

## Globalización, gobernabilidad y salud

Alvaro Franco G.<sup>1</sup>

### Introducción

Para Robert Castel<sup>1</sup> (sociólogo francés, director del Centro de Estudios de los Movimientos Sociales de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París), la nueva época se ha inscrito en una globalización desgobernada, globalizando el capital, restringiendo cada vez más el trabajo al ámbito local para impedir movimientos migratorios y generando cada vez mayor pobreza, exclusión social y efectos discriminatorios hacia grupos como, por ejemplo, contra las mujeres. El mundo de hoy se encuentra polarizado entre quienes reclaman más autonomía (democracia) y quienes prefieren restringirla, aún más, a los ciudadanos y a las naciones.

El enfoque de la teoría crítica<sup>2</sup> también señala las consecuencias desestabilizadoras y destructoras del proceso de globalización. De acuerdo con el análisis planteado por este enfoque, se viene acentuando la polarización entre países desarrollados y países pobres a partir de la globalización. Pero también internamente en los países se enfrentan sus grupos de poder, como consecuencia de la pérdida de la función económica y social del Estado; lo más grave ha sido la flexibilización laboral y la privatización de las empresas públicas.

De un lado quedan, pues, los ganadores de este proceso neoliberal: los países poderosos, sus elites políticas y los grupos económicos transnacionales; del otro lado están los excluidos y marginados sociales, los pequeños productores nacionales y, por entero, muchos países subdesarrollados. Estas descripciones están cruzadas por la desgobernanza del mundo y de los países, sumidos en una absoluta crisis de gobernabilidad.

Dada la convocatoria del IV Congreso de Salud Pública para analizar la gobernabilidad en el proceso de globalización, el tema que nos reúne es, de todas formas, la salud. Se trata de responder a la pregunta por las relaciones de la salud en un mundo globalizado e ingobernable, es decir, intentar algunas aproximaciones al análisis de las implicaciones de la globalización sobre la salud, como consecuencia de la crisis de gobernabilidad.

Previamente, es necesario establecer la mediación de la gobernabilidad entre la globalización y la salud. Después de considerar la crisis de gobernabilidad actual del mundo y de

las relaciones internacionales, podríamos indagar por sus consecuencias sobre la salud mundial. Este enfoque hace referencia a los determinantes sociales de la salud y, de paso, nos aproxima al estudio de algunos elementos de ella, la salud, entendida como una categoría global: salud global. Buscaremos, por lo tanto, en esta presentación conjugar dos perspectivas, la de los determinantes socio-políticos y la de la gobernabilidad, como categoría intermedia en el entramado de la causalidad social. Finalmente se explorarán varias opciones o alternativas al actual estado de cosas generado por la globalización y la desgobernanza mundial.

Surgen otra gran cantidad de temas conexos a nuestro eje de análisis, de gran relevancia en el debate sanitario actual, que no tocaremos —o solo tangencialmente—, ya que sin ninguna duda serán acogidos y considerados con la mayor preocupación durante el resto de sesiones del congreso; temas como el afán por los derechos humanos, la relación con la ética, el acceso a los servicios de salud, el rol del Estado, las nuevas políticas mundiales de salud, entre otros.

### El concepto de globalización

De las diferentes versiones o fenómenos explicativos de la globalización que hemos analizado en otros ensayos,<sup>3</sup> destacamos dos: una está dada por la sucesiva expansión del sistema capitalista, proveniente desde la época del descubrimiento, como lo ve el enfoque del sistema-mundo<sup>4</sup> y otros autores.<sup>5</sup> La otra corresponde a la revolución tecnológica y electrónica actual, que soporta redes complejas que atrapan a todos los individuos en los mercados financieros y en los medios de comunicación de internet, incluidos los actores sociales, culturales y políticos<sup>6</sup> —y no solo los económicos.

Lo político ha sido subordinado a lo económico, al interés universalista de las fuerzas económicas y del capital financiero internacional. Esta es la cara perversa de la globalización, que se impuso en la interfaz de los dos últimos siglos: la de "no hay alternativa", la de "menos Estado y más mercado",<sup>7</sup> la del "pensamiento único", que oculta las tremendas desigualdades existentes en el mundo, entre el centro y la periferia.<sup>8</sup> Al respecto, Monsalve<sup>8</sup> recoge varias interpreta-

\* Enfoque del sistema-mundo

<sup>1</sup> Médico, doctor en salud pública, profesor de la Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia. Cibercorreo: afranco@guajiros.udea.edu.co

ciones sobre las tendencias de la globalización en una sociedad capitalista:

—La globalización podría entenderse como una megacognición, como el planetarismo o como la totalidad (comprensión): consiste en superar marcos locales, regionales...

—“Las distancias se acortan dramáticamente, el tiempo se concentra... vivimos en directo acontecimientos lejanos... el mundo inmerso en nuestra casa (en nuestra privacidad)...”<sup>9</sup>

—“Conjunto de interacciones económicas, políticas, culturales y valorativas a nivel planetario”.

—Globalización: conjunto de procesos, conocimientos y valores particulares que se universalizan y de universalismos que se localizan.<sup>10</sup>

—Conjunto de sociedades interrelacionadas, cruzadas de conflictos y problemas transnacionales (distintos a los nacionales).

En la globalización se entrecruzan: economía de mercado transnacional, profundas asimetrías, aparición de órdenes jurídicos estatales supranacionales; florecen las autonomías, la cultura del consumismo, la informática y los medios de comunicación electrónicos a escala mundial (conciencia global); se universalizan el conocimiento científico-técnico y los problemas que atañen a la humanidad en conflicto, etc.

**Sus procesos:** se globalizan la economía de mercado, las corporaciones transnacionales, el consumismo; se localizan enclaves de libre comercio, agotamiento de recursos naturales, la degradación ambiental, etc.

