

Desafíos emergentes de la gobernabilidad

Guadalupe Ruiz Giménez

La preocupación por la gobernabilidad se entiende por la creciente globalización y la evidencia de que el crecimiento económico, la equidad social y la estabilidad democrática son esenciales para el desarrollo integral y sostenido. Hoy existe un nuevo esquema de seguridad en el cual los problemas globales obligan a reformular los modelos de cooperación internacional teniendo como base la corresponsabilidad y el interés mutuo. Dado que el Estado-nación ha tenido que ceder competencias hacia entes supraestatales y se han reforzado los mecanismos de gobernabilidad local, se ha hecho imperativo transformar el aparato estatal y adecuar su relación con la sociedad civil. Lo anterior requiere de mecanismos de diálogo, negociación y control; garantizar la integración de todos los sectores; e implementar instrumentos y fomentar la gobernabilidad urbana y la cooperación descentralizada. Como conclusión, se deben enfrentar múltiples desafíos y emprender acciones para buscar equilibrios entre lo público y lo privado, lo global y lo local, y redefinir las reglas de juego de sus actores.

1. Introducción.

Asistimos en los últimos años a un interés creciente sobre los problemas de la "gobernabilidad". El término gobernabilidad aparece ligado a la complejidad del sistema internacional, fruto de procesos de transformación profunda que han alterado los cimientos de los Estados, de las sociedades y de los propios individuos.

La preocupación por la "gobernabilidad" en la agenda pública está justificada doblemente por la creciente globalización e interdependencia de las economías y de las relaciones internacionales, que inciden en los actores y en las relaciones de poder, tanto en la esfera internacional, como en la nacional y local. Al mismo tiempo, la constatación de que el

crecimiento económico, la equidad social y la estabilidad democrática, son elementos esenciales e inseparables del desarrollo integral y que para que este sea sostenido y sostenible requiere de una mejora de la gobernabilidad en los mismos.

El concepto gobernabilidad es pues omnicomprendivo de los nuevos desafíos emergentes a nivel internacional, de las preocupaciones por los procesos de formulación de políticas, de la capacidad de gestión en los diferentes niveles de gobierno y en las organizaciones sociales, de la naturaleza de las relaciones entre las instancias político-burocráticas y los ciudadanos, de los límites a la intervención gubernamental, de los nuevos mecanismos y reglas del mercado, del nuevo equilibrio entre Estado y sociedad civil, de la participación democrática, de la seguridad ciudadana.

Los diagnósticos sobre "la gobernabilidad", han puesto en evidencia la fragilidad de la democracia en diferentes regiones del mundo, y también en Iberoamérica, es por ello que la preocupación de gobiernos y organismos internacionales se ha orientado a reforzar los recursos y la atención sobre los problemas y desafíos en torno a la gobernabilidad.

Muchos de estos problemas trascienden las fronteras nacionales tanto en el Norte como en el Sur, obligando a ambos a concertar esfuerzos y recursos en la búsqueda de soluciones a los mismos.

Son los llamados problemas globales originados por la globalización e interdependencia del sistema internacional, los que constituyen auténticos desafíos para el nuevo marco de seguridad humana global.

La pobreza, el deterioro ambiental, el narcotráfico, la delincuencia y el terrorismo internacional, la corrupción, las migraciones, las nuevas enfermedades (SIDA, por ejemplo) no conocen fronteras y las soluciones a los mismos no pueden provenir de esfuerzos unilaterales de los Estados, sino de la concertación y de la cooperación internacional.

Estos mismos problemas han revolucionado el mundo de la cooperación internacional, obligando a reconceptualizar y reestructurar políticas e instrumentos. La corresponsabilidad, el interés mutuo, el beneficio recíproco, dan sustento a un nuevo modelo de cooperación internacional basado en el espíritu de asociación o partenariado.

La distribución del poder se modifica hacia arriba (lo global) y hacia abajo (lo local), los nuevos problemas requieren de una redistribución de competencias, nuevos valores de conducta social, política y económica y nuevos sistemas de participación.

