



## TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Gobernanza, coparticipación social  
y mundialización: Examen preliminar  
de cuestiones****I. Introducción**

1. El Grupo de Trabajo decidió el pasado noviembre celebrar un primer debate en marzo de 2003 sobre el tema de «la gobernanza, la coparticipación social y la mundialización» y pidió a la Oficina que preparase un documento de exposición de conceptos en el que se señalasen los temas clave de debate. Se previó que el examen del presente documento determinará el contenido del documento más sustantivo que se presentaría y examinaría en noviembre de 2003.
2. La gobernanza, y la función que en ella desempeña la coparticipación social, tiene mucho que ver con la manera en que se pueden mejorar las repercusiones sociales de la mundialización. En la actualidad se reconoce generalmente que la buena gobernanza es un requisito previo para el desarrollo. La buena gobernanza incluye la capacidad de aprovechar la mundialización para alcanzar niveles más elevados de crecimiento económico y para distribuir más ampliamente sus beneficios. En el contexto actual de rápida integración económica, las cuestiones de la gobernanza mundial han adquirido una importancia considerable. Sin embargo, esas cuestiones no se tratan en el presente documento, ya que están siendo tratadas por la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización.
3. El término «gobernanza», tal como se utiliza en los textos de ciencias sociales, se puede definir como la influencia sobre el control, dirección o reglamentación del conjunto de instituciones y políticas que determinan el funcionamiento de una economía y una sociedad. Se trata de un concepto más amplio que el de estructura de autoridad política y función de gobierno, e incluye la función que desempeñan las instituciones económicas y sociales que sustentan el funcionamiento de una economía. Esas instituciones incluyen el marco de normas y reglas tanto formales como informales que orientan las interacciones entre los agentes no gubernamentales, como las organizaciones de empleadores y los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales (ONG). A su vez, la coparticipación social se refiere a las relaciones de colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores para alcanzar de mutuo acuerdo objetivos económicos y sociales.

## II. La interrelación entre gobernanza, coparticipación social y mundialización

4. La importancia de la gobernanza en la mundialización y su dimensión social se puede exponer de la manera siguiente. Muchos países han liberalizado el comercio y los flujos de inversión para tratar de recoger los beneficios económicos de la mundialización en términos de mayores niveles de crecimiento y de creación de empleo. Pero las consecuencias reales de esa liberalización dependen en gran medida de la calidad de la gobernanza. Por ejemplo, una capacidad limitada para elaborar y aplicar políticas económicas puede dar como resultado que el alcance, la oportunidad y el orden de las medidas de liberalización sean inadecuados y que, por lo tanto, produzcan resultados desfavorables<sup>1</sup>. Del mismo modo, la mala gobernanza, que se refleja, por ejemplo, en inestabilidad política y social, elevados niveles de corrupción, derechos de propiedad poco seguros, incumplimiento de contratos, inestabilidad macroeconómica y mercados gravemente distorsionados impedirá que un país recoja todos los beneficios de la mundialización. Esa situación disuadirá a los inversores nacionales de explotar las nuevas oportunidades que ofrecen los mercados de exportación y el país no conseguirá atraer inversión extranjera. También, se obstaculizarán los ajustes necesarios de la estructura de la economía.
5. Por lo tanto, la mala gobernanza, tal como se ha descrito en el párrafo anterior, limitará gravemente los beneficios económicos generales que se pueden obtener de la mundialización. Al mismo tiempo, agravará los costos sociales. La apertura de la economía, sobre todo en el contexto de una mala gobernanza, la expondrá a un mayor riesgo de fluctuaciones económicas e, incluso, de crisis económicas. El proceso de ajuste creará también perdedores y ganadores. Todo esto se traduce en una mayor inseguridad económica que se debe corregir mediante instituciones sociales sólidas que proporcionen mayor protección social, asistencia al ajuste para los perdedores y acceso equitativo a las nuevas oportunidades económicas. En los países en que la gobernanza es deficiente esas instituciones son débiles o no existen, lo que aumenta enormemente los costos sociales de la mundialización.
6. La coparticipación social es un elemento importante de esta relación general entre gobernanza y mundialización. Un requisito básico de la buena gobernanza es que deben existir instituciones que promuevan la participación efectiva de grupos de interés en la formulación y aplicación de políticas que les afecten. En ese marco, las organizaciones libres e independientes de trabajadores y empleadores pueden actuar como grupos de presión a favor de un gobierno más participativo, transparente y responsable. Al mismo tiempo, la coparticipación social puede ser un factor importante para aumentar la productividad y la competitividad económica. Como tal, la coparticipación social efectiva está llamada a desempeñar una función clave a la hora de reducir los costos sociales de la mundialización y garantizar un acceso más equitativo a sus beneficios.

