dinámica y forma de operar de la economía global. De aquí el dicho “piensa globalmente y actúa localmente”. Obviamente no se entienden a las regiones principalmente como entidades territoriales, sino como regiones económicas, que son tales en sentido propio si y sólo si (como sabido) integran en el territorio una unidad económica integradora y coherente de actividades, en vez de continuar a ser un agregado inconexo de actividades de producción e intercambio que ocurren en un ámbito espacial. La integración, unidad o sistema es posible de ser construida por la cercanía y continuidad territorial, por identidades sociales históricamente formadas, por poderes públicos cercanos a la dinámica de su sociedad, pero sobre todo por las vinculaciones y eslabonamientos productivos, financieros, tecnológicos, comerciales, de servicios, que en ella tienen lugar. En continuidad, el desarrollo regional es posible si crea y mantiene esa unidad económica, que es la que incrementa su productividad, y si ésta genera ventajas competitivas sobre otras unidades regionales que se mueven en el mismo sector industrial o en sectores similares. En este sentido existe la región si existe “eficiencia colectiva” y es un “sistema de competitividad”, que incluye vinculaciones y asociaciones público, privadas, sociales. El desarrollo de la región va a depender comparativamente del grado de desarrollo que ha alcanzado su sistema de eficiencia y competitividad respecto de otras regiones, y el grado de desarrollo va a depender de la consistencia de las redes de negocio y de política que los actores de la región hayan sido capaces de crear y sostener a pesar de dificultades mentales, políticas y económicas.

Sin ignorar otras teorías y propuestas, como la de “El diamante de Porter” (condiciones de los factores, la demanda, la estructura y rivalidad del sector industrial, el conjunto de industrias de proveedores y de apoyo, el gobierno como agente facilitador y promotor), mi

posición se inclina a las tesis del DIE (*Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, German Development Institute*) que en un primer momento pusieron el acento en la “competitividad sistémica” y que complementaron después con el “triángulo económico internacional” (*World Economic Triangle*). El desarrollo regional tiene como primera tarea construirse como / constituirse en un sistema competitivo, cuyos determinantes se encuentran en diversos espacios y niveles de la sociedad: micro, meso, macro y meta, cada uno de los cuales tiene una lógica de acción diferente pero susceptible de complementación. Por ende para poner en marcha el desarrollo regional hay que trabajar en cada uno de esos niveles y hay que integrarlos alrededor de específicas decisiones sobre proyectos de desarrollo (estructurados alrededor de precisas ventajas competitivas, según vocacionamiento, historia, competencias esenciales...), dado que el desempeño relevante y eficiente de cada una de las dimensiones es necesario pero insuficiente.

El nivel micro concierne al mundo de las empresas, cuya eficiencia y competitividad debe asegurarse y descansa en esquemas de organización empresarial, patrones de dirección, interacción entre productores, proveedores y consumidores, integración en redes tecnológicas y cadenas productivas... El nivel meso concierne al mundo de las políticas públicas, entre las cuales para el aseguramiento de la productividad competitiva destacan las políticas educativas, de infraestructura, de ciencia y tecnología, ambiental, comercial, industrial... El nivel macro concierne a las políticas monetarias y a la política fiscal, con una estructura presupuestaria equilibrada de gasto público... El nivel meta concierne la cultura político económica de los habitantes y las autoridades, relacionadas con las expectativas sobre la acción del gobierno y la actividad económica (Ver diagrama 1).

Es digno de observar que este planteamiento pone mayor énfasis en la productividad / competitividad que en la política macro o financiera, como se ha insistido tanto en México y en otros países, puesto que la estabilidad monetaria y la disposición de financiamiento para las empresas representan indudablemente condiciones necesarias pero que de suyo son insuficientes para impulsar y sostener el desarrollo competitivo, que va a depender de lo que hagan las empresas para organizarse y de lo que haga el gobierno con sus políticas y programas. El enfoque financiero del desarrollo es complementado y corregido en su exageración. La condición suficiente para el desarrollo competitivo se alcanza con / es la interconexión o interdependencia productiva de los actores de cada uno de los niveles, que son actores públicos, privados y sociales, por lo que el modelo abandona la oxidada dicotomía estado – mercado y los modos antagónicos de pensar la relación entre estado y mercado. La interconexión o interdependencia de los actores participantes en el desarrollo, pensada como la condición básica del desarrollo, abre tento un patrón de gobernanza post estatista como post neoliberal del desarrollo, introduciendo la idea de una gobernanza por asociación público – privada (PPP) o por redes político – sociales.² De todos modos, las ideas estatistas de desarrollo regional con el gobierno como líder o centro de mando ceden

² Si algo pudiera echarse de menos en el modelo de la “competitividad sistémica” es el bajo énfasis que pone en las instituciones de justicia y policía o en el papel de los legislativos, condiciones institucionales que en México y en otros países latinoamericanos son deficientes o inestables y que, sin ellas, simplemente el desarrollo ni puede lanzarse y menos mantenerse.

a una idea de gobernanza como proceso directivo de un sistema de actores (*governance system*, como dice el PNUD) más que estructurada o dominada por la acción de gobierno.