La gobernabilidad global en el marco de la seguridad humana trasciende las competencias del Estado-nación y se produce una delegación de competencias hacia organismos supraestatales. Las instituciones supranacionales e intergubernamentales e internacionales se fortalecen.

Al mismo tiempo se refuerzan los mecanismos de gobernabilidad local, mediante la delegación de competencias y la descentralización, hacia los entes locales y hacia los actores sociales. La receta "mercado más democracia" ha impulsado la aceleración de tendencias descentralizadoras y la transferencia de poder del Estado central a las entidades locales, incluyendo las instituciones emanadas de la sociedad civil.

Estos procesos de transferencia de derechos de soberanía "hacia arriba" o "hacia abajo", obligan a un reajuste de poderes y competencias y al reforzamiento de los principios de concertación y subsidiariedad en la búsqueda de mayores niveles de calidad y eficacia.

El Estado empujado y maniatado por las políticas de ajuste y la crisis fiscal, se ve obligado a recurrir a otros actores para el desarrollo de sus actividades y competencias tradicionales. Este proceso pone en evidencia la necesidad de afrontar un verdadero desafío de transformación estructural en el seno del Estado y sus instituciones. Pero el desafío de transformación alcanza también a los otros actores, sean entes locales o sean los propios ciudadanos.

La transformación del Estado implica una fuerte democratización del mismo, pero igualmente el fortalecimiento de la sociedad civil requiere de la construcción de una democracia participativa.

La rearticulación de la relación Estado y sociedad es uno de los temas prioritarios de la gobernabilidad y esta rearticulación pasa principalmente por la ampliación de la democracia política y social y la creación de una nueva institucionalidad en la que la sociedad civil cumpla un papel relevante.

El objetivo de la gobernabilidad democrática debe orientarse a la búsqueda de soluciones a los desafíos emergentes a partir del consenso y el desarrollo de una cultura de la corresponsabilidad política y social entre los diferentes niveles de los poderes públicos y de la sociedad.

2.- La descentralización de la gobernabilidad. La seguridad ciudadana.

Los problemas globales señalados anteriormente constituyen un auténtico desafío para el nuevo marco de seguridad internacional, no enfocada tanto en aspectos geoestratégicos o militares sino centrada esencialmente en los problemas de orden político, económico, social, tecnológico y ecológico que hoy sufren nuestras sociedades.

En suma, son los problemas de la gobernabilidad democrática. En las modernas sociedades democráticas, la seguridad de la nación está ligada estrechamente a la seguridad de sus ciudadanos, a la ausencia de riesgo o violencia física, pero también al respeto de los derechos humanos y a la provisión de las necesarias condiciones para una vida digna: trabajo, vivienda, educación, salud, medio ambiente sano.

La seguridad ciudadana se configura como una noción integradora, vinculada a los procesos de democratización y a la promoción del desarrollo social. El contenido integrador del término debe desembocar en la legítima participación del ciudadano en la toma de decisiones que pueden afectarle a través de los diferentes mecanismos de representación, delegación o participación directa que el sistema democrático articula.

Esta legítima participación del ciudadano se traduce en la búsqueda de un equilibrio en el ejercicio de corresponsabilidades entre los poderes públicos y los ciudadanos obligando a la rearticulación del marco de relaciones entre el Estado y la sociedad y al reajuste de poderes y competencias.

La crisis del Estado actual sin duda alguna incita a este nuevo marco de relaciones, debido a la creciente dificultad para la provisión de servicios públicos y sociales y a la necesidad de reformular los mecanismos de ejecución de políticas públicas para hacer frente a los problemas de gobernabilidad democrática. La producción, la distribución eficiente y la calidad de los servicios públicos no se limita a meras cuestiones de reforma administrativa, sino que se trata de abordar una profunda transformación estructural.

Acorde con la crisis de competencias y de poder que enfrentan los Estados nacionales, asistimos a un reforzamiento de los gobiernos locales.