#### Sus expresiones:

—Expansión de la economía de mercado

—Desmonte y crisis del Estado de bienestar

—Origen de grandes bloques económicos y políticos en el mundo

—Pauperización y marginación de los Estados periféricos (ajuste estructural)

—Pérdida de soberanía de los Estados

—Expansión del concepto de “democracia norteamericana” en el mundo

—Globalización de valores e ideologización (colonización del mundo de la vida por los subsistemas de la economía y la administración de políticas)<sup>11</sup>

—Alternativos: globalización de localismos positivos y democráticos, de derechos, libertades y solidaridad

Por otro lado, está la reacción contra el capitalismo internacional y transnacional (cosmopolitismo y herencia común de la humanidad, en oposición, según Santos y Monsalve).<sup>10</sup> Corresponden a ella la actitud de las ONG, de las organizaciones de derechos humanos y del trabajo internacional: ejerciendo la resistencia y esperando el reconocimiento de valores éticos y de derechos individuales y colectivos (no universalizados aún).

#### Significado del Consenso de Washington en este contexto

La expansión del neoliberalismo en América latina se dio en los años ochentas a partir de la aplicación de las reformas de ajuste estructural (ajuste económico) para superar la “crisis” reformas promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que se fueron convirtiendo en la receta para superar el déficit público y estabilizar las economías.<sup>12</sup> Esas propuestas fueron posteriormente denominadas “Consenso de Washington” por los medios académicos, en cabeza de John Williamson,<sup>13</sup> investigador del ITE (Institute for International Economics) en los Estados Unidos, que se sintetizan en los siguientes diez puntos:

1. Establecer una disciplina fiscal
2. Priorizar el gasto público en educación y salud
3. Llevar a cabo una reforma tributaria
4. Establecer tasas de interés positivas, determinadas por el mercado
5. Lograr tipos de cambio competitivos
6. Desarrollar políticas comerciales liberales
7. Una mayor apertura a la inversión extranjera
8. Privatizar las empresas públicas
9. Llevar a cabo una profunda desregulación
10. Garantizar la protección de la propiedad privada

El “Consenso” defiende las reformas y la retórica neoliberal para su legitimación en el continente, con argumentos como el de que las políticas neoliberales pueden tener un costo social alto (en el mediano plazo) pero (en el largo plazo) son la única salida para obtener las condiciones necesarias para un desarrollo con equidad.<sup>14</sup> El resultado no se hizo esperar: reducción del gasto público como porcentaje del PIB, privatización y aumento del gasto familiar, segmentación y dualización de servicios sociales, con diferenciaciones urbano-rurales y por clase social, y empeoramiento de la calidad de los servicios.

En Europa y en Estados Unidos, los efectos del modelo económico han sido menos agresivos sobre los trabajadores, la ciudadanía y la protección social; aunque, según los estudios de *The International Network on Social Inequalities and Health* (Red Internacional sobre las Inequidades Sociales y la Salud, por su sigla en inglés),<sup>15</sup> también los países industrializados han asistido a un crecimiento de las inequidades sociales en las últimas décadas, resaltando el aumento de las inequidades sociales en 12 de 18 países de la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD).

Han sido los países latinoamericanos los que en mayor grado se han visto impelidos a aceptar los postulados del Estado mínimo,<sup>16,17</sup> que impuso el neoliberalismo. En América latina predomina el desmonte de lo público y la flexibilización laboral llevada al extremo de violar cualquier legislación laboral basada en principios universales, según

denuncian quienes se oponen a la globalización económica,<sup>18</sup> aunque existen en esta última región algunos programas de inclusión como los que priorizan la atención a las mujeres pobres. Las manifestaciones de la discriminación son mayores en África y en algunos países asiáticos. En Europa y en países desarrollados, por el contrario, existe mayor conciencia, apoyo político y validación social de las políticas antidiscriminación.

Existen regiones en peores condiciones de desarrollo, como África y el sur de Asia, que no logran ni siquiera articularse a la economía mundial; son sociedades completamente marginadas, al decir de Samir Amin,<sup>19</sup> condenadas, por las características de su estructura productiva a mayor marginación en la globalización, dado que no han desarrollado el potencial competitivo de sus industrias; son solo exportadoras de materias primas, basadas en una división del trabajo obsoleta, plagadas de guerras fronterizas y de crisis políticas, conflictos raciales y civiles, poco apetecibles para la inversión extranjera.

### Sobre gobernabilidad y globalización<sup>20\*</sup>

Aunque es claro que la gobernabilidad está asociada al conflicto social, se retoman en este trabajo cuatro vetas de análisis distintas para visualizar sus relaciones con el proceso de globalización. Son ellas: la carencia de política social, la crisis del Estado-nación, la vulneración de los derechos sociales y la crisis de gobernanza internacional.

#### Carencia de política social

La primera veta para tratar la gobernabilidad es la carencia de política social y de protección social, cuya ausencia genera para nuestro caso crisis de gobernabilidad y, en general, "desorganización social" y descomposición social.<sup>1</sup> Vivimos en un mundo afectado por la pérdida de la cohesión social y

\* Prats entiende la gobernabilidad como la capacidad de formular e implementar políticas públicas por parte de un gobierno. Pero, es indudable que dicha capacidad estará condicionada por el conflicto, la lucha de clases y el juego de actores que se da en la arena política. Se destaca, no obstante, en la definición adoptada por los organismos multilaterales, la combinación que se realiza entre reglas del juego (los procedimientos de elección y toma de decisiones), los resultados de la mismas en términos de eficacia y eficiencia (de la implementación de regulaciones) y de legitimidad (valoración de los ciudadanos sobre sus instituciones). Prats, de nuevo, distingue analíticamente entre gobernanza (o entramado institucional) y gobernabilidad (capacidad de gobierno conferida por dicho entramado institucional): la gobernabilidad, como variable dependiente y la gobernanza, como independiente. Diferencia, citando a Koolman, la gobernanza como la interacción forjada por las reglas del juego y la gobernabilidad como la "capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte". Más ampliamente, la gobernabilidad está relacionada con la gobernanza. Ello implica que a la gobernanza haya que otorgarle, además, medios financieros para que pueda intervenir eficazmente ante las fallas de coordinación del mercado; mucho más que la gobernabilidad, relacionada esencialmente con la dinámica social.