## III. Interés creciente en cuestiones de gobernanza

7. La creciente atención que se presta a esta amplia cuestión de la gobernanza surge de varias fuentes interrelacionadas. Una de ellas es el reconocimiento de que la mala gobernanza ha

<sup>1</sup> Véanse los documentos presentados en las dos reuniones anteriores del Grupo de Trabajo: *Liberalización del comercio y empleo* (documento GB.282/WP/SDG/2) e *Inversión en la economía global y trabajo decente* (documento GB.285/WP/SDG/2).

sido una causa básica para no alcanzar el desarrollo. Un ejemplo extremo de esta situación es la incidencia cada vez mayor de la «falta» de Estado o colapso de la autoridad política que han conducido a la anarquía y la regresión económica<sup>2</sup>. En términos generales, cada vez se admite más que centrarse única y exclusivamente en políticas económicas, como, por ejemplo, «el mantenimiento de precios correctos», la privatización, o la estabilización macroeconómica dista de ser suficiente para alcanzar el desarrollo económico. El fracaso de las primeras políticas de ajuste estructural del decenio de 1980 que se basaban en ese enfoque fue un ejemplo claro de lo expuesto. Esta idea se vio reforzada por la experiencia en el decenio de 1990 de los países con economías en transición, que puso de relieve la importancia crucial que la existencia de instituciones adecuadas tenía para el funcionamiento de una economía de mercado. La privatización y la liberalización económica sin que se hubiera establecido previamente un sistema eficaz de derechos de propiedad y obligación contractual y de reglamentación de prácticas de mercado abusivas produjo resultados decepcionantes. Del mismo modo, la crisis financiera asiática de 1997-1998 proporcionó un ejemplo dramático de la importancia de que exista una reglamentación adecuada del sector financiero y una buena gestión empresarial.

8. Se ha producido también un cambio paralelo en el pensamiento económico que concede mayor atención a los factores institucionales en la determinación de los resultados económicos<sup>3</sup>. Cada vez se reconoce más la importancia de que exista un sistema seguro de derechos de propiedad, de que se reduzcan los costos de las transacciones económicas y se eliminen la corrupción y las prácticas basadas en la «búsqueda de rentas» de los actores económicos. También se tiene cada vez más conciencia de la función que desempeñan el «capital social» o la red de instituciones y valores (como la confianza) que sustentan la interacción entre los actores de una economía de mercado<sup>4</sup>. También se han reconocido los problemas que implica la adopción de medidas colectivas y el encauzamiento de las actividades de los grupos de interés hacia el interés común<sup>5</sup>.
9. Este interés creciente en la cuestión de la buena gobernanza ha sido también avivado por el movimiento a favor del fortalecimiento de los derechos humanos fundamentales y la democracia. El fomento de los derechos humanos ha sido reconocido no sólo como un fin básico en sí mismo sino también como un medio importante de garantizar la buena gobernanza y alcanzar el desarrollo económico. Además, la buena gobernanza es, a su vez, esencial para garantizar que se respetan plenamente esos derechos.