El reconocimiento explícito de la incapacidad del Estado-nación tradicional para resolver los grandes problemas de gobernabilidad global

y de gobernabilidad y seguridad democráticas provoca un doble efecto. Por un lado, se produce una transferencia o delegación de poder o soberanía hacia instituciones supranacionales provocando un consiguiente alejamiento de sus ciudadanos. Por otra parte, las sociedades y entidades locales refuerzan sus identidades y defienden su autonomía frente a los fenómenos de globalización y de seguridad ciudadana. La consecuencia es un mayor grado de acercamiento al ciudadano que se siente mejor representado y mejor atendido en sus demandas sociales.

Como consecuencia de la profunda crisis económica internacional que han vivido los países del Norte y del Sur, ha sido necesario definir los parámetros de un modelo de desarrollo social integral y sostenido, orientado a mitigar la pobreza, a aumentar el empleo productivo y fomentar la integración (los grandes objetivos marcados en Copenhague).

La vía para la consecución de estos objetivos quedó trazada:

- La construcción de consensos y pactos sociales que den sustento a los consensos económicos y políticos;
- la concienciación y movilización de los actores sociales para que se conviertan en sujetos activos de un desarrollo social y participativo.

El desarrollo integral y sostenido es un desafío para la gobernabilidad democrática, y si éste no es garantizado por el gobierno central, el progreso de conjunto requiere que los sistemas de gobernabilidad local (pública y privada) adquieran mayores responsabilidades decisorias y operativas en la producción y distribución de servicios públicos.

La importancia del ámbito local como centro de gestión de lo global y de la seguridad ciudadana puede apreciarse especialmente en los ámbitos de la productividad y competitividad económica, la integración sociocultural, la representación y gestión políticas.

La consolidación de un marco de gobernabilidad local se sustenta sobre dos pilares. Uno lo constituyen los procesos de descentralización de competencias y recursos desde el Estado central, que *legitiman el poder* en base a criterios de proximidad (ejercicio de poder al nivel más próximo al problema y al ciudadano) y de concertación y coordinación entre los diferentes niveles y actores. El otro consiste en la participación y corresponsabilidad del ciudadano en la toma de decisiones públicas que le afecten y en la gestión de políticas destinadas a promover su propio desarrollo social.

Ligados a los procesos de descentralización, es fácil identificar una serie de esfuerzos para crear canales para que la sociedad civil, a través de las organizaciones sociales, acceda a la elaboración de decisiones públicas.

Dentro del carácter de lo público hoy se detectan ámbitos de actuación social en los que los movimientos y organizaciones sociales atienden necesidades colectivas. Es un nuevo concepto del servicio público, que pretende la producción de bienes públicos desde la sociedad en base a la autoorganización y la solidaridad.

Es este un fenómeno más patente en países en vías de desarrollo que en países desarrollados. No obstante, los procesos de privatización de servicios públicos y sociales se observan tanto en unos como en otros y favorecen la corresponsabilidad y el protagonismo de sectores privados en el ámbito de lo público.

“La explosión de iniciativas en estos campos pudiera servir para afirmar que hay en curso una transformación real de los modelos institucionales de prestación de servicios públicos, que no sólo aseguran un mayor peso de la sociedad civil, sino una mayor calidad de los servicios en el marco de una nueva institucionalidad pública. Cabe, en este sentido, plantearse si tales iniciativas remiten a la creación de relaciones de poder compartido e incluso de cesión de poder, enmarcadas en el propósito de lograr que lo público no se agote en lo estatal o si realmente apuntan al desarrollo de una ‘cultura de la corresponsabilidad política y social’”.¹

Esta cultura de la corresponsabilidad política y social en lo público exige de mecanismos de interlocución, negociación y control dentro de un nuevo marco de relaciones entre el Estado y la sociedad.

Asimismo, deben ampliarse y perfeccionarse los mecanismos de participación social para evitar fenómenos de exclusión y garantizar la integración y organización de todos los sectores de la sociedad civil.

La información transparente, la formación y el reforzamiento de las capacidades técnicas, se configuran como instrumentos esenciales para la gobernabilidad democrática en el ámbito local.

En este espacio pueden acotarse dos temas importantes que contribuyen a completar el marco: a) la gobernabilidad urbana y b) la cooperación descentralizada.

