

Globalización, democracia y gobernanza global: perspectiva latinoamericana

Luis Enrique Concepcion Montiel (Universidad Autónoma De Baja California).

Resumen

En un contexto de globalización- neoliberalismo en América Latina, a pesar de los esfuerzos de modernización no se han podido superar las profundas desigualdades y los niveles preocupantes de pobreza y el insuficiente crecimiento económicos. Como resultado la apatía y la indiferencia de los ciudadanos con la democracia se han incrementado. Se requiere de una democracia que permita la participación ciudadana en las principales toma de decisiones; de un gobierno más eficaz y eficiente, flexible, libre y transparente que garantice la gobernanza en la región

Palabras claves: globalización, neoliberalismo, gobernanza, democracia y buen gobierno

El debate sobre la gobernanza global en América Latina nos lleva a descubrir desafíos y oportunidades para el desarrollo regional. Pero, ¿existe una visión propia de América Latina sobre gobernanza global?

Con los procesos de globalización parece imponerse también un gobierno (gobernanza) global. De esto, podemos desprender una pregunta central: ¿¿todavía se puede gobernar el mundo? si esto es así ¿Quién y cómo? Otras interrogantes podrían plantearse de la siguiente manera ¿Cuál es el papel de los Estado nacionales en la gobernanza global en un contexto de transformaciones globales y de constantes desafíos? ¿ Es posible la democratización de la gobernanza global? ¿cómo puede integrarse la sociedad civil a las principales toma de decisiones en asuntos globales? ¿Desde la perspectiva latinoamericana, es la gobernanza global solo un proyecto transnacional que intenta consolidar la globalización y el neoliberalismo? ¿Es posible en América Latina implantar y consolidar una gobernanza democrática? Como receptores de las demandas de los ciudadanos y como facilitadores de los bienes y servicios públicos bajo el principio de igualdad, el papel del Gobierno debería consistir en ser instrumentos para el desarrollo político, económico, social y cultural para los países. Pero, ¿Cómo lograr esto? ¿Cómo atender, adecuadamente las demandas ciudadanas con eficacia, eficiencia y efectividad?

En esta ponencia no pretendo resolver estas cuestiones, sólo aportar algunos elementos desde la perspectiva latinoamericana en un contexto de globalización y democracia que nos permita visualizar la complejidad de la gobernanza global así como los desafíos que enfrenta una gobernanza democrática en la región.

¿Qué se entiende por gobernanza global?

Nos aproximaremos a su comprensión desde la perspectiva de algunos autores así como de algunos documentos que se desprenden de algunos proyectos de investigación sobre la gobernanza.

A las decisiones y acciones concomitantes entre el Estado, las entidades intergubernamentales, la sociedad civil, (ONG'S, grupos, movimientos, asociaciones...), y la iniciativa privada se le ha venido llamando gobernanza Global) siendo el Estado el Actor principal aunque el impulso de las ONG'S está fundamentando una ética mundial (Prats, Joan: 2004)

Advertimos que no existe una definición única convincente, por ejemplo, siguiendo a Held, que intenta integrar una *visión pluralista* la gobernanza global es vista como, “un sistema de múltiples niveles, de múltiples dimensiones, y de múltiples actores en el que las instituciones y la política tienen mucho que decir respecto a la determinación de los resultados de las medidas políticas globales, es decir respecto de quién obtiene qué” (Held David y Anthony McGrew, 2003: 81). Aunque, este mismo autor nos confirma las diversas posturas que se toman respecto de este concepto, presentando dos visiones distintas: las de los globalistas y la de los escépticos. Los primeros, desde una posición institucionalista, lejos de abolir la globalización por su falta de transparencia y control, eficacia y legitimidad de la gobernanza global defienden su democratización. Los segundos, los escépticos Enfatizan las realidades de la política de poder o el capitalismo monopolista globalizado, aceptan algunos avances en derecho internacional pero no creen que se haya producido una gobernanza global por parte de las instituciones globales y agencia de la sociedad civil transnacional y mucho menos que determinen la dirección de los asuntos mundiales (Held David y Anthony McGrew, 2003: 86-88) consideran que la principal fuerza hegemónica es la de Estados Unidos que determina la dinámica de la gobernanza global.

Para Renate Mayntz, la gobernanza moderna es un nuevo modo de gobernar en donde las organizaciones privadas, y no solo las autoridades estatales, participan en la formulación e implantación de las políticas públicas. De este modo Estado y sociedad civil cooperan entre sí, en diferentes niveles, a través de negociaciones neocorporativas y las redes políticas sectoriales “Las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales componen conjuntamente lo que por lo general se denomina gobernanza global. La gobernanza por definición se refiere a la solución de problemas colectivos; no se refieren a la dominación de por sí” (Mayntz, Renate: 2002: 2).

En un informe presentado por la Comisión on Global Governance, *Our Global Neighbourhood* (1995) se entiende la gobernanza global como un conjunto de disposiciones pluralistas a través de los cuáles las diversas instituciones, organizaciones, movimientos, actores tanto nacionales como internacionales, públicos y privados consigan regular o gobernar los diversos asuntos globales. No implica la construcción de un federalismo mundial ni un gobierno global, pero sí la de un nuevo orden mundial más seguro, justo y democrático basado en un Ethos de cooperación basado en los principios de la consulta, la transparencia y la rendición de cuentas.

Y, en el libro blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea retiene que gobernanza “designa el conjunto de normas, procesos y comportamientos que afectan a la calidad del ejercicio de los poderes a nivel europeo, en particular, la responsabilidad, la legibilidad, la transparencia, la coherencia, la eficiencia y la eficacia” (*Comisión de las comunidades europeas*, Libro blanco 1997)

En suma, estas definiciones apuntan a incluir en la definición al Estado y a la sociedad (ONG'S e iniciativa privada.) en las toma de decisiones de los asuntos públicos. y se conceptualiza como un sistema o como un proceso, eso si incluyente, multidimensional y multinivel, donde la política es central en el planteamientos y en las solución de los diversos problemas públicos globales. Incluyen elementos de nueva gestión, pública y políticas públicas e impulsan, además, la búsqueda de un orden mundial más seguro, justo y democrático.

Aproximación al concepto de Gobernanza en América Latina

Este concepto, se ha ido desarrollando en las últimas tres décadas en medio de transformaciones globales y ha cobrado popularidad desde 1990 convirtiéndose en un concepto clave en el debate político. Está relacionado con el ámbito de la toma de decisiones y con el arte de manejar las sociedades y organizaciones, influenciado en gran medida con el ascenso de la nueva gestión pública y el cambio de paradigma en la administración pública. También ha sido asociado a un gran número de proyectos de investigación promovidos por organismos internacionales. De este modo, la mayoría de los conceptos de Gobernanza son utilizados de los documentos difundidos por el Banco mundial y el PNUD y su significado es tan variado como los estudios de casos en los que se utilizan.

Así, en estos proyectos de investigación se emplea el término gobernanza relacionado con las políticas públicas sectoriales, territoriales y locales; con relación al medio ambiente, desarrollo, lucha contra la pobreza, lucha contra la corrupción en la Administración pública, como integración regional etc. Las definiciones destacan elementos de la nueva gestión pública (buen gobierno) como eficacia y eficiencia, acceso a la información y transparencia, rendición de cuentas; de políticas públicas como la evaluación y el control del ciudadano, cómo se toman las decisiones; jurídicos, reglas del juego, regulación; políticos como democracia, integración política, social y económica interrelaciones entre sociedad civil, Estado y mercado. Y no nos extrañan definiciones de gobernanza en este sentido como esta “la posibilidad de acordar reglas del juego que permitan la consolidación ordenada de estos consensos y garanticen su estabilidad”, lo que implica “recoger demandas, acceso a la información, transparencia de procesos, rendición de cuentas, evaluación y control ciudadano de políticas públicas” (Celedón y Orellana citado por Fernando Mayorga y Eduardo Córdova, 2005: 18).