<sup>2</sup> Véase «Development and Change», vol. 33, núm. 5, noviembre de 2002, número especial: *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Véase también Karl Wohlmuth, Hans H. Bass y Frank Messner (editores): «Good Governance and Economic Development» (Lit Verlag, Munster, 1999).

<sup>3</sup> Para un examen general de esta corriente de pensamiento véase Lin, Justin Yifu y Jeffrey B. Nugent, *Institutions and Economic Development*, en J. Bherman y T.N. Srinivasan (editores), *Handbook of Economic Development*, vol. 3A (North-Holland, Amsterdam, 1995). Véase también John N. Drobak y John V.C. Nye (editores): *The Frontiers of the new Institutional Economics* (Academic Press, 1997).

<sup>4</sup> Hall, Robert E. y Charles I. Jones: *Why do some countries produce so much more output than others?*, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114(1), febrero de 1999, págs. 83-116.

<sup>5</sup> Olson, Mancur: *The Logic of Collective Action* (Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido), 1965). Se trata de la obra fundamental de este campo de investigación.

10. El nuevo consenso internacional que sitúa la reducción de la pobreza en el centro de los esfuerzos de desarrollo ha conducido también al reconocimiento de que la buena gobernanza es un factor esencial para reducir efectivamente la pobreza. Las consecuencias de la mala gobernanza, como los altos niveles de corrupción y la inflación, afectan principalmente a los pobres<sup>6</sup>. Las instituciones que están al servicio de los intereses de una élite y excluyen a los pobres de la participación en los mercados son un factor importante de perpetuación de la pobreza. Por ejemplo, la mala gobernanza, que se refleja en aspectos como la dificultad de obtener créditos, los derechos de propiedad poco seguros y las barreras reguladoras para la entrada en el mercado han contribuido a confinar a los pobres en el sector informal<sup>7</sup>. Del mismo modo, la incapacidad de los gobiernos para proveer los servicios públicos básicos, como educación y asistencia sanitaria, afecta también principalmente a los pobres. En líneas generales, la ausencia de gobernanza democrática conduce a la desatención de los intereses de los pobres y a proporcionar respuestas inadecuadas a sus necesidades<sup>8</sup>.

#### IV. Objetivos y estrategias de promoción

11. En la actualidad, el consenso acerca de los elementos clave de la buena gobernanza es cada vez mayor<sup>9</sup>. Entre esos elementos figuran los siguientes:

- a) el respeto de los derechos fundamentales, incluidos los que figuran en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, el estado de derecho y la existencia de un gobierno honrado, transparente y responsable;
- b) un sistema eficaz de derechos de propiedad y de cumplimiento de contratos;
- c) la reglamentación de los mercados para detener el fraude y las prácticas anticompetitivas y promover una buena gestión empresarial;
- d) la existencia de instituciones fiscales y monetarias que garanticen la estabilidad económica;
- e) la existencia de instituciones que proporcionen protección social y gestionen los conflictos sociales. Entre ellas se incluyen instituciones sólidas de mercado de trabajo que se ajusten a las normas de la OIT;
- f) un nivel adecuado de capital social y de confianza que sustente las transacciones económicas.

<sup>6</sup> Banco Mundial: Informe sobre el desarrollo mundial, 2002: Instituciones para los mercados (Banco Mundial, Washington DC, 2001).

<sup>7</sup> Para un examen más detallado de la relación entre la mala gobernanza y la existencia y el crecimiento de la economía informal, véase la Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90.ª reunión (2002).

<sup>8</sup> A.K. Sen: «*Development as Freedom*» (Knopf, Nueva York, 1999).

<sup>9</sup> Rodrik, Dani: «*Institutions for High-Quality Growth: What are they and how to acquire them*» (documento distribuido en la Conferencia del FMI sobre reformas de segunda generación, octubre de 1999).