la falta de protección social. Castel hace un símil de la situación actual con la época de los inicios de la industrialización, cuando se intentó aplicar el mercado autorregulado, generándose una gran desestabilización social y pauperismo. Pero, a diferencia de lo que ocurre ahora —concluye—, fue imposible aplicar completamente el mercado autorregulado porque la sociedad "secretó una especie de defensa contra la hegemonía del mercado", consistente en las políticas sociales, el derecho al trabajo y la protección social.

En lo que sí encontramos coincidencia en cualquier época en que predominan los mecanismos del mercado autorregulados es en la ingobernabilidad resultante. Con Polanyi,<sup>21</sup> Castel demuestra que el mercado autorregulado destruye las antiguas formas de regulación social, el trabajo, la sociabilidad, las formas tradicionales de solidaridad. Se destacan su incapacidad para fundar un nuevo orden social y el riesgo de que destruya la existencia misma de la sociedad: es pasar de la sociedad civil a la sociedad mercantil.

En el centro del análisis están el trabajo y, fundamentalmente, el empleo que reconoce un estatuto al cual están asociados protecciones y derechos (una especie de desmercantilización de las relaciones de trabajo), es decir, las garantías colectivas para los asalariados, representadas en la seguridad social que queda por fuera de las leyes del mercado. Es, en síntesis, el derecho al trabajo y a la seguridad social los que definitivamente no son posibles dentro de un régimen de mercado puro o autorregulado (el neoliberalismo). Hoy solo se consigue la precarización de las relaciones laborales y la mercantilización del trabajo, en desmedro de la política social. Las conquistas sociales son vistas como obstáculos para el libre desarrollo del mercado.

Este cambio en las relaciones laborales de finales del siglo XX y principios del XXI ha sido el responsable de la nueva inestabilidad social, de la crisis de gobernabilidad,<sup>22, 23</sup> lo que propicia una especie de población excedente, de personas no incluidas ni integrables a la sociedad ni al sistema productivo; no son ni siquiera susceptibles de ser explotadas por el capital, "están ahí como inútiles", según la expresión del propio Castel.

Pasamos, en consecuencia, de una sociedad de mercado —que siempre ha existido— a una sociedad que se convierte en mercado, según concluye también Juan Francisco Martín Seco, autor de *La farsa neoliberal* (1995), al relacionar el neoliberalismo con la destrucción de todo lo que es estatal y con el favorecimiento del capital en contra del trabajo.<sup>24</sup>

#### Estado, democracia y gobernabilidad:<sup>25</sup> la crisis del Estado-nación

La segunda veta para tratar la gobernabilidad es la crisis del Estado-nación. El problema de la gobernabilidad toca con los factores de interacción entre la sociedad y el Estado.<sup>26</sup> Está asociado con el plano de dominación (correlación de

poder), pero también es posible hacerlo con el funcional (división social del trabajo): dará cuenta de servicios de salud, servicios educativos, transporte, investigación y desarrollo; siendo tarea estatal la de prestar servicios o regular la acción privada. La gobernabilidad apunta a legitimar el poder por parte de la sociedad, pero lleva también al problema de las relaciones materiales, redistributivas del excedente social y de la equidad en la sociedad; lo que sucede en términos de gobernabilidad y democracia modifica "patrones de equidad distributiva" por niveles de gobierno y clases sociales, o por países y regiones. Pero la relación inversa es quizá igual de importante: la equidad distributiva para asegurar la democracia y garantizar la gobernabilidad.

La gobernabilidad en los años noventas se entiende como "gobernabilidad democrática", no siempre asimilable a la mera capacidad de gobernar; su reto es la construcción de un orden institucional distinto, abierto, conflictivo y plural.<sup>27</sup> La gobernabilidad democrática<sup>28</sup> es "la aptitud de un sistema democrático para autogobernarse y enfrentar positivamente los desafíos y las oportunidades que se presentan".<sup>28</sup>

La globalización ha llegado como un factor agravante o detonante de la crisis de gobernabilidad. En general, esta se encuentra limitada por la fragilidad de las instituciones, consecuencia de un modelo económico excluyente como el de América latina, donde campean la desigualdad y la marginación social. No cabe duda sobre la necesidad de buscar alternativas que propicien la inclusión social y la reducción de las desigualdades, en un mundo azotado por el globalismo económico y su estela de inequidades.

Tanto la disminución del Estado-nación como el proceso globalizador se unen para acelerar la crisis de gobernabilidad. Para Fleury,<sup>29</sup> en América latina esta situación se asocia a la crisis estructural del Estado, atribuible a tres características: patrimonialismo, autoritarismo y exclusión, que han distorsionado las relaciones del Estado con la sociedad. Por cuenta de la globalización, de la liberalización comercial, de la interdependencia de las economías en los noventas y de la revolución tecnológica, se ha minado el Estado, achicándolo y subsumiéndolo en el nuevo orden global, como se representa en la figura 1.

En el fondo, esta crisis está dada por la ausencia del verdadero sentido de la democracia, es decir, de la existencia "de reglas legítimas de competencia política en la cual se permite la participación del componente demográfico, más amplio y no discriminado".<sup>30</sup> Compete a la democracia la adhesión a las reglas de juego y la incorporación de los sectores dominados para el cabal logro de los resultados esperados.