Entre los principales organismos internacionales que promueven proyectos de investigación e impulsan la teoría y la praxis de la gobernanza en América Latina, podemos destacar: The institute on governance (El Instituto de gobernanza. Una ONG Canadiense) que últimamente ha trabajado sobre la modernización de formas de gobernanza, centrándose en los temas de ciudadanos y ciudadanía, cambios en la democracia representativa, el nuevo rol del gobierno, y sobre reformas en el servicio público. Las naciones unidas a través de HABITAD que se han centrado en la gobernanza urbana, proponen incluso, siete normas para la gobernanza Urbana: Equidad, seguridad, Eficiencia, Sustentabilidad, Descentralización, Transparencia y gestión responsable, compromiso cívico y ciudadano. El *Banco Mundial*, Que en una de sus secciones en desarrollo urbano también desarrolla proyectos de investigación en gobernanza urbana. su propuesta la apertura de los mercados, capacidad de respuesta y rendición del cuentas del Estado. El Inter- American Dialogue, Centro que trabaja sobre temas económicos y políticos

entre EE.UU y América Latina. se ha enfocado en cuatro temas: gobernanza democrática, cooperación, integración económica y equidad social. Global Development Research Center (El centro de Investigación en Desarrollo global) que tiene como uno de sus temas centrales la gobernanza urbana. Estos proyectos pretenden evaluar la gobernanza a través de una serie de variables e indicadores. Utilizan para su evaluación conceptos como Capital social, desempeño del Estado y gobernabilidad. (Whittingham, Ma. Victoria, 2002: 8-10)

Por otra parte, ya en la bibliografía latinoamericana el concepto de gobernanza (governance/governance) no ha sido tan empleado como el de gobernabilidad. Además, las definiciones que se utilizan no son unívocas, ni se encuentran sistematizadas.

En América Latina el debate en torno al concepto de gobernanza, en algunas perspectivas, se inscribe en uno más amplio, el de la gobernabilidad (governability). Con estos términos que son utilizados con diversos matices o de manera indistinta, se hace referencia a la democracia. El tema de la gobernabilidad ha conducido a los estudiosos de América Latina a enfatizar la legitimidad de los gobiernos y la estabilidad política, se analizan los peligros del presidencialismo, las relaciones entre el Ejecutivo y el legislativo, el papel de los partidos políticos, las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil. En cambio el tema de la gobernanza ha conducido a la reflexión sobre la eficacia y eficiencia de las políticas públicas y la vinculación de Estado y la sociedad civil. Podemos identificar tres fases en el desarrollo de los estudios de gobernabilidad y gobernanza en América Latina: la primera en los años ochenta y noventa, donde la discusión sobre la gobernabilidad fue política y estadocéntrica, se concentraba en la transición y consolidación democrática; la segunda, en los noventa los análisis se fusionaron con los de gestión pública y la diversidad de paquetes y reformas impulsadas por el “Consenso de Washington” y; finalmente, en los últimos años, la atención se centra en la gobernanza como aquella que evalúa el desempeño de las instituciones políticas en la implantación de las políticas públicas. Hay una preocupación por la gobernanza global y regional en un contexto de zonas de libre comercio. El debate se ha ampliado debido a las campañas internacionales de la sociedad civil global a diferencia de los temas de gobernabilidad que se centraban en casos nacionales o comparados. (Cfr. Fernando Mayorga y Eduardo Córdova, 2005: 3-4).

El concepto de gobernanza, como tal, ha adquirido, además, gran relevancia cuando ha quedado asociado con la promoción del desarrollo sustentable y la democracia. Por otra parte, las aproximaciones tanto teóricas como prácticas pueden agruparse en dos: las que están relacionadas con el estudio del rol que desempeña el Estado, y a la que se orienta hacia el enfoque disciplinar con el que se estudia. En lo que se refiere al rol de Estado, la literatura nos ofrece definiciones de gobernanza que van desde una visión *centrada en el Estado* hasta una perspectiva “multicentrada”. En una definición centrada en el Estado, la gobernanza está bajo un liderazgo público que tiene como actor principal al Estado. Los temas relevantes giran en torno a la capacidad del gobierno, a la gerencia pública y al mismo sistema político. En una visión multicentrada, encontramos definiciones, la gobernanza es entendida más como un proceso en el que están involucrados el Estado, la sociedad civil y la iniciativa privada y puede ser estudiada de manera multidisciplinar (sociología, política, economía, psicología social...) las definiciones van en la línea del juego del poder y de la globalización. (Whittingham, Ma. Victoria, 2002: 4-5) También, de modo muy restringido, la gobernanza es considerada como un componente de la gobernabilidad democrática.

Algunos conceptos afines

Governance. Suele traducirse al español como gobernación, gobernancia o gobernanza. Éste último aceptado por la real academia española. Alude a una *forma de gobierno* que se le puede adjetivar con el sistema político adoptado.

El concepto de gobernanza en un primer momento se refirió al liderazgo del gobierno que conduce, para aludir más adelante, a un gobierno más incluyente, menos jerárquico y descentralizado, más plural, que permite la participación de la sociedad civil, los movimientos sociales, asociaciones ciudadanas, ONG'S, iniciativa privada en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. La referencia se puntualizó en grupos y organizaciones y (sus redes) como la ONG'S u otras asociaciones del llamado “tercer sector”, que cooperan con organismos internacionales. (Cfr. Strasser, Carlos 2002: 5)

Así como el concepto de gobernanza ha ido evolucionando, en esa misma medida toca las fronteras con otros términos. Como ya hemos advertido, en primer lugar con el de gobernabilidad. Que expresa más al sistema político, a las instituciones políticas formales, a los actores políticos, al papel que desempeña el Estado y la capacidad que tiene éste para solucionar los problemas públicos. Impulsa, además, el estudio de la estabilidad política y el desarrollo regional.

Hay algunos autores que intentan distinguir los conceptos de gobernabilidad y gobernanza como Antonio Camou, para este autor se entiende por gobernabilidad “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz (Camou 2001: 36 citado por Mayorga Fernando y Eduardo Córdova, 2005: 11). El tema de

Gobernabilidad (governability en América Latina se estudió más debido a que se le dio más importancia a los temas del Estado que a los de del ejercicio de gobierno, es decir, a la gobernanza (governance). En los últimos años la atención se ha enfocado a este último aspecto en la gobernanza, que pasó de referirse meramente a la acción del gobierno o ejercicio del gobierno en una región a establecer los límites y los incentivos para el comportamiento organizacional e individual por medio de instituciones, reglas y prácticas.

Otro concepto relacionado con la gobernanza global es el de capital social, donde las acciones colectivas llevadas a cabo por asociaciones impactan la productividad de una comunidad.

Con la asociación de estos términos se amplía el debate sobre la gobernanza. Para continuar nuestra reflexión sobre este tema es pertinente remitirnos a la fuente de la gobernanza o al ámbito en donde cobra sentido, el de la globalización.

Globalización y gobernanza

Un análisis sobre la gobernanza tiene como punto de referencia ineludible un análisis sobre la globalización. Sostenemos que, para una buena gobernanza en América Latina se requiere más democracia y ésta ciudadana. La globalización misma por su misma naturaleza, su origen, causa y efecto parece no favorecer a la democracia. Unida al neoliberalismo parece más un proyecto transnacional con beneficios para los “grandes ganadores” de este fenómeno. Su impacto social está lejos de ser del todo positivo por lo que no crea las condiciones adecuadas para una buena gobernanza.

Es una aseveración común que el mundo se ha globalizado. Con esto se quiere expresar que: las relaciones internacionales se han multiplicado; hay una mayor interdependencia entre los Estados; los estados nacionales ha perdido el control; se han superados las distancias físicas; los espacios se han vuelto comunes; el mercado no tiene fronteras; hay una producción de bienes y servicios multinacional; hay una nueva división internacional del trabajo; la comunicación es inmediata y vertiginosa; el intercambio cultural se ha intensificado; hay patrones comunes de conducta; se ha creado una identidad global; las costumbres y tradiciones se cuestionan; la movilidad humana no conoce límites; se han creado nuevas instituciones internacionales; se ha fomentado la cooperación internacional; hay problemas globales que requieren soluciones de la misma naturaleza. Pero, a pesar, que se ha escrito mucho sobre la globalización nos preguntamos, ¿Qué es? ¿Cuáles son sus causas, sus orígenes y sus efectos? Anotaremos algunos elementos que puedan contribuir a dar respuestas a estas preguntas.

Naturaleza de la globalización.- En la literatura sobre la globalización podemos advertir que hay una diversidad de expresiones sobre este fenómeno que reflejan su polisemia y polivalencia. Los siguientes términos reflejan esta realidad⁴⁴: capitalismo global, ciudad global, hegemonía global, disneylandia global, shopping center global, etc.

En términos generales, la globalización podemos caracterizarla por los siguientes elementos: a) La desaparición de las fronteras económicas. b) La moneda nacional como un activo de riqueza de un país y no como identidad soberana. c) La unificación del espacio económico mundial, caracterizado por la volatilidad de los movimientos de capitales. d) La globalización de mercados y de capitales pero no de personas. e) La legitimidad restringida debido a su eficacia es limitada, y a la exclusión de beneficiarios.