**12.** También se ha ido creando un conjunto cada vez mayor de documentación sobre los factores determinantes de la buena gobernanza. Como se ha mencionado anteriormente, una influyente corriente de pensamiento subraya que el respeto de los derechos individuales y de los procedimientos democráticos es un requisito previo para la buena gobernanza. Sin ese requisito no se pueden abordar adecuadamente cuestiones relativas a la legitimidad, la responsabilidad y la transparencia de las decisiones gubernamentales. Otros factores que influyen en la calidad de la gobernanza son los siguientes:

- a) el tamaño del Estado y el grado de reglamentación de la economía. Algunos estudios han determinado que cuanto más grande es un Estado mayores posibilidades hay de que intereses particulares lleven a cabo prácticas corruptas y se apropien del proceso regulador;
- b) parece que una mayor apertura al comercio internacional está asociada con una mejor gobernanza;
- c) el grado de competitividad de los mercados es también importante. Una mayor facilidad de acceso a las actividades económicas ayuda a reducir las prácticas abusivas y a ampliar las oportunidades económicas para los productores pobres;
- d) un sistema judicial lento, costoso y de difícil acceso se considera que es una barrera importante para las transacciones económicas y la buena gobernanza<sup>10</sup>;
- e) falta de instituciones en algunas áreas. Este es un factor importante porque existen fuertes complementariedades entre las instituciones. Algunos ejemplos de falta de instituciones en países en desarrollo son la ausencia de mercados para algunas formas de seguro, de procedimientos de quiebra y de derechos de propiedad intelectual;
- f) la deficiencia de las instituciones informales. Aunque esas instituciones desempeñan con frecuencia una función importante en la gobernanza, tienen graves inconvenientes que, comparadas con las instituciones formales, tienden a limitarlas en tamaño y a excluir a ciertos grupos.

**13.** Este tipo de investigación ha influido en las políticas de las instituciones donantes y de las organizaciones internacionales. El mejoramiento de la gobernanza se ha convertido en un objetivo importante de las políticas de ayuda<sup>11</sup>, y los criterios de la gobernanza figuran entre las condiciones para recibir asistencia al desarrollo<sup>12</sup>. En la actualidad, algunos países donantes incluyen el respeto de los derechos humanos fundamentales y el gobierno democrático en las condiciones para prestar asistencia al desarrollo. La asistencia al desarrollo encaminada a fortalecer la gobernanza abarca una amplia serie de actividades. Entre ellas se incluye el apoyo para establecer sistemas electorales y favorecer las instituciones políticas democráticas, el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil; el fortalecimiento del rendimiento, la responsabilidad y la transparencia de las instituciones gubernamentales; programas de investigación y de capacitación que mejoran

<sup>10</sup> Richard E. Messick: «*Judicial Reform and Economic Development: A Survey of Issues*», The World Bank Research Observer, vol. 14, núm. 1 (febrero de 1999).

<sup>11</sup> Véase un influyente y temprano estudio a este respecto en *DAC Orientation on Participatory Development and Good Governance* (OCDE, París, 1993).

<sup>12</sup> Crawford, Gordon: «*Evaluating European Union Promotion of Human Rights, Democracy and Good Governance: Towards a Participatory Approach*», Journal of International Development, vol. 14, 2002, págs. 911-926.

la reglamentación del sistema financiero; fomento de una mejor gestión empresarial, y reforma del sistema judicial. Es difícil evaluar intrínsecamente las consecuencias de esa asistencia, y las pocas evaluaciones disponibles muestran resultados dispares.