\* El análisis de la democracia nos ayuda a contextualizar y entender el problema de la gobernabilidad en relación con la globalización: democracia y poder son, por supuesto, los temas más afectados en este interregno marcado por la globalización. A su vez, estos factores se constituyen en nuevos determinantes de la salud, de interés en la investigación internacional de este campo del conocimiento.



Figura 1. Crisis del Estado en la globalización

### Vulneración de los derechos sociales

La tercera veta de análisis de la gobernabilidad en la globalización es la vulneración de los derechos sociales. Para entender cómo se generan problemas de gobernabilidad desde esta perspectiva, es necesario reconocer la pérdida de legitimidad de las políticas derivadas del globalismo económico al amenazar los derechos sociales, la seguridad y la protección social. Aunque los neoliberales no lo crean así, cuando se soslayan los derechos sociales, el mundo se hace ingobernable y los países pierden su estabilidad política.

El análisis de la situación actual nos llevaría a concluir que el neoliberalismo reduce la sociedad civil a la sociedad mercantil, es decir, reduce la democracia a la sociedad del mercado, a la ley de la oferta y la demanda, definida por Muguerza<sup>31</sup> como causalidad social. Este modelo desconoce el rol que juegan las libertades, las llamadas libertades positivas proclamadas para garantizar el derecho de asociación y definición colectiva de intereses para defender áreas específicas como educación y salud; libertades que tienen por objeto —o imperativo moral— salvaguardar la dignidad de la vida humana. Es decir, que la libertad debe ser complementada con la igualdad de oportunidades, condición esta que solo es posible con un enfoque que rebese las libertades del neoliberalismo, y aún la concepción del liberalismo social.

Así, expuesto el tema del neoliberalismo, que niega la política social y el papel del Estado, nos llama la atención la pérdida de gobernabilidad y democracia en esta nueva etapa, disfrazada por otro tipo de democracia, restringida al mercado. Pero democracia no es lo mismo que defensa de las libertades individuales, a comprar y a vender, por ejemplo, como se nos intenta hacer creer. La democracia solo se ha dado cuando se garantizan los derechos sociales, cuando ha prevalecido el Estado por encima de los intereses del mercado, cuando se ha impuesto el Estado social (bienestar) o sus formas parecidas; en resumen, solo sobre la base de la política social se pueden construir democracia y gobernabilidad. Es decir, a más de esas libertades, se requiere del sentido igualitario (dado por lo social) y de la participación ciudadana en el gobierno.

No hay duda de que el mercado se rige por una racionalidad completamente distinta a la de la democracia; las reglas del mercado son "radicadamente antidemocráticas [...] dejar al mercado a que decida significa dejar que se produzca por procedimientos no democráticos".<sup>32</sup> A pesar del efecto que pueda tener el mercado sobre la democracia basada en los partidos y en el ejercicio político, restringe o desaparece la democracia social, basada en las organizaciones de trabajadores, de sindicatos y de reivindicaciones laborales, también de tipo político. Esta faceta de la democracia ha sido una de las más afectadas por uno de los mayores lastres que se ciernen sobre la sociedad: la ola de privatizaciones y de flexibilización laboral.

Los defensores del Estado social se han pronunciado, no solo para garantizar la justicia y mejorar la igualdad social, tan necesarias, sino, fundamentalmente, para algo más político: mantener la democracia, el Estado democrático. Sin embargo, lo que cuenta hoy es otra cosa, y tanto la democracia como la política quedan al margen; los gobiernos que han intentado sobrevivir en contra de las reglas impuestas por el nuevo modelo han debido soportar grandes dificultades internas y en las propias relaciones internacionales, es decir, problemas de gobernabilidad interna pero también de gobernanza, como se las diferencia en esta disertación.<sup>20, 33, 34</sup>

### Crisis de la gobernanza mundial

La cuarta veta propuesta para el análisis de la gobernabilidad en el proceso de globalización es la pérdida de gobernanza mundial y el efecto de los factores internacionales. Una explicación de orden más global sobre la crisis de gobernabilidad está dada por Frenk *et al.*,<sup>35</sup> quienes señalan que múltiples fuerzas en el mundo están generando grandes cambios internacionales y nuevos arreglos institucionales; factores, todos, atados al internacionalismo de la globalización, dependiendo cada vez más del comercio internacional, del mercado financiero y de las transnacionales.

El escenario de la gobernabilidad internacional también ha cambiado, presentándose en los años noventa ineficiencia en el desempeño de organismos internacionales tradicionales, entre tanto, otras ONG y las corporaciones transnacionales ganan prominencia. Los movimientos políticos de orden transnacional presionan a los Estados, menoscabando su capacidad. Movimientos que, por diversas causas (sexuales, étnicas, etc.), constituyen redes de comunidades con similares valores, actúan local e internacionalmente en procura de una integración por fuera del Estado. Las fuerzas de resistencia a la globalización se han impuesto, como en el caso de los movimientos del 11 de septiembre en Nueva York, el 11 M en España y, más recientemente, el atentado terrorista contra el Grupo de los ocho, en Londres. Son las fuerzas integradas por minorías de diversa índole las que contribuyen a minar el poder de los Estados. A todas estas, se sigue

insistiendo en la necesidad de construir una civilización global que respete el multiculturalismo.