En esta perspectiva regional primera el secreto del desarrollo regional se encontraba en la calidad y asociación de los actores de nivel local y se pensaba a la economía mundial como un entorno dado e independiente con su propia lógica y dinámica, que sobredeterminaba la actividad regional, de modo que ésta tenía que adaptarse a su movimiento tratando de entender su dinámica y rumbo y producir productos con ventajas peculiares competitivas que pudieran integrarse al movimiento de la producción y el consumo mundial. En esta primera perspectiva, las regiones eran actores *en pero no de* la globalización. Trataban desde ellas mismas entender la dinámica global y adaptarse a sus requerimientos seleccionando sus productos, pero no eran actores globales, no formaban parte de las cadenas productivas globales que eran el motor de la globalización ni influían en su dinámica. Esta idea cambió cuando se observó que las regiones competitivas tenían como factor significativo de animación de su desarrollo interno su eslabonamiento con las demandas específicas provenientes de segmentos precisos del mercado global, cuyas especificaciones de producto o servicio incluían además los estándares y normas de algunos sistemas de la gobernanza que regulaba el proceso económico mundial. Por consiguiente, se observó que para sostener el desarrollo regional era importante que existieran vínculos entre los actores locales, pero también lo eran los vínculos entre éstos y los actores globales que influían con sus demandas y normas en las opciones de los actores locales. Hoy, en contraste, ha ido tomando forma la idea y propuesta de que el desarrollo regional depende de los vínculos que se establezcan entre los actores locales / regionales y otros actores externos, que pueden ser globales o no (y ese vínculo hace que los actores regionales sean globales y no actuando en la globalidad), así como los vínculos que se establezcan entre el modo de gobernanza local y el modo de la gobernanza global, lo cual cambia el rol del gobierno en el desarrollo regional, pero cambia también la idea de cómo se conduce la economía global.

Lo que se quiere decir, tomando distancia de los dos dominantes discursos, el neoliberal y el intergubernamental, es que además de las interacciones de mercado entre las firmas de diversas regiones (*gobernanza por mercado*) y además de las normas que imponen los organismos multilaterales (*gobernanza por normas intergubernamentales*), existe otra forma de gobernanza de la economía global que influye en las decisiones de los clusters locales. A saber: las regiones cada vez más forman parte o son eslabones de cadenas de valor globales, cuyos actores han establecido deliberadamente sobre la marcha sus propias reglas para coordinarse de manera eficiente, de modo que gobiernan sus interacciones económicas conforme a normas y responsabilidades precisas que toman en consideración la supervivencia de la red en su conjunto, por lo que no son simplemente las reglas del puro mercado de ganancias exclusivas de unas firmas. Es decir, las regiones se integran no a procesos de mercado puros sino a procesos y estructuras de "*gobernanza global privada*", cuyos requisitos y normas han dado origen y estructurado a las cadenas de valor productivas o comerciales. En continuidad, las regiones siguen necesariamente normas y estándares de gestión y producto, técnicos, laborales, ambientales, sociales...que han sido

producidos y son monitoreados con sanciones por “redes globales de política”, en la que están presentes gobiernos, ONGs y empresas.