14. Sin embargo, no hay lugar para la divergencia de opiniones. Algunos países en desarrollo rechazan que se condicione la prestación de asistencia al respeto de los derechos humanos y de la democracia, ya que consideran que de esa manera se infringe la soberanía nacional. Esos países preferirían un planteamiento más limitado de la cuestión de la gobernanza que se centrara en el aumento de la capacidad y la eficiencia de las instituciones gubernamentales independientemente de la naturaleza del sistema político<sup>13</sup>. En ese planteamiento está implícito el rechazo de la propuesta de que la democracia es esencial para la buena gobernanza y la consecución de buenos resultados económicos. No cabe duda de que ha habido ejemplos de administración eficiente y desarrollo económico en Estados no democráticos<sup>14</sup>. También es cierto que la democracia por sí misma no siempre garantiza la existencia de buena gobernanza. Pero esos argumentos ignoran el punto fundamental de que el respeto de los derechos humanos es un importante fin en sí mismo.
  
15. Otro punto de divergencia se refiere a la estrategia que se debe adoptar para fortalecer la gobernanza<sup>15</sup>. En uno de los planteamientos se defiende que los requisitos para la buena gobernanza, incluyendo el tipo de instituciones que se necesitan, son esencialmente similares en todos los países. En ese planteamiento se afirma que el principal requisito en lo que se refiere a instituciones económicas de economías democráticas de mercado es un nivel mínimo de intervención estatal en los mercados de productos, capitales y trabajo. Por lo tanto, la fórmula general sobre comercio y capital tiene en cuenta la liberalización, la flexibilidad del mercado de trabajo y la privatización. Este punto de vista implica también que, puesto que los requisitos institucionales son esencialmente similares en todos los países, los países en desarrollo simplemente tendrían que adoptar los programas de instituciones que hayan funcionado bien en los países industrializados. Casualmente, esos países no deberían mostrar preocupación por la armonización de las normas institucionales a las normas internacionales comunes en áreas como la reglamentación financiera y los derechos de propiedad intelectual. Por el contrario, el planteamiento opuesto es que existe una amplia serie de posibles acuerdos institucionales que son viables y compatibles con la buena gobernanza y con los buenos resultados económicos. Los defensores de este planteamiento se refieren generalmente a la diversidad de acuerdos institucionales en los propios países desarrollados. Desde ese punto de vista, las diferencias locales en términos de cultura, historia institucional y disponibilidad de recursos materiales y humanos deberían ejercer una influencia determinante sobre el desarrollo institucional. Es muy posible que los programas importados no funcionen, puesto que las instituciones deben adaptarse a las diferencias de las condiciones locales. Un planteamiento más acertado sería favorecer la experimentación y el aprendizaje en el proceso de desarrollo institucional. Esto implicaría también que los países deberían desconfiar de las fórmulas que plantean una reforma económica «fulminante», puesto que esas fórmulas subestiman el tiempo que hay que invertir y la dificultad implícita en el desarrollo institucional.

---

<sup>13</sup> Martin Boas «*Governance as Multilateral Development Bank Policy: The cases of the African Development Bank and the Asian Development Bank*», *European Journal of Development Research*, vol. 10(2), diciembre de 1998.

<sup>14</sup> Leftwich, Adrian «*Governance, the State and the Politics of Development*», *Development and Change*, vol. 25 (1994), págs. 363-386.

<sup>15</sup> Véase Rodrik, Dani, *op. cit.*, para un examen detallado de esta cuestión.

16. En el Informe sobre Desarrollo Mundial, 2003, el Banco Mundial resumió sus planteamientos sobre la cuestión de la estrategia de desarrollo institucional. En ese informe se subraya la importancia de determinar las instituciones que no existen y que habría que crear; de garantizar que existan instituciones complementarias; de promover la adaptación e innovación en el desarrollo institucional teniendo en cuenta la capacidad administrativa, los recursos humanos y las tecnologías disponibles, y de garantizar la competitividad, la libertad de mercado y de circulación de la información. Se deberían concebir instituciones sencillas y compatibles con la creación de incentivos. Un objetivo primordial debería ser desarrollar instituciones que favoreciesen mercados más eficientes, integrados e inclusivos.