De estas confrontaciones dirimidas por la fuerza ha quedado, sin duda, "un nuevo desorden mundial",<sup>36</sup> expresado en la pérdida de gobernanza mundial. Otros, sin embargo, atribuyen esta crisis al choque de civilizaciones,<sup>37</sup> buscando con ello ocultar las verdaderas razones de la ingobernabilidad en la globalización: intereses sociales, económicos y geoestratégicos que están en juego, detrás, por ejemplo, de las causas religiosas. En tal sentido, la multiculturalidad sería una coartada —según Pastor, profesor de ciencia política de la UNED (Madrid)— que ha llevado a Estados Unidos a multiplicar las guerras en diversas partes del mundo y a Francia y otros europeos a afianzar el fundamentalismo cultural y el racismo.

Esa crisis de gobernabilidad trataría de ser explicada por los conflictos multiculturales, con el afán de homogenizar la "modernización occidental", o por lo menos tratar de imponerla a la usanza estadounidense. En tal sentido, se han abortado los intentos de oposición a la lógica del desarrollo capitalista como el Estado social, el Estado de bienestar, la seguridad social en Occidente, el socialismo de Estado, entre otros, más proclives a la defensa de los derechos humanos y sociales.

Detrás de esas explicaciones se ocultan profundas desigualdades sociales y económicas, que se pretenden legitimar manteniendo la exclusión y recurriendo a la guerra. Esa versión oficial (de los países desarrollados) de la gobernabilidad, entonces, es solo una máscara puesta sobre la otra realidad, la de la carencia de derechos sociales, exclusión social e inmensas inequidades sociales entre países, regiones y culturas.

### La salud en la crisis de gobernabilidad

El tema de gobernabilidad y salud se viene trabajando, más recientemente, en relación con democracia, políticas públicas,<sup>38</sup> participación social y derechos humanos,<sup>39</sup> con especial énfasis en América latina,<sup>39</sup> pero sin terminar en estudios que otorguen, aún, suficiente evidencia empírica. Los análisis les dan mayor relevancia a los aspectos políticos, económicos y administrativos que influyen sobre salud: formulación de políticas de desarrollo económico y social que afectan la salud de la población; asignación de recursos físicos, humanos y financieros; ejecución de políticas, rectoría y conducción de los recursos asignados al sector.<sup>40</sup>

Dentro de la lógica expansiva del capital, los bienes y servicios públicos se convierten en ámbito de mercado.<sup>41</sup> Entre esos bienes se encuentran salud, educación y pensiones, temas que siempre fueron de interés para la salud pública

\* Recientemente se ha estado produciendo importante información al respecto, disponible en las páginas del Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp/> y del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIGC): <http://www.iigc.org/biblioteca/>

ca y la política social, los cuales son considerados hoy como derechos inalienables, que constituyen parte del ideario político y de la conciencia ciudadana.<sup>42</sup> Esta forma de expansión del capitalismo en su fase actual (para algunos, tercera fase) es una expresión de su crisis; lo que se busca es acumular al máximo, sacar el máximo beneficio con el mínimo esfuerzo. En salud, específicamente, lo que ha sucedido es esto: extraer exceso de ganancia —también denominada plusvalía— de la atención de la salud, convirtiéndola en un nuevo sector económico,<sup>43</sup> un nuevo mercado que ya no es el campo sanitario tradicional.

Como era de esperarse, cuando estos servicios se someten a la lógica del mercado (la ganancia y la rentabilidad), la demanda es presionada a ampliarse artificialmente (expectativas frente a educación y salud). La realidad del sector salud no ha sido la reducción del gasto público, como podría pensarse por la crisis económica, sino todo lo contrario, se ha duplicado o triplicado. Obviamente, es necesario invertir más para obtener mayor ganancia, para expandir el mercado. De ahí que se aumente la atención en salud o el gasto público pero se empeora la salud pública, perdiéndose la lógica sanitaria.

A más de otros efectos directos de la globalización y del comercio internacional, la crisis de gobernabilidad afecta también la salud y los sistemas de salud. Fenómenos como el desplazamiento por la guerra en el mundo, son una de sus expresiones. También lo son la expansión o diseminación de enfermedades por esta vía, así como el tráfico de todo tipo de productos ilícitos. De otro lado los movimientos políticos relacionados con la globalización recogen las banderas por una mejor calidad de los servicios de salud, lo cual resulta positivo. En respuesta, la cooperación internacional y las entidades comprometidas con la salud han tenido que cambiar, debido a las amenazas que se les vienen encima por la carencia de objetivos y estrategias; sus propósitos iniciales han sido desbordados por la fuerza de los nuevos desafíos.

En una nueva lógica del análisis habrá que encarar la gobernabilidad y la salud, no solo por la defensa de los derechos, sino también por su relación con los determinantes sociales de la salud (figura 2), es decir, entendiendo la gobernabilidad, la democracia y el factor político como nuevos determinantes de la salud. Es una situación de doble vía: la falta de atención en salud y la insalubridad producen ingobernabilidad y esta, a su vez, se constituye en un factor determinante de la insalubridad, que se suma a otras causas económicas y sociales.

Por causa de la globalización, como anotábamos, los Estados tienen menos poder y pierden la capacidad de garantizar los derechos sociales, entre ellos el derecho a la salud. Así y todo, deben garantizar derechos a los servicios de salud y hacer al máximo por la prevención de enfermedades y promoción de la salud (concepción de bienes comunes).