En este sentido el gobierno o la gobernanza de la economía global es el resultado de las interacciones y vinculaciones de las regiones, las cadenas globales de valor y las redes globales de política, que han creado un sistema de reglas del juego (reglas para entrar a jugar y para jugar), que el DIE resume en su metáfora “*el triángulo de la economía mundial*”, que reconoce la gobernanza económica por relaciones de mercado o por reglas intergubernamentales, pero que las complementa con un aporte normativo nuevo, diferente, relativo a normas técnicas y de comportamiento productivo y comercial, normas que se han vuelto significativas para que la economía mundial se desarrolle sostenidamente. *La gobernanza (dirección, coordinación) del desarrollo económico global está entonces constituida a) por mercados, b) por gobiernos y c) por redes privadas de negocios y de política.* Trasladado esto al desarrollo regional, que no puede existir más que integrado al desarrollo global, significa que la gobernanza (dirección, coordinación) del desarrollo regional, digamos el buen gobierno del desarrollo regional, tiene varias lógicas y normas de acción que deben complementarse e integrarse en un sistema normativo, a saber, las reglas utilitarias de los mercados, las reglas jurídicas estatales de la seguridad de los ciudadanos (y de la provisión de servicios), y las reglas técnicas de interacción y producción que han establecido las redes de negocios y de política pública de actores privados para su coordinación y eficiencia competitiva. En este sentido, el gobierno representa una agencia y un mundo normativo específico y limitado, absolutamente necesario pero insuficiente para la conducción del desarrollo, a menos que sus normas y actividades coactivas y administrativas se relacionen con los otros cuerpos de las normas privadas y sociales, se eslabonen con ellas, dando forma a un sistema normativo complejo, y termine el gobierno siendo la agencia de coordinación del sistema.

El “triángulo económico mundial” está específicamente compuesto por “firmas líderes”, “cluster locales con sus políticas locales” (= competitividad sistémica de la región) y por “los estándares globales de las redes de política”. Hay un conjunto limitado de firmas que determinan número y características de los productos regionales, son los demandantes globales o los compradores globales, que dan origen a la formación de las cadenas de valor a las que los productos regionales se integran. Dicho de otro modo, los cluster locales no producen para mercados globales anónimos sino para esas empresas líder, entrando en sus cadenas productivas por periodos de tiempo, las cuales determinan lo que hay que producir con sus especificaciones, la manera como hay que producirlo (que implica reglas técnicas precisas de proceso, con estándares de equipo y desempeño, más estándares laborales y ambientales) y el flujo físico de los productos. Las especificaciones de las cadenas se basan en estándares establecidos y compartidos, que van respetados para poder permanecer en la red y que obviamente influyen en las prácticas gerenciales y en la organización del trabajo, obligándolas a cambios mayores o menores. (Ver diagrama 2)

III. La acción del gobierno en el nuevo desarrollo.

Varias de las consideraciones acerca del modo como el desarrollo mundial se desenvuelve llevan no tanto a un rol disminuido del gobierno en la cuestión del desarrollo sino a un *rol diverso*, que hace que el gobierno tenga que emplear en las nuevas condiciones otros instrumentos institucionales, de políticas y otras prácticas de interacción con la sociedad, muy distintos a los instrumentos de planificación, sobrerregulación, protección, intervención directa en el ciclo económico, mando, que empleó en el pasado. La globalización ha puesto en el centro de las decisiones fundamentales del desarrollo a actores económicos, independientes del gobierno, los cuales han creado sus propias reglas comportamentales y técnicas para asegurar la eficiencia, calidad y previsibilidad de sus intercambios. Y esto ha ocurrido antes, durante y después de que el estado ha perdido poderes, recursos, capacidades directivas a raíz de la crisis fiscal, que lo ha obligado a redimensionar su aparato y a liberalizar la economía nacional, abriendo la puerta a inversiones y competencia en las localidades del territorio nacional. Debido a estos hechos (y a otros, que no se mencionan por relacionarse con otras problemáticas), que pueden ser inquietantes por muchas razones, ha crecido la pregunta teórica y la preocupación ciudadana acerca de la capacidad directiva de los gobiernos: si los gobiernos dirigen, qué dirigen y hasta dónde dirigen.

La importancia teórica que ha tomado el problema de la capacidad / eficacia directiva de los gobiernos se debe entre nosotros al hecho que más o menos ha quedado resuelto axiológica y teóricamente *el problema del sujeto de gobierno / la institución gobierno*, debido a la democratización de los regímenes y a la inicial restauración del estado de derecho (a pesar de la ambigüedad del reciente conflicto postelectoral). En el pasado, los cuestionamientos a los gobiernos apuntaron a sus reales o supuestas características impresentables o ilegítimas, tales como su carácter y rol de agente de la clase dominante (años 60 y 70, bajo la perspectiva de la sociología política marxista) y, en los años 80 y 90, abrumadoramente, a su carácter autoritario (con toda su cauda de adjetivos populista, patrimonialista, intervencionista, arbitrario, clientelar, represivo...). Recientemente el único cuestionamiento que sobrevive hacia el gobierno como sujeto es su eventual o real carácter de corrupto u opaco, o bien de ineficiente (crítica esta que más que al sujeto apunta a la capacidad de gobernar).