La globalización, en suma, según el documento, Globalización y desarrollo elaborado por de la CEPAL (CEPAL-GLYDE, 2002); hace referencia a: un *sistema mundial* con precedentes históricos, estaríamos en la tercera etapa iniciada en 1974; la *creación de redes*; la *extensión* de los *mercados* financieros y a la *difusión* de los medios de comunicación; la *extensión* de la intensificación de la *interdependencia económica* entre países; un *mercado mundial* con *empresas transnacionales*; la aplicación de las nuevas *tecnologías*; la culminación a escala planetaria del proceso histórico de expansión capitalista. Estas visiones han dado lugar a una serie de teorías respecto de la globalización.

Teorías de la globalización.- Las diversas expresiones y características de la globalización antes mencionadas, las podemos *conceptuar* en dos categorías: la primera categoría, -defendida por las definiciones de William Tabb, Jan A. Scholte y David Held- se refiere a una mayor intensidad en las interdependencias interconexiones entre los Estados- nación que se expresa en un mayor incremento de los flujos transnacionales. Se reducen barreras entre los países y se fomenta la interacción económica política, social y cultural. La segunda categoría -en las que tenemos las contribuciones de Anthony Giddens, David Harvey, Roland Roberson, entre otros- está vinculada con el espacio y el tiempo. Donde el lugar se refiere al ambiente geográfico, físico de la actividad social y el espacio está configurado por influencias sociales fuera de una escena determinada. El espacio va más allá del lugar y se conecta con otros contextos sociales alrededor del mundo. La globalización queda asociada con la modernidad y posmodernidad, con la acumulación de capital y con el ámbito cultural.

⁴⁴ Estos aspectos también se pueden manifestar por medio de metáforas como: nueva Babel, nave espacial, ciudad global, Fábrica global, aldea global. Además, cada una de estas expresiones y metáforas nos permiten ampliar nuestra perspectiva de dicho fenómeno. (Cfr. Ianni, 2002: 3-12).

Aunque, *grosso modo*, en las teorías sobre la globalización podemos identificar dos tendencias: la de los llamados *globalistas* y la de los *escépticos*. Pese a sus debates y diferencias -que consisten fundamentalmente en afirmar o negar la globalización-, ambas tendencias comparten aspectos comunes: a) el incremento notable de las interconexiones económicas en las regiones con impactos multilaterales y desiguales en las últimas décadas. b) El desafío de las viejas jerarquías y la generación de nuevas desigualdades de poder, riqueza, privilegio y conocimiento con la introducción de la competencia política y económica en los ámbitos interregional y global. c) El creciente protagonismo de los problemas transfronterizos y transnacionales tales como el blanqueo del dinero y el terrorismo global que cuestionan las instituciones y funciones de la rendición de cuentas del gobierno nacional. d) La expansión de la gobernanza internacional en lo regional y global tales como la OMC y la Unión Europea que permite plantear cuestiones normativas sobre el tipo de orden mundial que se construyendo y los intereses a los que se sirve. e) El desarrollo de un nuevo modo de pensamiento económico, político y del cambio cultural. Así como de respuestas creativas de los políticos y gestores en la forma de regulación política efectiva y de control democrático. (Cfr. David Held y Anthony McGrew 2003: 141)

Origen y causas.- Respecto del *origen* de la globalización que explica el mismo origen de la gobernanza hay tres respuestas esenciales: que es un fenómeno que se puede observar desde los orígenes de la civilización tendencia que se empezó a revertir cuando los hombres entraron en contacto estableciendo relaciones de comercio, conquista y migración; otras, que puede ubicarse en el s. XVI con el surgimiento del capitalismo en Europa Occidental. Las innovaciones tecnológicas permitieron la expansión del capitalismo a todo el orbe. Fueron cambios decisivos en la relación entre capital y trabajo. La tercera, está asociada con el mismo capitalismo. Afirma que éste ha tenido cambios fundamentales respecto de su nacimiento. Los setenta marcaron un cambio radical debido a la recesión económica de los países occidentales y en los países en vías de desarrollo. Aunque algunos consideran que la globalización es un fenómeno nuevo ya que sólo en las últimas décadas se ha desarrollado unaa tecnologías de sistemas de información, telecomunicaciones y transporte que hace posible el mundo se articule en una red. (Castells, Manuel 2000). Por otra parte, siguiendo a Mittelman habría que identificar continuidades y discontinuidades respecto del pasado y no concebir la globalización en términos de mera trayectoria histórica. Así identificaríamos tres fases: la primera que se corresponde al período previo al siglo XVI la denomina *Globalización incipiente*; la segunda, *globalización vinculatoria*, que va desde el nacimiento del capitalismo en occidente hasta principios de los setenta; y finalmente, la que comprende los inicios de los años setenta hasta la actualidad, llamada la *globalización acelerada*. (Mittelman, James, 2002: pp. 36-37)

La *globalización* tiene como principales *causas*: a) La aceleración de los ritmos de apertura económica y de los intercambios de mercancía y servicios. b) La liberalización de los mercados de capitales. c) La revolución de las tecnologías en las cuáles destacan las de la comunicación y de la informática. Por otra parte, es complejo decir que la globalización promueve el bien común, (Giddens, Anthony. 2001). Aunque resulta frecuente que la gente culpe a la globalización económica y al libre comercio del avance de las desigualdades mundiales. El libre comercio no es la solución a las desigualdades ni tampoco es una ganancia absoluta, hay economías en los países en desarrollo que están más desprotegidas y son más vulnerables, de allí que se necesite un marco institucional adecuado. Los efectos negativos de la globalización parecen derrumbar la misma esencia de la democracia que se ha sustentado en la soberanía, en la libertad de autodeterminación, en la igualdad social. Al ser modificados los estados nación por los efectos de la globalización la política nacional no es tan eficaz como antes. Los Estados han perdido gran parte de su soberanía y los líderes políticos han reducido su capacidad de influencia en los acontecimientos. Las naciones deben de repensar sus identidades. Ante este panorama desolador lo que queda es profundizar en la democracia.

Hechos destacados de la Globalización en América Latina.- América Latina no ha sido ajena a las transformaciones globales. Su experiencia difiere a la de los países desarrollados. En términos generales, podemos identificar algunos hechos destacados en la actual fase de la globalización como: 1) la volatilidad financiera; 2) la reestructuración productiva y tecnológica; 3) las desigualdades y asimetrías del orden global. En América latina y el Caribe podemos destacar los siguientes acontecimientos: 1) la *vulnerabilidad macroeconómica*. La estabilidad del crecimiento económico se ha visto afectada por volatilidad de los flujos de capital. Los países han tenido problemas para conciliar las variaciones de liquidez y las políticas de estabilización real. A pesar de los avances en el tema de la inflación la inestabilidad económica ha ido a la alza y no se ha podido detener. 2) *comercio e inversión y patrones de desarrollo tecnológico*. El acelerado proceso de internacionalización de los mercados y de la producción ha estado acompañado por cambios drásticos en los regímenes de incentivos a la inversión, a la producción y al comercio; 3) *sostenibilidad ambiental*, la relación entre reestructuración productiva y sostenibilidad ambiental ha dependido de los patrones de exploración de recursos naturales, del perfil exportador y de la relevancia que ha ido adquiriendo la inversión extranjera directa; 4) la *migración internacional*. Coexisten dos patrones de migración internacional: la migración fuera de la región, preferentemente hacia EE.UU. y la migración intraregional, es menor intensidad y ha disminuido. 5) *Rezagos educativos, precariedad laboral y vulnerabilidad social*. Los rezagos sociales de la región se han vuelto

más evidentes ante las demandas crecientes de competitividad y los nuevos riesgos derivados de la inestabilidad macroeconómica y reestructuración productiva (Cfr. CEPAL-GLYDE, 2002: 29-98).

Al fenómeno de la globalización quedó unido el Neoliberalismo como “ideología” y como modelo económico predominante. Pero, ¿Cómo se impuso el neoliberalismo en el mundo y en Latina y cuáles son sus implicaciones para la gobernanza global?

Neoliberalismo y gobernanza global

Conocer algunos rasgos que llevaron a adoptar el neoliberalismo en América Latina, coadyuva a dilucidar el debate sobre la gobernanza e identifica las principales variables que explican las transformaciones económicas, políticas y sociales.

Como paradigma económico hegemónico, el neoliberalismo que por otra parte, fundamenta ideológicamente a la globalización ha influido de manera definitiva en la gobernanza de América Latina. Sus resultados económicos y sociales no han sido suficientes para impulsar de manera significativa el desarrollo regional y el bienestar social, pero, ¿cómo se impuso y para qué? La respuesta a esta interrogante coadyuvaría a responder otra ¿quién gobierna el mundo?

Las transformaciones globales tuvieron como eje central el cambio de modelo económico. Será el neoliberalismo el que se imponga como paradigma económico hegemónico.