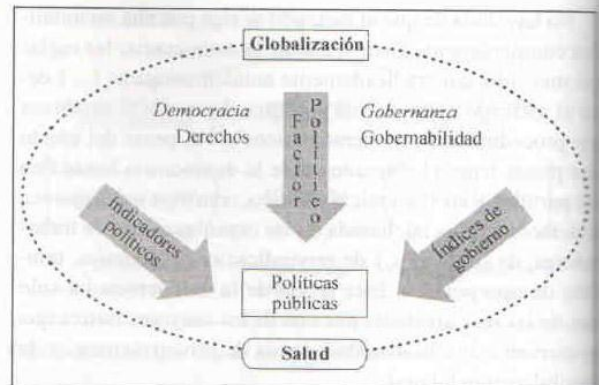


Figura 2. Los factores globales y la salud

### ¿Quedan alternativas a la crisis de gobernabilidad?

Hoy parece haber un mayor consenso en que la globalización es un hecho; está ahí y no se tratar de enfrentarla sino de cambiarla. Ya las ONG que antes lideraban el movimiento antiglobalización vienen hablando de la “globalización alternativa”.<sup>18, 44, 45</sup> Antes, también habíamos expresado la idea de “globalizar la salud”.<sup>3</sup> Plantearse otras globalizaciones de orden social, político y jurídico puede, por el contrario, resultar alentador para la humanidad y necesarias para encarar el globalismo económico.

Hay otras formas de globalización, por lo menos como posibilidad, más allá de la globalización económico-financiera o del “globalismo”, como bien lo definió Ustil Beck.<sup>46</sup> Es pensar en algo distinto al neoliberalismo. Es, en cierta forma, un llamado a hacerle frente al determinismo, impulsado por los defensores del pensamiento único,<sup>47</sup> del “final de la historia”, y aún de los analistas del sistema-mundo\*.<sup>48</sup> Tortosa<sup>49</sup> hace una crítica tanto a los apologistas de esta idea desde la derecha<sup>50</sup> como a los pesimistas de la izquierda.<sup>51</sup>

Este unanimismo se ha debido, en parte, al efecto producido por el hundimiento del comunismo o del socialismo real, que se contraponía al liberalismo, doctrina hegemónica del sistema-mundo; pero Tortosa y Wallerstein señalan que también ese hecho significó el colapso del liberalismo y concluyen que solo queda el posliberalismo. Es una mezcla de “individualismo negativo” y debilitamiento del Estado.<sup>52</sup>

\* Se habla en los últimos 15 años de un Sistema Único Mundial. Tal es la idea de Ander Gunder Frank: “No hay escapatoria ante las leyes de la economía mundial”. Asimismo I. Wallerstein habla del sistema-mundo moderno, referido al capitalismo, y resume todas las teorías en “la modernización”. De acuerdo con el sistema-mundo, la posición de un país en la jerarquía mundial es difícil de alterar en la relación centro-periferia, siendo que el centro acumula las prerrogativas, la política social, el estado de bienestar, y la periferia, la pobreza y la miseria, situación agravada por las políticas neoliberales que, por definición, incrementan las desigualdades, además de negar posibilidades a cualquier política social.

Cualquiera de las expresiones de izquierda (sistema-mundo) o de derecha (pensamiento único) recogidas en el unánimemente han llevado a la inacción y a la pasividad; igual podría pensarse de quienes, per se, se opusieron a la globalización sin más alternativa.

Desde otro ángulo —desde la perspectiva filosófica y cognitiva—, se analiza el principal problema de la globalización en el mundo, la pobreza y la exclusión social, desde una óptica global,<sup>52</sup> y se exploran políticas alternativas globalizadoras, como sería la búsqueda de una justicia global.<sup>53</sup>

Los globalistas explican la pobreza en las situaciones globales: existe una relación causal estructural, de poder, del sistema económico global con la pobreza de los países y, en igual forma, hacia su interior. En tal sentido, existe una injusticia racial, económica, social y política causada por el mundo global y de las elites de los propios países pobres, que obtienen beneficios del sistema económico (aprovechando las reservas y préstamos internacionales, en los cuales adquieren privilegios). En esa forma, la pobreza crece y se reproduce permanentemente. No existe en el mundo ni siquiera la posibilidad de desarrollar uno de los principios liberales, el de la competencia. Los monopolios económicos se imponen y hacen prevalecer los intereses de las elites, por encima de los propios intereses del mercado (para fijación de precios en el mercado internacional, por ejemplo).

Indudablemente, estas contradicciones de orden global-local amenazan la democracia, condicionan la ciudadanía y restringen los derechos, generando más exclusión.

### Las alternativas

La alternativa estaría dada por la defensa y el aseguramiento de los derechos económicos y sociales; el punto de discusión está en quién los debe garantizar. Los globalistas plantean que no debe ser el Estado-nación, sino los actores transnacionales que apenas empiezan a emerger o a constituirse como tales.

La crisis de gobernabilidad se ve acentuada por la falta de legitimidad de la autoridad estatal, en palabras de Fleury,<sup>20</sup> por la emergencia de nuevos actores sociales, por la autonomización de los actores tradicionales y por la reforma del Estado. De ahí que la propuesta de "ciudadanía global" sea impulsada por la internacionalización de las organizaciones de base de la sociedad, dada la incapacidad de las naciones para lograr políticas sociales progresistas.<sup>54</sup> Es una alternativa naciente que aún genera muchas dudas: ¿será un Estado supranacional? Parece problemática esta pretensión de los teóricos de la justicia global. O, más bien, ¿articular los Estados existentes con poderes transnacionales? ¿O mantener un marco normativo sobre justicia distributiva, transnacional, garantizado por los Estados?

Toma fuerza en varios ámbitos intelectuales y políticos la opción de la "construcción de una comunidad cívica global".<sup>30</sup> Quienes hablan de una ciudadanía global se apoyan

en el concepto de "justicia global", para lo cual habría que establecer principios éticos universales, aplicando por igual el pleno ejercicio de los derechos humanos. Aunque favorece una "ética cívica global",<sup>53</sup> va en detrimento de la soberanía y de la autodeterminación. Otro de los problemas que se le suma es el de la participación democrática: ¿quiénes y cómo participan en esas instancias globales? Hoy por hoy, son los Estados imperiales los que dominan el mundo gracias a esa doble dificultad.