## V. La OIT y la coparticipación social

17. La OIT ha participado desde hace mucho tiempo en la promoción de un aspecto clave de la buena gobernanza, a saber, la coparticipación social. La propia estructura tripartita de la OIT puede considerarse como el reconocimiento de la importancia de la coparticipación social para la consecución de la justicia social y el desarrollo económico y social. También se ha elaborado una estrategia coherente para la promoción de este aspecto de la gobernanza<sup>16</sup>. Básicamente, conlleva la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo (especialmente la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva); la promoción de un marco jurídico y de mecanismos institucionales para apoyar el diálogo social y las relaciones industriales cooperativas, y el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de trabajadores y empleadores mediante la capacitación y otras formas de asistencia técnica. Se observará que los componentes de esta estrategia son precursores de enfoques similares adoptados en estrategias actuales para promover una mejor gobernanza mediante, por ejemplo, el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos fundamentales y de la capacidad y la función de las organizaciones de la sociedad civil en general.
18. El fundamento del compromiso adquirido por la OIT hace mucho tiempo con la promoción de la coparticipación social coincide también con varios de los argumentos que han surgido recientemente en favor del fomento de la buena gobernanza. Fundamentalmente, se coincide en el reconocimiento de la importancia de los factores institucionales para el mejoramiento de la gobernanza, los resultados económicos y la igualdad social. También existe convergencia de puntos de vista en la importancia de reconciliar intereses particulares haciendo que las organizaciones de grupos de interés sean más «englobadoras». Para la OIT, esto significa que el fortalecimiento de los agentes sociales y su participación en la formulación y aplicación de las políticas que les afecten es la mejor manera de reconciliar los intereses en conflicto en aras del interés común de la sociedad; de movilizar el apoyo a favor de la reforma económica y del mantenimiento de la paz laboral y social; de fomentar la colaboración para aumentar la productividad y mejorar los resultados económicos, y de garantizar que las instituciones que rigen el mundo del trabajo se adaptan lo mejor posible a las especificidades locales. Además, el fomento de la coparticipación social que se basa en el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo contribuye considerablemente a la promoción de los derechos humanos y del gobierno democrático, responsable y transparente.
19. Por último, tal como se ha señalado anteriormente, la coparticipación social contribuye activamente a encontrar respuestas a algunos de los retos clave de la mundialización, como la necesidad de aumentar la competitividad internacional, facilitar la reforma económica,

<sup>16</sup> Véase la Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90.<sup>a</sup> reunión (2002).

proporcionar mayor protección social y asistencia al ajuste, hacer frente a las consecuencias de las conmociones y las crisis económicas y distribuir más equitativamente los beneficios de la mundialización.

## VI. Opciones de debate adicional

20. El examen de las cuestiones realizado anteriormente propone varias opciones sobre las que se podría centrar el próximo debate que se celebrará en noviembre de 2003:
- i) la función y la contribución de la OIT en la promoción de la buena gobernanza. Dado que la OIT ha sido pionera en la promoción de la buena gobernanza, especialmente en lo que se refiere a la coparticipación social, sería oportuno examinar la manera en que su función en esta área se puede mejorar para sacar provecho de los nuevos intereses en cuestiones de gobernanza. Para ello habría que realizar un examen de los logros alcanzados y de su estrategia actual en relación con otros agentes importantes del sistema multilateral;
  - ii) la manera en que se podría mejorar la contribución de la coparticipación social para aumentar al máximo los beneficios de la mundialización y distribuir más equitativamente sus beneficios;
  - iii) un estudio más detallado, basado en un examen de las experiencias que han funcionado bien, de la manera en que la coparticipación social efectiva puede contribuir a otros aspectos de la buena gobernanza, como la gestión económica adecuada y una mejor gestión empresarial;
  - iv) un examen sustantivo de la documentación sobre los factores determinantes de la buena gobernanza y las directrices de política que se pueden extraer de esta investigación.

Ginebra, 5 de febrero de 2003.