Hacia una visión dominante.- A partir de los años sesenta, con el agotamiento del modelo keynesiano, con la crisis del petróleo de 1973 y sus consecuencias en la economía, se difunden con fuerza las críticas a las concepciones básicas del Estado de Bienestar y se postuló en su reemplazo el *retorno* a las premisas del *liberalismo clásico*. Estas concepciones neoliberales tuvieron como defensores entre otros a Robert Nozick, que propugna un *Estado mínimo* que proteja al individuo y haga que se cumplan los contratos, a Israel Kizner, David Friedmann y Murria Rothbard. El *discurso* del neoliberalismo de estos últimos autores está íntimamente relacionado con *corrientes* políticas *neoconservadoras* que han proporcionado bases doctrinales ideológicas a los gobiernos conservadores de la década de los ochenta, cuyo prototipo es la Gran Bretaña de M. Thatcher y los Estados Unidos con Ronald Reagan. A partir de entonces se imponen en el mundo, las concepciones neoliberales dado el fracaso de una política expansiva

Así, pues, ante la crisis del Estado de Bienestar y del modelo keynesiano se proponen viejas soluciones liberales conservadoras. Las teorías neoliberales, frente al incremento de la demanda de mayores servicios hasta agotar la capacidad del sistema económico y político han puesto de moda los análisis económicos y la filosofía política denominada Escuela Austriaca de Economía (C. Menger, L. Von Mises y K.A. Hayek).

La retórica neoliberal en esencia sólo pretende operar al servicio de la *primacía del mercado*. El neoliberalismo se basa en el modelo económico neoclásico, a pesar de que éste no ha sido capaz de explicar y mucho menos de resolver las crisis económicas. Por los años ochenta el neoliberalismo se ha convertido en la visión dominante en buena parte del mundo justificándose en las siguientes reflexiones: Los déficit del presupuesto estatal son intrínsecamente negativos, habría que reducirlos o incluso eliminarlos; las intervenciones estatales regulando el mercado de trabajo son rígidas, obstaculizan el desarrollo económico y la creación de empleo; la protección social (políticas redistributivas) garantizada por el Estado de Bienestar, se considera pernicioso para el desarrollo económico al aumentar el consumo y disminuir el ahorro de la población; el Estado no debiera intervenir en la regulación del comercio exterior ni en la regulación del mercado financiero. (Navarro, Vincent 1998: 75- 76)

Por ello, la *pretensión* del neoliberalismo es: poner fin a la tutela social de parte del Estado; eliminar gradualmente los mecanismos de redistribución de la renta; desregularizar el mercado de trabajo; privatizar el sector público y; dejar que las leyes del mercado libre autorregulen la vida económica de la sociedad. De esta forma se creará más riqueza, será más rentable invertir, se acabará con la cultura del subsidio y se motivará a los individuos (Antón, Joan 1997: 104)

El neoliberalismo, como doctrina científico social tiene dos *bases* que son, hasta cierto punto, distintas: Por una parte tenemos el de los cánones clásicos del *liberalismo económico*. Donde el predominio de la competencia, la economía privada, los precios determinados por el mercado, la elección y la libertad, la toma de decisiones descentralizadas, la integración y la responsabilidad personal se van a imponer al monopolio, la república, los precios administrados, la regulación, la jerarquía, la autarquía y el paternalismo Por otra parte, completando al liberalismo económico tenemos la novedosa *escuela del análisis de la búsqueda de renta*, surgida un poco menos de tres decenios, que nutre la crítica política a las motivaciones de la injerencia estatal en la economía.

Neoliberalismo en América Latina: los límites para la gobernanza.- Con la imposición del neoliberalismo en la región se empezó a construir los límites de la gobernanza, debido que en América latina el Estado no se convirtió en Mínimo sino que se desmanteló. una buena gobernanza requiere de un Estado fuerte, no autoritario como en el pasado como en el pasado en esta latitud sino con características democráticas.

En el período de posguerra, para superar el subdesarrollo y lograr la interdependencia económica y política el *modelo latinoamericano* se basó en un rol activo del Estado, en la propiedad privada y una significativa dosis de proteccionismo orientado a la industrialización sustitutiva de importaciones. Durante este período América Latina logró establecer importantes bases industriales. Y las tasas promedio de crecimiento anual del producto Bruto interno (PBI) promediaron en un 5,2 por ciento: pero, sobrevino el colapso económico y según el Banco Mundial (1987) entre 1980 y 1985 en América Latina la tasa promedio del PBI fue de 0 por ciento y entre 1983 y 1991 de 0,4 por ciento.

Hay cinco *argumentos* que intentan explicar este *colapso*: 1) las aceptables tasas de crecimiento eran factibles mientras el desarrollo fuera extensivo, poco restringido por la fuerza de trabajo y la escasez de insumos 2) el modelo económico centrado en el protagonismo del Estado fue posible mientras las economías fueran relativamente simples; 3) La influencia del contexto internacional -en la segunda mitad de los setentas- que afectó las estrategias de desarrollo basadas en la industrialización sustitutiva de importaciones tales como aumento de los precios del petróleo y otros insumos, la implementación de políticas de austeridad fiscal en los países desarrollados y la deuda externa; 4) las crisis permanente en la balanza de pagos generada por las estrategias de desarrollo -protección orientada al consumo de durables; 5) corrupción de fugas de capitales y excesos de pagos improductivos (Przeworski et. Al., 1998: 20)

La *respuesta* a la crisis puede describirse con la frase “Modernización vía internalización”. ¿Cómo podemos *explicar* este *cambio* radical? Sin duda un factor decisivo en este cambio en el mundo y en América Latina fueron los factores externos. Entre los que podemos enumerar: 1) la globalización de la producción que implicó el auge del trasplante de industrias y la subcontratación global; y las finanzas, que con su integración, no permitió la fijación independiente de tasas de cambio e interés, y facilitó las fugas de capital; 2) la asunción de los liderazgos en los tres países industrializados más importantes de Margaret Thatcher, Ronald Reagan y Helmut Kohl, confirmó al neoliberalismo como fuerza ideológica central en Occidente; 3) el éxito de los países asiáticos “Los tigres asiáticos” que adoptaron el modelo de economías abiertas; y 4) el fin de la guerra fría que puso fin al modelo de desarrollo alternativo; 5) las presiones específicas de los organismos internacionales FMI Y BM para alterar el rumbo de las políticas económicas. Presiones que fueron desde la exigencia de paquetes de estabilización a cambio de sus préstamos hasta reformas estructurales que incluía liberalización del comercio y la reducción del rol del Estado como lo impuso el Plan Baker hacia 1985 y el consenso de Washington en los años 1990. Estas medidas fueron adoptadas en los países del Tercer Mundo unos con entusiasmo y, a falta de alternativa, otros con resignación.

Estos cambios significaron una integración a la economía mundial, combinada con la imitación de las pautas económicas y culturales predominantes en los países más desarrollados. Aceptar voluntariamente una abdicación a la soberanía política, económica y cultural aunque fuera de modo relativo todo lo contrario al concepto de desarrollo anterior basado en la independencia nacional, económica y política. Esta nueva estrategia abrió los mercados locales a la penetración extranjera, derrumbó barreras culturales y, sobre todo, dio nueva forma a las instituciones políticas conforme a lo instrumentado en otras regiones.

Entre neoliberalismo y realidades en América Latina. En la evaluación de los resultados de la agenda de liberalización económica se habla de consolidar la primera generación de reformas y continuar con la “segunda generación” que estarían orientadas al fortalecimiento institucional y la conformación de redes de contenido social.

Para realizar un balance de las reformas que se llevaron a cabo en América Latina, tomaremos los resultados del documento de la CEPAL *La democracia en América Latina* (LADEAL: 2004). En este documento se tomaron siete indicadores básicos: las reformas estructurales en la economía, las reformas democráticas, la evolución del PBI per cápita, la pobreza, la indigencia, la concentración del ingreso y la situación laboral que dieron como resultado los siguientes resultados: 1) el índice de la reforma económica señala un avance sostenido de esas reformas; medido entre 0 y 1, pasa de 0,58 en los ochenta a 0,83 como promedio entre 1988 y 2003. 2) Se reconoce hoy en la región el derecho al voto universal, sin restricción alguna de peso significativo. 3) El promedio regional del PBI per cápita no varió de manera significativa en los últimos 20 años. En 1980 el índice per cápita era de US\$ 3,739 a valores constantes de 1995. veinte años más tarde en el año 2000 el PBI per cápita sería semejante US\$ 3,952 con un avance imperceptible. 4) Los niveles de pobreza experimentaron una leve disminución en términos relativos. Para 1990 el porcentaje del número de pobres era de 46 por ciento esta cifra bajó entre 1998 y 2001 a 41,8 por ciento. 5) no se redujeron los niveles de desigualdad. En el año 1990, el coeficiente de Gini era de 0,554, en 1999 este coeficiente subió a 0,580. El promedio mundial para los años noventa fue de 0,381 y de 0,337 el de los países desarrollados. 6) Durante los últimos quince años, la situación laboral ha desmejorado en casi toda la región. El desempleo y la informalidad aumentaron significativamente y cayó la protección social.