En alguna forma se plantea la extrapolación de cualquiera de las alternativas, de la justicia y de los derechos, defendidos por los Estados, pero ahora regentado por una autoridad universal, globalizada, válida y aceptada por todos los países. Lo cierto es que es totalmente contraria esta opción a la política de solidaridad, de caridad o de asistencia social pregonada por el grupo de los países ricos. Va más allá de la misma concepción de Estado que se verá en cierto modo eclipsada. Otros, por el contrario, piensan que la única forma de resolver la crisis es otorgándole, de nuevo, poder al Estado, en cuestiones de inclusión social: él es el único capaz de lograrlo, transformando los sectores excluidos en sus clientes reales (incorporación de ciudadanía), según nos lo recuerda Fleury, citando a Reis.<sup>55</sup>

La tercera alternativa a las soluciones de crisis de gobernabilidad está dada por quienes sostienen que solo es posible por la vía de la redefinición de la democracia, de manera diferencial, en cada latitud. Aunque también está en discusión el concepto de ciudadanía y de cuáles son sus elementos constitutivos, en especial, la actitud frente a los derechos y las diferentes interpretaciones que se les atribuyen. Independientemente de la opción escogida, ante el vacío de responsabilidades, la necesidad de un gobierno global o la posibilidad de un poder democrático universal, es impostergable la exigencia de garantías a los actuales Estados e ir generando, simultáneamente, otras fuerzas para desarrollar la salud global, en el nivel internacional.

### Conclusiones

Son temas ineludibles en el debate propuesto los siguientes:

- Una veta para tratar la gobernabilidad es la carencia de política social y protección social, cuya ausencia genera crisis de gobernabilidad y, en general, "desorganización social" y descomposición social.
- Por su parte, el análisis de la gobernabilidad en el proceso de globalización no puede ser ajeno a la vulneración de los derechos sociales.
- Tanto la disminución del Estado-nación como el proceso globalizador se unen para acelerar la crisis de gobernabilidad.
- La globalización genera pobreza, exclusión y malas condiciones de salud. Los pobres viven también en peores condiciones ambientales, sociales y sanitarias; tienen el peor acceso a políticas públicas de todo orden.

- La salud es condición y resultado a la vez de estos procesos políticos: la salud como derecho y la salud como situación. En ambos casos estamos recurriendo a los determinantes políticos de la salud.
- Una nueva concepción política de la salud se abre paso poco a poco pero es urgente repolitizar estos debates entre gobernabilidad, salud y globalización; superar el debate económico por la carencia de los recursos y volver a la defensa política de la salud y la solución de las necesidades humanas.<sup>56</sup>
- En el orden supranacional es necesaria una respuesta política, más allá de los Estados nacionales, reconstruyendo las relaciones de corte político internacional y creando instancias globales diferentes al mercado.
- En el orden local, la salud debe constituirse en tema político de primer orden, que debe incluirse en la agenda política; es una cuestión social con amplios potenciales redistributivos de la riqueza en el mundo.
- No podemos dejar la gobernabilidad solo como un problema de las agendas internacionales; antes que nada, es prioritario reorientar las políticas nacionales y brindar transparencia en la gestión pública. Finalmente, la garantía de los derechos debe estar en cada nación.

## Referencias

1. Castel R. La metamorfosis de la cuestión social. Buenos Aires: Paidós; 1997. p. 391-406.
2. Ahumada C. Globalización y salud. En: Franco S. (ed.) La salud pública hoy. Bogotá: Universidad Nacional; 2002. p. 19-34.
3. Franco A. Globalizar la salud. Gac Sanit 2003;17(2):157-163.
4. Sarmiento L. Sistema mundo capitalista. Fábrica de riqueza y miseria. Bogotá: Ediciones Desde Abajo; 2004.
5. Gray J. Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global. Barcelona: Paidós; 2000. p. 266.
6. Tortosa JM. Globalismo, neoliberalismo y políticas sociales. En: Álvarez F, et al. (comp.) Neoliberalismo vs. democracia. Madrid: La Piqueta; 1998. p. 400.
7. Hayek F. Los fundamentos de la libertad. Madrid: Unión Editorial; 1998.
8. Monsalve A. Estado, sociedad internacional y derecho humanos en un mundo globalizado. Un estudio desde la ética argumentativa. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia; 1998.
9. Echavarría J. Telepolis. Barcelona: Destino; 1994.
10. Santos BS. Towards a new common sense: law, science and politics in the paradigmatic transition. Londres: Routledge; 1995.
11. Habermas J. El valle de lágrimas de la globalización. Claves Razón Práct 2001; 109:4-11. p. 5.
12. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Una nueva gestión pública para América latina. [Sitio en internet]. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf>. Consultado: mayo de 2004. o 1/05/2004].
13. Williamson J. From reform agenda to damaged Brand name. Finance Dev 2003;40(3):10-13.
14. Gentili P. El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América latina. En: Álvarez F, et al. (comp.) Op. cit. p. 122.
15. Navarro V. Especial report on political and social context of health: Part I, Introduction. Int J Health Serv 2003;33(3):407-417.
16. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Op. cit. p. 7.
17. Bonnet A. La globalización y la crisis latinoamericana. Globalización [ed electrónica] 2002. [Sitio en internet]. Disponible en: [www.rcci.net/globalización/2002\\_fg2.htm](http://www.rcci.net/globalización/2002_fg2.htm). Consultado: 4 de marzo de 2002.
18. Alianza Social Continental. Transparencia en las negociaciones del ALCA. [Sitio en internet]. Disponible en [www.asc.hsa.org](http://www.asc.hsa.org). Consultado: 18 de noviembre de 2002.
19. Gentili P. El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América latina. En: Álvarez F, et al. Op. cit. p. 177.
20. Prats JO. El concepto y el análisis de la gobernabilidad. Revista Instituciones y Desarrollo 2003;(14-15):239-269. [Sitio en internet]. Disponible en: <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=184669>. Consultado: marzo de 2004.
21. Polanyi K. La gran transformación. Crítica del liberalismo económico. Madrid: Piqueta; 1997.
22. Amin S. El capitalismo en la era de la globalización. Barcelona: Paidós; 2000.
23. Guiddens A. Un mundo desbocado. Madrid: Taurus; 2000.
24. Martín JF. Economía política: la democracia en peligro. En: Álvarez F, et al. Op. cit. p. 431-447.
25. Franco A, Álvarez-Dardet C y Ruiz MT. Effect of democracy on health: ecological study. BMJ 2004;329(7480):1421-1423.
26. Oszlak O. Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? [Sitio en internet]. Disponible en: [http://cv.uoc.edu/UOC/a/moduls/90/90\\_255/web/main/materia/materia.html](http://cv.uoc.edu/UOC/a/moduls/90/90_255/web/main/materia/materia.html). Consultado: marzo de 2004.
27. Calderón F. Governance, competitiveness and social integrations. En: CEPAL Review 1995;57:45-56. Citado por: Fleury S. Gobernabilidad democrática en América latina. En: BID, Instituto Interamericano para el Desarrollo social (INDES). Diseño y gerencia de políticas y programas sociales. Washington: IDES; 2002.
28. Prats Catalá J. Gobernabilidad democrática en América latina Finisecular. Washington DC: ESAD/BID; 1996. Citado por: Fleury S. Op. cit.