Al haber dejado de ser el sujeto de gobierno / la institución gobierno el centro del problema cognoscitivo y práctico, *el problema se ha desplazado al proceso de gobierno, a la gobernación, la gobernanza*. El nuevo planteamiento centrado en el proceso de gobernar más que en el sujeto de gobierno se justifica porque si algo dejaron en claro las crisis fiscales, políticas y administrativas de nuestros estados sociales desarrolladores de formato autoritario es que *no todo actuar del gobierno, por ser del gobierno, es directivo o tiene efectos directivos*. Al ocasionar la crisis el gobierno se mostró factor de desgobierno. En la crisis, se rompió la equivalencia entre acción de gobierno y gobernación / dirección de la sociedad. Y la diferencia sigue presente en los gobiernos democráticos, particularmente en los de reciente establecimiento. No todas las acciones de gobiernos libremente elegidos, representativos y observantes de las leyes, sólo por esas valiosas características, son directivas o tienen efectos directivos, particularmente en los asuntos relativos al

crecimiento económico / desarrollo social, cuyos actores y conductores son actores privados y públicos de alcance internacional, que son externos al gobierno.

A estos hechos que miran algunos al pasado de la crisis y otros al futuro de la sociedad en el entramado complejo de la economía mundial se debe que se le llame al proceso directivo de la sociedad *gobernanza* y no gobierno. Al dejar de estar en manos del gobierno o sólo en manos del gobierno el proceso de dirección del desarrollo, éste es una acción colectiva de conducción y coordinación, de autogobierno, en la que participan diversos actores, públicos, privados, sociales, nacionales, extranjeros, internacionales con diversos roles y pesos. La gobernanza es entonces el proceso de dirección de la sociedad en el que participa el gobierno pero que ya no se reduce al actuar del gobierno, en tanto intervienen otros actores en la definición del rumbo del desarrollo y de las formas de organizarse para realizar los objetivos del desarrollo en plazos establecidos. Gobernanza es el proceso político-social, público-privado de dirección de la sociedad. Sin un proceso colectivo, participativo, compartido, coproducido de dirección social, el actuar del gobierno, por más voluntarioso, honesto, transparente, eficiente que sea, es insuficiente. Por estas características de la dirección, el gobierno es una agencia de coordinación de la acción colectiva más que de subordinación.

El corazón del concepto de gobernanza es un *concepto descentralizado de la dirección de la sociedad*. El desarrollo de la sociedad en las actuales condiciones (globalización, diferenciación social, independencia y autonomía de los actores económicos, civiles y políticos...) ya no puede ser dirigido (controlado) por un centro de inteligencia (el estado o el gobierno) que además ya no dispone de todos los recursos requeridos para una dirección eficaz del desarrollo, sino que los instrumentos y recursos directivos, comenzando con el recurso intelectual de la información y del conocimiento científico y tecnológico y siguiendo con los recursos financieros, productivos y gerenciales, están dispersos y distribuidos entre una multiplicidad de actores independientes e interdependientes, que ya no pueden ser forzados por el gobierno a aportarlos y que además tienen la capacidad de eludir los controles e imperativos del gobierno debido a sus ramificaciones con otros actores y con otras oportunidades que se encuentran más allá de los territorios del gobierno. Dirigir una sociedad es lograr la interdependencia y coordinación de esta multiplicidad de unidades independientes, pero la coordinación ya no puede lograrse mediante el mando de un centro directivo general, que establece normas, estándares y procedimientos, que todos no tienen más opción que aceptar, aunque tampoco la coordinación es el resultado de la mano invisible o la armonía prestablecida (según las tesis puras de mercado).

La dirección del desarrollo toma forma entonces a través de interacciones deliberadas entre los actores privados y sociales, extragubernamentales, con el fin de producir sus normas, estándares, procedimientos y buenas prácticas para asegurar la eficiencia, continuidad, calidad y seguridad de sus intercambios. Ha aparecido así toda una constelación de normas y estándares privados de autogobierno que las corporaciones privadas respetan para estar en el juego del crecimiento económico. Y la dirección del desarrollo toma forma también mediante las interacciones deliberadas que establecen los actores económicos y los actores políticos y los actores políticos entre sí para crear normas, estándares, procedimientos de

interacción, tipos de política pública y de provisión de servicios públicos, que impidan el delito por infracción de propiedades, contratos y obligaciones públicas y que asimismo favorezcan un clima de inversión, formación de capital humano, eficiencia colectiva, capital social. En los hechos es una gobernación reticular o por redes (*networkgovernance*) público – privadas, *gobernanza por redes interorganizacionales*, en la que están presentes más normas que las jurídicas, las normas técnicas y morales, y en la que hay políticas de negocios enlazadas con las políticas públicas. En suma, el concepto de nueva gobernación consiste en que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia – asociación – coproducción – corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales.