Analizando otros indicadores tenemos que bajo el modelo neoliberal a pesar de mayor apertura económica los resultados son muy magros:

1) En cuanto a la mayor apertura comercial: los coeficientes de apertura aumentaron considerablemente entre los cuatrimestres 1980-1983 y 2000- 2003 de un 7,8% al 18,9%. Las *importaciones* y *exportaciones* mostraron un gran dinamismo entre 1991 y 2000 el volumen físico de las exportaciones de la región se elevó a 9,3 hecho sin precedente, y aunque interrumpidas en 2001-2002 han mostrado una recuperación en 2003. Las *importaciones* por su parte tuvieron un crecimiento superior a las exportaciones causada principalmente por la amplia reducción de aranceles. Sin embargo, en términos macroeconómicos, se produjo un deterioro estructural entre crecimiento y balanza comercial.

2) Crecimiento económico magro y volátil. Aunque se logro el control de desequilibrio fiscal y la inflación estas no condujeron a un mayor crecimiento ni a una expansión sostenida de la tasa de inversiones. Las tasas del crecimiento del producto fueron magras en relación con la expansión experimentada por la región en décadas precedente, con excepción de la década pérdida de 1980. La tasa anual de crecimiento del PIB para el período 1991-2003 fue tan solo de 2,5% es decir, menos de la mitad del 5,5 correspondiente al período 1950-1980 y muy inferior al de otras regiones especialmente el de Asia Sudoriental que se expandió a una tasa promedio de 6 por ciento. El débil desempeño en materia de ahorro e inversión en el período 1991-2003 contribuye a explicar el magro crecimiento económico. (DPEA- CEPAL, 2004: 65-82).

De estas realidades se desprenden que el modelo económico neoliberal y las reformas que se implementaron no ha sido capaz de favorecer el desarrollo económico y la creación de los empleos como los prometió en el pasado, al lanzar sus criticas a la intervención del Estado en estos rubros. Se requiere más que reformas.

Los malos resultados del neoliberalismo consistió en que no sólo se redujo la actividad del Estado sino que se disminuyó su capacidad estatal en todos los niveles, desmantelando al mismo Estado. No se le dio la misma importancia a la construcción del Estado como Estado mínimo que a su misma reducción. “El problema fue que, durante el proceso de reducción del alcance estatal, muchos países disminuyeron la fuerza del Estado o generaron una demanda de nuevos tipos de capacidades estatales que eran débiles o incluso inexistentes” (Fukuyama, 2004 33-34). Liberalizar sin las instituciones adecuadas se convirtió en el máximo peligro. La crisis asiática de 1977-1988 y los problemas de los países ex comunistas dieron luz sobre un nuevo rumbo: el retorno a las instituciones, al estado de derecho, las instituciones importan (Banco Mundial, 1997, 2001). A esto, se le ha dado en llamar gobernanza, que no es otra cosa que la capacidad del Estado. Dinamarca es un ejemplo de instituciones estatales eficientes. ¿En que medida esos conocimientos son transferibles para América Latina? ¿Cómo aumentar la capacidad del estado y construir un gobierno fuerte? La vía parece ser la política en su expresión predominante, la democracia bajo la perspectiva de globalización.

Democracia y globalización

La democracia ha ido avanzando en el mundo al mismo tiempo que la nueva y revolucionaria globalización. La democracia ha sufrido los efectos negativos de ésta última, es por ello que, conviene profundizar en la democracia, a nivel global para establecer su vinculación con la gobernanza global democrática. **El avance democrático y su naturaleza.-** La democracia ha avanzado en el mundo y en América latina se ha ido consolidando de manera procedimental aunque falta por construir una democracia ciudadana.

La democracia ha avanzado en el mundo. La democracia moderna se desarrolló totalmente en el siglo XX en Occidente: con el desarrollo completo del sufragio universal; con algunos países democráticos que sufrieron regresiones, con períodos autoritarios –Alemania, Italia, Austria, España y Portugal- entre 1930 a 1970; con democracias estables en Norteamérica y Oceanía, Costa Rica en Latinoamérica. Pero, sobre todo, con una serie de olas democratizadoras⁴⁵: en Asia, desde los años 70 en Corea del Sur, Taiwán, Filipinas, Tailandia... a mediados de los años setenta en el Sur de Europa: Grecia, España y Portugal; que siguieron en los ochenta en América del sur y Centroamérica, por lo menos doce países entre ellos Argentina y Brasil. La historia continuó en Europa del Este y en parte de los países de la antigua Unión Soviética, en algunos países de África... aunque debemos destacar que varios de estos países están en proceso para consolidar sus democracias. Lo que resulta paradójico es que mientras en los países donde se ha instaurado la democracia hay euforia, en los países donde la democracia es madura se da lo contrario. Existe una desafección con los procesos democráticos y se ha perdido la confianza en los políticos, sin embargo, la gente no ha perdido su fe en la democracia. Las actitudes positivas hacia el sistema democrático alcanzan en América Latina un buen porcentaje. Según el *latinobarómetro 2004*, a la pregunta: “la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno”; un 71 % de los encuestados estuvieron de acuerdo. Esto es así porque consideran que es un sistema en donde los problemas se resuelven a través de la discusión, los acuerdos y consensos.

Reconocer que la democracia sea el mejor sistema de gobierno no contradice que haya un desencanto por la democracia La causa principal de esto proviene de la incapacidad que ha mostrado para resolver el tema del crecimiento económico sostenido y suficiente, y la carencia de una justa distribución de la riqueza.

Con la introducción de la república y de la soberanía popular la democracia moderna es entendida como representativa. También ha ampliado su horizonte político a la esfera social. El individuo no solo es tomado como ciudadano sino que es considerado en la multiplicidad de sus status. Así, la democracia se concibe, “como institución y ejercicio de procedimientos que permiten la participación de los interesados en las deliberaciones de un cuerpo colectivo, en cuerpos diferentes de los políticos.” (Bobbio, Norberto; 1985: 219). Las decisiones políticas quedan condicionadas y determinadas por la sociedad civil. Los argumentos teóricos argumentan que la democracia: supone una ideal del ser humano y de la construcción de la ciudadanía; es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado; implica una ciudadanía integral, esto, es el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social; es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad; tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones” (LADEAL- CEPAL 2004: 51-52)

La democracia también es conocida como un régimen caracterizado por los fines y los valores. Teniendo como eje la libertad, la igualdad jurídica y social, de este modo, la democracia garantiza los derechos sociales y políticos brindando seguridad jurídica y social a los actores sociales y económicos.

En los dieciocho países de América Latina, considerados en el *informe de la Democracia en América Latina*, que cumplen con los requisitos para ser considerados como sistemas democráticos, sólo tres vivían en democracia hace 25 años. Los latinoamericanos hemos consolidado los derechos políticos pero los ciudadanos se enfrentan a los más altos niveles de pobreza y desigualdad del mundo. El informe plantea, la urgencia de una política generadora de poder democrático, cuyo objetivo, sea la ciudadanía integral que implica el acceso del ciudadano a sus derechos civiles, sociales, económicos y culturales. En cuanto al balance de la ciudadanía integral se indica que: en todos los países considerados se reconoce el derecho al voto; a pesar de algunos problemas, en general las elecciones nacionales fueron limpias entre 1990 y 2002; en ese mismo período se dieron restricciones importantes a la libertad electoral en 10 de 70 elecciones nacionales, pero la tendencia general fue positiva; se avanzó en la cuestión de que las elecciones sean un medio de acceso a cargos públicos: el traspaso del mando presidencial se convirtió en práctica común. También se muestra que la participación electoral es irregular en algunos países presenta niveles muy bajos; los partidos políticos como agentes de representación atraviesan una crisis severa; en cuanto al mecanismo de control político más allá de las elecciones, el Ejecutivo mantiene una interferencia en la Corte Suprema; se destaca una menor influencia de la Fuerzas Armadas en casi todos los países.

Con respecto a la ciudadanía civil (igualdad, derecho a la vida, integridad física, no discriminación, administración de justicia, libertad de prensa...) se registraron logros importantes en materia de legislación, pero es preocupante la escasa capacidad de los Estados para garantizar estos derechos elementales.