29. Calderón F. *Op. cit.* p. 2.
30. Calderón F. *Op. cit.*
31. Muguerza J. ¿Quién define las reglas?: la sociedad frente al mercado. En: Álvarez F, et al. *Op. cit.* 17-25.
32. Martín JF. Economía política: la democracia en peligro. En: Álvarez F, et al. *Op. cit.* p. 436.
33. Kooiman JJ. Governance and governability. En: Kooiman J. (ed.). *Modern governance: new government-society interactions*. Londres: Sage; 1993.
34. Bresser LC. La reforma del aparato del Estado y la constitución brasileña. *Reforma y Democracia. Rev CLAD* 1995; (4):7-24.
35. Frenk J, Sepúlveda J, Gómez-Dantes O, McGuinness M, Knaut F. The new world order and international health. *BMJ* 1997;314(7091):1404-1407.
36. Pastor J. Nuevo desorden internacional, nueva derecha y racismo. En: Álvarez F, et al. *Op. cit.* 285-291
37. Huntiton S. El choque de civilizaciones y la reconfirmación del orden mundial. Barcelona: Paidós; 1997.
38. Kliksberg B. ¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000? [Sitio en internet]. Disponible en: <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=189599>. Consultado: marzo de 2004.
39. Casas JA, Torres C. *Gobernabilidad y salud: políticas públicas y participación social*. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud; 1999.
40. Casas JA. *Gobernabilidad y gobernancia en salud* [Sitio en internet]. Disponible en: [www.paho.org/Spanish/HDP/HDD/Gobernabilidad](http://www.paho.org/Spanish/HDP/HDD/Gobernabilidad). Consultado: 19 de marzo de 2004.
41. O'Connor J. La crisis fiscal del Estado. Barcelona: Península; 1981. Citado por: Fernández M. Neoliberalismo, neocorporativismo y educación. En: Álvarez F, et al. *Op. cit.*
42. Fernández M. *Op. cit.* p. 161-179.
43. De Neri A. Impacto de la globalización en salud. En: VIII Congreso de Medicina Social y del XI de la Asociación Internacional de Políticas de Salud; La Habana 3-7 de julio de 2005.
44. The Development Group for Alternative Policies (The Development GAP). *Construyendo la Alianza Social Continental frente al libre comercio (Declaración)*. [Sitio en internet]. Disponible en: [www.developmentgap.org/belospn.html](http://www.developmentgap.org/belospn.html). Consultado: 18 de noviembre de 2002.
45. Baum F. Health, equity, justice and globalization: some lessons from the People's Health Assembly. *J Epidemiol Community Health* 2001;55(9):613-616.
46. Beck U. ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Barcelona: Paidós; 1998. p. 35
47. Friedman T. *Tradición vs. modernidad*. México: Atlántida; 1999.
48. Wallerstein I. *El futuro de la civilización capitalista*. Barcelona: Icaria; 1997.
49. Tortosa JM. *Op. cit.* p. 391-403.
50. Frank AG. No escape from the laws of world economics. *European Labour Forum*, 1990;(2):36-40.
51. Wallerstein I. *After liberalism*. Nueva York: The New Press; 1995.
52. Uribe MT. Ciudadanía en la encrucijada: entre demandas por justicia global y soberanías declinantes. En: Universidad de Antioquia. Instituto de Filosofía. Simposio Internacional Justicia Global, Pobreza Mundial y Política Transnacional; Medellín 12-14 de septiembre de 2005.
53. Cortés A. ¿Hay conflicto insuperable entre soberanía de los estados y protección de los derechos humanos? En: Universidad de Antioquia. Instituto de Filosofía. *Op. cit.*
54. Mishra R. Defending social standard: why social policy must globalize. *Canadian Dimens* 1997;38-40. Citado en: Fleury S. *Op. cit.*
55. Reis FW. Estado liberal, projeto nacional, questão social. *Brasília, IPEA, Planejamento e Políticas Públicas* 1993;(9):145-168.
56. De Neri A. La salud sin fronteras. Promoviendo la alternativa africana en defensa de la salud como derecho social. En: Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria (SESPAS). Encuentro de Salud Pública y Administración Sanitaria La Salud sin Fronteras, la Sanidad sin Barreras; Las Palmas, Gran Canarias 1-5 de noviembre de 2005.