En los hechos de la sustentación de un desarrollo regional exitoso la distribución de los papeles del gobierno y de la sociedad, la división del trabajo, están apuntados en la “competitividad sistémica”. Por lo pronto, la premisa del desarrollo es el fin de la idea del gobierno todo terreno y panacea. Pero, si quisiéramos concentrar la atención en el rol específico del gobierno, sus tareas son precisas: a) la primera, sólo de él, es ser eficiente en su capacidad de procuración de justicia, creando un sistema de policías competentes, imparciales y honestos, complementado con un sistema de justicia confiable, de modo que seguridad jurídica y pública esté garantizada. Sin esto su contribución a la dirección del desarrollo es insignificante. Asimismo dar forma a un sistema fiscal que sea incentivador del ahorro y la inversión; además de asegurar un comportamiento macroeconómico estable y toda una serie de actividades fiscales que eviten la corrupción desincentivadora (sistema de aduanas), con su cauda de contrabando y piratería tecnológica, además de fustigar la evasión y elusión fiscal; b) debe otorgar la máxima prioridad a la prestación directa o asociada de los servicios públicos orientados a la creación de capacidad social y capital humano que va desde educación y salud a la investigación científica y tecnológica; c) debe asumir la tarea de la construcción directa o asociada de la infraestructura física y telecomunicacional adecuada; d) debe coproducir las políticas públicas relacionadas con el desarrollo fomentando la formación de redes de política y de negocios; e) debe armonizar la regulación jurídica con las regulaciones técnicas de calidad y seguridad de las organizaciones privadas (relacionadas con producción, logística, servicios, transporte, contaduría, ambiente, sistema de trabajo...); f) debe aceptar y animar mediante diversos instrumentos la formación de cadenas productivas interorganizacionales en la región, así como aceptar y promover la sinergia entre organizaciones económicas, sociales y educativas, particularmente las de educación e investigación tecnológica; g) debe ser un proveedor de información confiable sobre reglas de acuerdos comerciales, normas internacionales, tendencias de los sectores industriales mundiales, situación nacional y regional de crecimiento económico y desarrollo humano; h) seguir el principio de subsidiaridad en sus relaciones con las regiones, no interfiriendo con la iniciativa privada y social cuando ésta es competente y responsable, y haciéndose presente con energía cuando la sociedad económica y civil no muestra capacidad para lanzar y sostener el desarrollo.

En suma, para el sentido de dirección (contra la percepción de ir a la deriva) y para la efectividad de un país (contra la percepción de que se deteriora la calidad de la vida

asociada y se pierden posiciones productivas y competitivas frente a otros países), se requieren más capacidades que las que posee el gobierno, más actores que los agentes del gobierno, con los que éste ha de coordinarse y acaso coordinar en ciertas materias, y más lógicas de acción (fines e instrumentos) que las que son peculiares del actor gobierno y los actores políticos. La tarea directiva del gobierno es necesaria, pero no puede ser realizada más que como socio de los actores sociales y ya no como indiscutido comandante en jefe, a la manera de los hermosos tiempos de antaño. El efecto final es que gobernar consiste hoy en crear interdependencias entre los actores públicos y privados, entre los actores políticos y civiles de una sociedad; crear tejido común, zonas de acercamiento y cooperación. Interdependencias puesto que la dependencia al gobierno es prácticamente imposible, así como coordinaciones dado que la subordinación al gobierno es la excepción más que la regla o es algo propio de ámbitos públicos circunscritos (y esenciales) como el de la obediencia a la ley. Se perfila y se restaura la idea profunda de la gobernación como el proceso directivo de la sociedad en el que el actor gobierno es un agente integrante del proceso social, empotrado en el proceso, con un papel significativo y acaso hasta decisivo en determinadas materias, pero que ha dejado de ser el actor directivo único, el dominante y trascendente a la dinámica de la sociedad. El gobierno es hoy una agencia de coordinación social. Y esta gobernanza, este nuevo proceso y estilo de gobierno, es la que tiene futuro, es la propia del desarrollo económico y social.