Ciudadanía social, las tendencias encontradas en este aspecto son profundamente preocupantes y constituyen el principal desafío de las democracias en la región. Los problemas centrales son en este plano la pobreza y la desigualdad. Los indicadores muestran que todos los países de la región son más desiguales que el promedio mundial. En 15 de los 18 países estudiados, más del 25 por ciento de la población vive bajo la línea de pobreza y en 7 de ellos más de la mitad de la población vive en esas condiciones; ello, incluso, aunque en 11 de los países considerados la pobreza disminuyó, y en 15 aumentó el PIB per cápita entre 1991 y 2002. En materia de salud hay avances, se redujo la mortalidad infantil y se incrementó la esperanza de vida y de educación. En el tema del desempleo, el alza en los índices de desocupación durante la década de 1990 es una de las más grandes carencias en las democracias; la protección social de los trabajadores disminuyó y aumentó el empleo informal.

La democracia reciente ha quedado asociada con el neoliberalismo y la globalización. ¿Cómo se concibe la democracia en este contexto? ¿Se ha reducido la democracia a un libre mercado internacional? ¿se han derrumbado los principios democráticos de libertad, justicia e igualdad con la globalización? Pero, ¿qué son estos fenómenos y cómo influyen en la vida de la sociedad y en el sistema democrático? y ¿Cómo conseguir una gobernanza democrática en un ámbito globalizado-neoliberal? El neoliberalismo y la globalización parecen excluir a la democracia.

Los efectos de la globalización en la democracia.- En contra de los escépticos la globalización es una realidad. Esta *nueva y revolucionaria* globalización es compleja y contradictoria. No solo se trata de un traspaso de lo local a la arena mundial sino que, las naciones pierden o ganan poder económico; presiona hacia arriba y hacia abajo. Es un fenómeno que ha modificado nuestras tradiciones y todo tipo de valores e incluso los ha trastornado. Es razón del surgimiento de identidades culturales y nacionalismos locales. La globalización no está evolucionando democrática ni equitativamente ni es totalmente benigna en sus consecuencias. Tiene como hegemonía dominante a los EE.UU. como superpotencia económica (multinacionales), cultural y militar. Las sociedades en desarrollo no tienen ningún peso. Deterioran medio ambiente y destruyen culturas locales, ampliando las desigualdades mundiales y empeorando la situación de los marginados (Cfr. Giddens, Anthony, 2001: 28 ss.). Por otra parte, es complejo decir que la globalización promueve el bien común, como afirma el mismo Giddens, aunque es común que la gente culpe a la globalización económica y al libre comercio del

avance de las desigualdades mundiales. El libre comercio no es la solución a las desigualdades ni tampoco es una ganancia absoluta, hay economías en los países en desarrollo que están más desprotegidas y son más vulnerables, de allí que se necesite un marco institucional adecuado. Los efectos negativos de la globalización parecen derrumbar la misma esencia de la democracia que se ha sustentado en la soberanía, en la libertad de autodeterminación, en la igualdad social.

Al ser modificados los estados nación por los efectos de la globalización la política nacional no es tan eficaz como antes. Los Estados han perdido gran parte de su soberanía y los líderes políticos han reducido su capacidad de influencia en los acontecimientos. Las naciones deben de repensar sus identidades. Ante este panorama desolador lo que queda es profundizar en la democracia y darle coherencia a tres estructuras fundamentales: la estructura genérica, los autores que causa ciertos efectos negativos por su actuación; la estructura del impacto, aquellos actores que sufren los efectos de la anterior estructura; y finalmente la estructura regulatoria, aquellos actores responsables de resolver determinados problemas (Mayntz, Renate, 2002:3)

Una democracia para una gobernanza global.- Para evitar el derrumbe de la democracia de forma transnacional y construir una gobernanza global incluyente es necesario no detenerse en el *Estado nación*. La política democrática debe superar lo que ha implicado una comunidad nacional que se autogobierna ya que bajo el impacto de la globalización la soberanía ha venido a menos. Aunque, los Estados nación siguen siendo poderosos hay fuerzas globales que han afectado la vida de los ciudadanos como son los riesgos ecológicos, las fluctuaciones en la economía mundial o el cambio tecnológico global que no respetan las fronteras nacionales y que ha llevado en estos y otros temas a un gran déficit democrático. Profundizar la democracia en *todos los niveles* de la nación, siguiendo a Giddens, implica: profundizarla por encima y por abajo para que sea integral; superar a nivel global los viejos mecanismos de redes clientelares, tráfico de influencias y arreglos secretos ya que estos no funcionan en un entorno informativo mas amplio; *devolver* efectivamente el *poder* allí donde esta fuertemente concentrado a nivel nacional; *erradicar la corrupción* en todos los ámbitos mediante medidas y mecanismos adecuadas; una *mayor colaboración* de los partidos políticos con los movimientos sociales, como los grupos de presión ecologistas o de liberación sexual. Los círculos políticos ortodoxos no pueden ignorar sus planteamientos. La proclamación por la paz en el mundo debe ser escuchada; el *fomento* de una *cultura cívica sólida* –base del sistema - que desarrolle actitudes democráticas con la participación de varias instituciones. El mercado es incapaz de hacerlo. Dando prioridad a la tolerancia que evite el choque de civilizaciones; enfatizar la potente *fuerza* democratizadora de la *sociedad global* de la información evitando que destruyan espacios de diálogo mediante la trivialización y la parcialidad en cuestiones políticas (Giddens, Anthony 2001: 88- 92)

La globalización ha supuesto una transformación de una política centralizada en el Estado- nación a una nueva *política global* de múltiples niveles que sea capaz de garantizar la gobernanza global y proporcionar mejor los bienes públicos globales. Pero, ¿en qué debe consistir esa política global? Held y McGrew, proponen una *socialdemocracia cosmopolita* que por otra parte aglutina tanto a globalistas (neoliberales) y escépticos. Esta propuesta se concibe como: “La administración imparcial de la ley en el ámbito internacional; mayor transparencia, control y democracia en la gobernanza global; un mayor compromiso con la justicia social (distribución más equitativa de los recursos mundiales) y la seguridad humana; la protección y reivindicación de la comunidad en diversos ámbitos [...], y la regulación de la economía global [...], la provisión de bienes públicos globales y la implicación de los principales grupos de interés en la gobernanza corporativa” (Held y McGrew, 2003)

Por otra parte, nos preguntamos ¿Cómo puede promoverse la democracia por encima del nivel Estado- nación? Mediante *organismos internacionales* y *transnacionales*. Como sería la ONU, que es una asociación de Estados que compromete escasamente la soberanía nacional seguirá siendo un organismo para alcanzar la democracia mundial en diversos temas. La *Unión Europea*, que introduce un sistema de democracia transnacional que no es un Estado federal ni un súper Estado- nación, pero tampoco una asociación de naciones está explorando una forma de gobierno transnacional. *Tribunales internacionales* como el de justicia en la Haya para juzgar crímenes de guerra o genocidios que se comenten a la humanidad que ya empiezan a funcionar. Por lo tanto, la expansión democrática debe de estar ligada a los cambios estructurales de la sociedad mundial. Hay que luchar para promover la democracia. “Nuestro mundo desbocado no necesita menos autoridad, sino más, y esto sólo pueden proveerlo las instituciones democráticas” (Giddens, Anthony, 2001: 95).

Estas transformaciones globales y su incidencia en las administraciones públicas locales han estado presentes en América Latina ¿Como se ha experimentado la democracia en un contexto global?

La globalización y la democracia en América Latina.- La democracia en América latina se ha ido consolidando de manera procedimental y electoral, aunque, falta por construir una democracia ciudadana. A fin de fortalecer el debate en América Latina sobre la globalización y el desarrollo de la democracia, el documento elaborado por la CEPAL-LADEAL, nos presenta una serie de temas que es preciso poner sobre el análisis. De cómo ser resuelva la relación entre globalización y democracia; y la luz que se arroje sobre estos temas depende la gobernanza y el desarrollo integral de la ciudadanía en la región.

Los temas los podemos enumerar de la siguiente manera: 1) La globalización ha promovido la democracia pero ha impuesto restricciones a los estados incluyendo los más fuertes y desarrollados. 2) Dejó la tarea de la cohesión social a los estados nacionales y al mismo tiempo ha erosionado la capacidad de acción de estos estados. 3) La construcción de un espacio autónomo de los estados nacionales frente a la globalización es un desafío no caer en el fatalismo. 4) Los lugares institucionales de realización de la ciudadanía política siguen siendo esencialmente nacionales. Es necesario construir esos espacios. 5) La democracia es severamente afectada por la reciente traslación de importantes decisiones a ámbitos que están fuera del alcance de los ciudadanos, por lo tanto, hay que aumentar la capacidad de autonomía en la definición y solución de los grandes problemas que nos afectan. Habría que debatir también las políticas de alcance regional en esta materia lo que implicaría la creación de nuevas organizaciones. 6) La integración política tiene como tarea la construcción de la nación y la región. 7) El ordenamiento internacional debe ser respetuoso de la diversidad de los países dentro de los límites de la interdependencia. 8) La construcción de un mundo globalizado con una potencia hegemónica presenta un desafío. A partir del 11-S el tema de seguridad se convirtió en cuestión prioritaria de la política mundial. 9) Lo anterior plantea una tensión entre democracia y libertad. 10) No es una hipótesis aislada el peligro terrorista en la región. Es fundamental para la democracia que los problemas de seguridad sean asumidos con soluciones propias.