¹ Nuria Cunill, “La rearticulación de las relaciones Estado Sociedad”, *Revista Reforma y Democracia*, N°4, CLAD, Caracas, 1995.

a) Los temas de seguridad urbana aparecen como un microcosmos dentro de los problemas de seguridad ciudadana y abarcarían el conjunto de sistemas de protección de la vida, bienes y derechos de los habitantes de una ciudad frente a los riesgos que conlleva la vida urbana.

El tema es básico para la gobernabilidad local si partimos de la base que en pocos años la mayoría de la población mundial se concentrará en las grandes ciudades y de que estas son exponentes de los grandes problemas de gobernabilidad global y local.

La existencia de condiciones de gobernabilidad y seguridad urbana dependen de un conjunto de factores:

- Presencia de autoridad y poder político y urbano capaz de ordenar y armonizar los diversos intereses individuales en torno al interés general;
- el fomento de una cultura urbana en sus ciudadanos, basada en el respeto y la solidaridad;
- redes sociales de solidaridad y participación en torno a las necesidades básicas para un desarrollo integral;
- marcos jurídicos y judiciales que garanticen el cumplimiento de derechos y la seguridad;

Los procesos de democratización y descentralización del Estado han revalorizado el papel de las grandes ciudades como actores multidimensionales que articulan actores públicos, agentes económicos públicos o privados, organizaciones sociales y cívicas, intelectuales y medios de comunicación, entre otros.

b) La cooperación descentralizada. Hacer frente a los retos de gobernabilidad urbana o gobernabilidad local y global es impensable únicamente desde los recursos y competencias de un Estado nacional. Es por ello que adquiere cada vez más importancia el papel de la cooperación internacional. Circunscribiéndonos al ámbito de la gobernabilidad local, merece la pena destacar el papel de la cooperación descentralizada, que define el ámbito de la actuación dentro de la cooperación internacional desarrollado por entidades locales y por los diferentes actores de la sociedad civil y que tiene como fin cooperar al desarrollo de la gobernabilidad local.

La cooperación descentralizada tiene como objetivos:

- Reforzar la participación de los gobiernos locales y actores de la sociedad civil del Norte en la solución de los problemas de gobernabilidad democrática del Sur.

- Fomentar la participación de los actores y sectores del Sur, en la definición y gestión de su propio desarrollo.
- Reforzar las estructuras democráticas y potenciar las capacidades nacionales (humanas e institucionales) a través de la formación y capacitación.
- Proteger los recursos naturales.

La cooperación descentralizada apuesta por la concertación y coordinación de intereses a partir de la percepción de problemas comunes a nivel nacional, regional e internacional.

La inclusión de esta modalidad de cooperación ha obligado a transformar los instrumentos y mecanismos de la cooperación internacional para fomentar el espíritu de partenariat y la formación de redes de contrapartes entre los actores de las sociedades del Norte y del Sur.

Con esta forma de cooperación se logra una mayor agilidad y eficacia en la recepción de las ayudas y una mayor responsabilidad de los sectores receptores de la ayuda.

La cooperación descentralizada tiene su origen en dos tendencias: la participación creciente de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en las políticas de desarrollo; y los procesos de descentralización y de participación de los entes locales y territoriales en la cooperación internacional.

Hoy día la tendencia es ampliar el alcance del concepto, convirtiendo a la sociedad civil (sus diversos actores) en sujeto central de la cooperación descentralizada.

Sin duda alguna el ámbito de la gobernabilidad local es el más apropiado para desarrollar el potencial de esta nueva modalidad de cooperación internacional.

La cooperación descentralizada se convierte en nexo de unión entre lo universal o global y lo particular o local, tratando de respetar las diferencias y los particularismos.

A modo de conclusión, son múltiples los retos y desafíos que afrontar desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática. La búsqueda de equilibrios y compatibilidades entre lo público y lo privado, lo global y lo local y la definición de las nuevas reglas de juego para sus actores es la tarea que debe ocupar a intelectuales académicos y políticos para contribuir a un nuevo modelo de sociedad democrática.