Hacia una gobernanza global democrática

Algunos pre-requisitos institucionales y estructurales de la gobernanza moderna apuntados por Renate Mayntz, nos permiten asomarnos a lo que sería una gobernanza global democrática, nos dice que, Las instituciones deben ser fuertes y competentes, sin dejar lugar al autoritarismo y al estatismo. Con una sociedad civil en la que sus miembros gocen de igualdad de derechos como ciudadanos. Y que los intereses privados sean expresados de manera organizada. (Mayntz, Renate, 2001)

Precisamente una Gobernanza democrática hace alusión a la participación de los actores sociales en el desarrollo para encontrar soluciones. Una buena gobernanza, como la democrática considera que el Estado no es el único ni el principal actor del desarrollo sino que hay que considerar al mercado (empresas, instituciones, productores, cliente) y a la sociedad civil

En el Libro blanco sobre gobernanza europea se destaca que transparencia, responsabilidad (obligación de rendir cuentas) y eficiencia son condiciones sine qua non para el éxito de las políticas públicas en un contexto de políticas de desarrollo para una buena gobernanza (Comisión de las comunidades europeas, *Libro blanco sobre la gobernanza europea 1997*: 3) lo que hace notar la influencia de la nueva gestión pública para el tema de la buena gobernanza.

En América Latina y el Caribe debido al déficit de una democracia ciudadana, a la amenaza constante a los derechos humanos, al desencanto por la democracia, a la falta de resultados contundentes para abatir la pobreza y generar bienestar social con desarrollo una gobernanza democrática está lejos de consolidarse. Los sistemas de gobierno han influido de manera relevante, para crear estas condiciones adversas, la mayoría de ellos han adoptado el sistema presidencialista con una alta concentración del poder. Por esto mismo, ha existido un clamor por una gobernanza democrática. La vía ha sido la misma democratización y la descentralización. Pero, sin una democracia participativa, de consenso y con resultados ha servido de muy poco.

En América Latina se sigue apostando por la democracia y hay que persistir en ella para que no se revierta como ha sucedido en el pasado. De manera formal la *good governance*, (la buena gobernanza), tiene como punto de partida gobiernos realmente legítimos implicaría que dejan espacio a la participación de los actores no gubernamentales, al consenso y la negociación, a administraciones eficaces, eficientes y transparentes. (Strasser, Carlos, 2002: 6) y específicamente para esta región, una buena gobernanza sin pobreza radica en un crecimiento económico ambientalmente sostenible, y con una justa y equitativa redistribución de la riqueza superando el problema de la desigualdad en las oportunidades. Con un coherente estado de derecho, instituciones honestas, transparentes y responsables, la participación efectiva de la sociedad en las principales toma de decisiones de los asuntos públicos. La creación de mecanismos de control ciudadano sobre las acciones del gobierno para evitar la corrupción.

Además, implicaría una división de poderes. En un régimen político Presidencialista, con un alto grado de concentración del poder se requiere una efectiva división de poderes entre el Congreso y el Presidente. De modo tal, que no se anulen las instituciones ni mutuamente entre ellos; y que sea el Congreso quien predomine. Esto contribuiría a darle mayor legitimidad y eficacia a las decisiones y acciones del gobierno debido a que el congreso representa al voto ciudadano y representa en gran medida los intereses comunes. “Nosotros sostenemos que las condiciones de una buena gobernanza es un esquema de separación de poderes no se crean ni con la neutralización mutua de las instituciones ni con el dominio de la Presidencia, sino dando un papel

prioritario al Congreso” (Colomer, M. Josep y Gabriel L. Negretto 2002: 15) si son capaces de contar con los adecuados arreglos institucionales.

Habría que impulsar, por otra parte, según, Joan Prats un proyecto de *gobernanza global cooperativa* en las región, que comparta algunas de las siguientes características: a) poliaquica con equilibrio de intereses, policéntrica, multiétnica-cultural con un rol innegable de EE.UU. que respete la pluralidad.; b) la inclusión en las principales toma de decisiones de los actores sociales, movimientos, asociaciones, ONG’S, sector privado de forma coordinada; c) con un eje eficaz de gobernanza global y sólido de gobernanza local para evitar el multilateralismo intenso; d) incluye la pérdida de algunos atributos de soberanía tradicional; la cooperación implica renuncia; e) garantizada por Estados nacionales fuertes, legítimos y constitucionales; f) con respeto al derecho internacional; g) con una globalización para una gobernanza global con una sociedad civil crecientemente global y respetuosa del pluralismo cohesionada por una constitución cosmopolita (derechos humanos básicos y obligatorios. Se requiere además cambios en la Administración pública.

Democratización de la administración pública.- una buena gobernanza en región precisa, además, de la democratización de la administración pública. En los inicios de los años noventa, en América Latina. La reforma del gobierno ya no se centró tanto en las privatizaciones por si mismas sino que, se centro en la reforma administrativa del núcleo de las funciones del estado y la construcción de la capacidad del estado. En estos años, los estados redujeron el tamaño de su burocracia gubernamental. Al mismo tiempo intentan un gobierno más eficiente, más moderno, más sensible al ciudadano y menos corrupto. Se introduce con esto la llamada gestión pública que pretende conducir a buen gobierno democrático. A dos décadas de las reformas de gobierno, podemos identificar algunos principios en los que se basa el bueno gobierno La implementación de estos principios aunque tienen validez universal han variado según los países: un gobierno que cueste menos; un gobierno de calidad; un gobierno profesional; un gobierno digital; un gobierno más regulador; un gobierno honesto y transparente. De este modo las principales orientaciones de la nueva gestión pública giran en torno a que su ejercicio conduce a un gobierno más económico y más eficiente que, transformando su tradicional forma de gestión lo hace más flexible, libre y transparente. Capaz de prestar servicios con mayor calidad al cliente/ ciudadano.

Retomando las sugerencias de Denhardt, descubrimos que hay don áreas que reforzar. Una Administración pública con una doble orientación *inside-out* y *upside down*. que su enfoque sea la de un sistema donde comparta el liderazgo. Que los ciudadanos sean los primeros implica que los ciudadanos deben asumir una responsabilidad personal sobre los asuntos de la comunidad. Dado este panorama, los esfuerzos que se tendrían que realizar en el campo de la administración pública consistirían en: asumir los esfuerzos que difunde la democracia para confirmar sus valores, el involucramiento cívico y la participación ciudadana; Reconocer los nuevos roles que juega la ciudadanía democrática con respecto de lo público; Desarrollar más formas democráticas de organización y gestión. Ideas como el Empowerment, la ética y la responsabilidad social; Integrar la teoría y práctica, reflexión y acción de la administración, la universidad y la comunidad; Destacar el propio rol especial de los mismos servidores públicos como ciudadanos (Denhardt, 1999: 279-290). Por lo que respecta a la provisión de estos bienes públicos son esenciales tomar en cuenta: el fomento de firmas, ratificación e implementación de los acuerdos multilaterales existentes, la promoción de una gestión eficiente del conocimiento global; hacer por diseño institucional de la educación básica y la asistencia médica asuntos globalmente públicos por diseño; fortalecer las arenas de la elaboración de políticas internacional.

Por otra parte, se requiere fortalecer la capacidad institucional ya que en expresión de Kukuyama, Son los *estado débiles* el agujero negro de la administración pública, son cuatro los elementos que el mismo autor cree conveniente se deben abordar dentro de la estatalidad : 1) diseño y gestión de la organización, 2) diseño del sistema político, 3) base de legitimación y 4) factores culturales y estructurales. (Fukuyama, 2004, 44) el primer elemento es una tarea que le corresponde a la administración pública; el segundo aspecto al campo de las ciencias políticas; el tercero está relaciona con el diseño institucional sistémico pero también comprende la dimensión normativa. Las sociedades deben legitimar democráticamente a las instituciones; el cuarto, de carácter subpolítico y comprende, cultura, normas y valores.

Aunque, se habla de conocimientos transferibles en el campo del diseño y la gestión de las organizaciones no existe un método óptimo de organización del sector privado o del sector público ” (Fukuyama, 2004:72). En las políticas de desarrollo para ser posible una buena gobernanza, no siempre las mejores prácticas son las que funcionan. No necesariamente porque una práctica tuvo éxito en un lugar determinado lo va a tener en otro. No existe un modelo óptimo de institución y organización. La mejor forma de que los programas den buenos resultados es la aplicación de conocimientos locales para la solución de problemas locales. Para que esto sea posible, se requiere de una *comunidad política* adecuadamente constituida y limitada donde: 1. sus miembros tengan una identidad sociocultural común [...] 2. haya un marco común de “prejuicios”, propósitos y objetivos que genere un ethos político común, es decir, una “comunidad de destino” [...] 3. Exista una estructura institucional – o está en proceso de desarrollo- que proteja y represente a la comunidad, actúa en su beneficio y promueve el interés público. 4. La ‘congruencia’ y la ‘simetría’ prevalecen entre ‘gobernantes’ y ‘gobernados’ de una comunidad, entre los que toman las decisiones políticas y los que son afectados por ellas [...] 5. Los

miembros disfrutaban, gracias a la presencia de las condiciones [anteriores] de una estructura común de derechos y deberes, basados en principios igualitarios de justicia y participación política”. (Held David y Anthony McGrew, (2003: pp.106-107). Lo que conviene a la comunidad política y a sus ciudadanos es lo que proviene de su propia idiosincrasia, tradiciones, raíces y de sus propios límites institucionales, políticos y culturales. Las comunidades construirán su historia con sus propios recursos organizativos, éticos y conceptuales.

Finalmente, una *agenda* para la era global se hace indispensable, que sea capaz de: garantizar un suministro adecuado de bienes públicos globales⁴⁶; superar gradualmente las asimetrías de carácter global y construir una agenda social internacional basada en los derechos; desarrollar instituciones globales respetuosas de la diversidad; buscar una complementariedad virtuosa entre desarrollo institucional global, regional y nacional; provocar una participación equitativa de los países en desarrollo y reglas adecuadas de gobernabilidad. Las *estrategias nacionales* ante la globalización en un ámbito de pactos sociales sólidos y democráticos, deben incluir por los menos cuatro elementos: políticas macroeconómicas que facilite la inversión productiva y disminuya la vulnerabilidad macroeconómica. El desarrollo de una competitividad sistémica; el reconocimiento de una agenda ambiental como prioridad; y políticas sociales dinámicas en materia de empleo, educación y protección social (CEPAL-GLYDE, 2002: 99-131). Estos hechos, políticas y agenda global deben ser asumidas por los gobiernos locales con el fin de garantizar la gobernanza democrática en América Latina.

Conclusión

La globalización al no evolucionar democráticamente no tiene resultados equitativos ni promueve el bien común lo que debilita a las democracias nacionales. La globalización limita la democracia nacional y le quita poder de decisión en materia económica y política. Esto lleva a plantearnos la profundización de una democracia a nivel global, para que la gobernanza global sea posible. El neoliberalismo se ha convertido en el modelo hegemónico en los últimos 14 años. Su paradigma económico ha conducido a que la economía se sobrepone a la política. La globalización y el neoliberalismo asociado a la democracia en América latina no ha sido capaz de resolver el problema del crecimiento económico sostenido y suficiente ni su justa distribución para impulsar el desarrollo integral y avanzar significativamente en la solución de los problemas como la pobreza y la desigualdad social, lo que cuestiona una gobernanza con estas características.

En materia económica para crear las condiciones de una gobernanza es fundamental establecer una política para la economía y una economía para la democracia. Se tiene que recuperar el rol del Estado. El cuál debe ser fuerte sin ser autoritario y dejando espacio para la participación de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en la toma de decisiones para las formulación e implantación de las políticas públicas.

Por otra parte, el concepto de gobernanza en América Latina ha quedado asociado a un más amplio el de gobernabilidad y desde los noventa con la nueva gestión pública que se ha visto configurada e impulsada por las políticas públicas y la escuela de negocios. De este modo la preocupación teórica y práctica es la transparencia, rendición de cuentas, la calidad, la eficacia y la eficiencia de las acciones del gobierno. Teniendo como centralidad al ciudadano (cliente). Esta nueva orientación hacia la nueva gestión pública ha sido promovida por los organismos internacionales, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, OCDE, que han financiado proyectos de desarrollo que han puesto a la gobernanza en el debate político actual en América Latina.

Más recientemente, la preocupación es por la una gobernanza democrática incluyente, que tenga como uno de sus ejes centrales, la participación ciudadana, la cooperación de la sociedad civil y el concurso de las ONG'S y la iniciativa privada para la solución de los problemas públicos globales, regionales y locales. En América Latina la preocupación por la democratización de la gobernanza se justifica, porque ha sido la

⁴⁶ Dentro de los bienes públicos globales podemos identificar los siguientes: 1) La básica dignidad humana para toda la gente, incluyendo el acceso universal a básica educación y la asistencia sanitaria; 2) El respeto a la soberanía nacional; 3) Salud pública global, particularmente la prevención de las enfermedades contagiosas; 4) Seguridad global o la construcción, un dominio público global libre de crimen y violencia; 5) paz global; 6) Sistemas armonizados de comunicación y transportes para cruzar las fronteras; 7) Infraestructura institucional armonizada para cruzar la frontera para fomentar tales objetivos como mercado eficiente, derechos humanos, gobierno transparente y rendición de cuentas, y la armonización de los niveles técnicos; 8) Concertar la gestión del conocimiento, incluyendo el amplio mundo de los derechos de la propiedad intelectual; 9) Una gestión global concertada de los bienes naturales para promover su uso sustentable; 10) Disponibilidad de negociaciones multilaterales en la arena internacional entre estados así como también entre las naciones y los actores no estatales .

democracia el tendón de Aquiles de los países que conforman esta latitud. Se requiere pasar de una democracia electoral a una ciudadana.

Referencias

- Antón, Joan, 1996, “El liberalismo”, en Miquel Caminal Badía, (coord.) *Manual de ciencia política*, técnicos, Barcelona.
- CEPAL-GLYDE, 2002, AA.VV., *Globalización y desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL- LADEAL, 2004, AA. VV. *La democracia en América Latina –hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL DPEA, 2004, AA. VV. *Desarrollo productivo en economías abiertas*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Castells, Manuel, 2000, “globalización, identidad y Estado en América Latina” www.gobernabilidad.c/documentos
- Colomer, M. Josep y Gabriel L. Negretto, 2002, gobierno con poderes divididos en América Latina” en http://www.politicaygobiernocide.edu/num_anteriore/volX_N12003/ACOLOMER_NEGRETO
- Comisión de las comunidades europeas, *Libro blanco sobre la gobernanza europea- “profundizar en la democracia”* 2000, programa de trabajo: de la unión europea” en http://europa.eu.int./comm/governance/contrib_cendon_es.pdf
- Denhardt, Robert B., 1999, “The future of public administration”, *Public administration & management: an interactive journal* pp. 279-292
- Held, David y Anthony McGrew, 2003, *Globalización / Antiglobalización- sobre la reconstrucción del orden mundial*, Paidós, Barcelona.
- Mayorga, Fernando y Eduardo Córdova, “Gobernabilidad y gobernanza en América Latina” 2005, www.nccrnorthsouthunder/document/document publicado en internet en The NCCR North-South, 2005
- Fukuyama, Francis, 2004, *La construcción del Estado –Hacia una nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Sine Qua non, Barcelona.
- Giddens, Anthony, 2001, *Un mundo desbocado –los efectos de la globalización en nuestras vidas-*, ed. Taurus, España.
- Ianni, Octavio, 2002, *Teorías de la globalización, siglo veintiuno* editores / UNA
- Mayntz, Renate, 2002 “Los Estados nacionales y la gobernanza global” en *Reforma y democracia* CLAD no. 24 (octubre).
- Mittelman, James H. 2002, *El síndrome de la globalización: transformación y resistencia*, siglo Veintiuno editores, México.
- Navarro, Vincenc, 1998, *Neoliberalismo y Estado de Bienestar*, Ariel, Barcelona.
- Our global Neighbourhood, 1995, Comisión on global. <http://www.eldir.org/static/DOC2163htm>
- Przeworski, Adam et al., 1998, *Democracia sustentable*, Paidós, Argentina.
- Strasser, Carlos, 2002, “América Latina: participación cívica, instituciones democráticas, buen gobierno. Los obstáculos y las cuestiones” CONICET/ FLACSO Argentina.
- Whittingham, Ma. Victoria, 2002, “Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza” en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa Portugal, 8-11 de Octubre. <http://un.pan1.un.org/intradoc/groups/public/document/CLAD>