

Gobernabilidad y legitimidad son posibles con la participación ciudadana

Jorge Alberto Velásquez Betancur

Grupo de Investigación en Comunicación Urbana – GICU

Facultad de Comunicación Social – Periodismo

Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín – Colombia



Foto: Carlos Mario Cano Restrepo



Resumen

La globalización, que cambia los paradigmas tradicionales y transforma las relaciones sociales, económicas y políticas en la sociedad contemporánea, es un fenómeno paralelo que alimenta y justifica la imposición de la doctrina económica neoliberal, que aboga por la reducción del papel regulador del Estado y del espacio de lo público, rompiendo una tendencia creciente iniciada desde el Renacimiento.

El Estado ya no es el organizador de la vida social, es el mercado. Lo económico-financiero se impone sobre lo político-estatal. La vida cotidiana depende de procesos económicos, sociales, políticos y culturales que escapan al control del Estado. En este contexto, el "statu quo" es determinado por los organismos internacionales que imponen reglas y condiciones a los Estados nacionales.

Una de estas condiciones es la gobernabilidad. En compensación por el desmonte de la dimensión social del Estado y como condición para la aprobación de sus créditos, los organismos financieros multilaterales imponen el concepto de gobernabilidad, que entre otros requisitos exige a los Estados mayores niveles de participación ciudadana como estrategia de legitimación de las decisiones sobre lo público.

Más democracia es el propósito compartido de los organismos multilaterales y de los ciudadanos, cada uno desde intereses contrapuestos. Los primeros quieren legitimidad para el Estado nacional, suplantado por los actores económicos; los segundos quieren intervenir directamente en el manejo de lo público, porque consideran que el sistema de representación es ineficaz e incompleto. Más democracia es más información y mejor comunicación. El acceso a la información y la transparencia en la gestión de lo público son los nuevos ejes sobre los cuales gira la democracia.

En este artículo se aborda la relación existente entre gobernabilidad y comunicación, que de todas maneras reclama una mirada interdisciplinaria desde la economía, la política y la sociología, entre otras ciencias, porque la gobernabilidad, elemento esencial de la estrategia de desarrollo vigente, depende de la legitimidad del Estado, la cual puede lograrse a través de la participación ciudadana.

Palabras clave: Estado, gobernabilidad, comunicación, gobernanza, participación, TIC

Abstract

Globalization, which changes traditional paradigms and transform the social, economic and political relations in contemporary society, is a parallel phenomenon that fuels and justifies the imposition of neoliberal economic doctrine, which calls for reducing the regulatory role of state and public space, breaking a growing trend initiated since the Renaissance.

The State is no longer the organizer of social life, it is the market now. The finance-economic prevails over the government-political. Everyday life depends on economic, social, political and cultural processes beyond the control of the State. In this context, the "status quo" is determined by international organizations which impose rules and conditions to the national States.

One of these conditions is governability. As a compensation for the dismantling of the social dimension of the State and as a condition for the approval of their loans, multilateral financial institutions impose the concept of governability, which among other requirements demands higher levels of citizen participation in the national States as a strategy for legitimizing public decisions.

More democracy is the shared purpose of both citizens and multilateral organizations, each one of them from opposing interests. The first ones want legitimacy for the national-State supplanted by economic actors; the second ones want to intervene directly in the management of the public, because they consider the representation system is inefficient and incomplete. More democracy is more information and better communication. Access to information and transparency in public management are the new foundations on which democracy tour.

In this article the existent relationship between governance and communication, which anyway claims an interdisciplinary look from economics, politics and sociology, among other sciences, is addressed, because governability, an essential element of the current development strategy, depends on state legitimacy, which can be achieved through citizen participation.

Keywords: State, governability, communication, governance, participation, ICT

Introducción

Este artículo se presenta como un resultado de la investigación *Estrategias regionales para el desarrollo de la gobernabilidad y la gobernanza en línea*, a cargo de los grupos de investigación GICU, GIDATI y EAV de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín.

La necesidad de pensar los procesos y las prácticas sociales ligadas con los medios y las Tecnologías de Información y Comunicación Digitales, TICD, cobra fuerza en el panorama de la investigación social en nuestro medio.

La investigación sobre el tema de los medios y las TICD se caracteriza por su variedad de dimensiones, de disciplinas, de conceptos y de perspectivas que entran en juego para comprender el uso, la apropiación social y las innovaciones relacionadas con un determinado objeto tecnológico dentro de un contexto social específico.

El trabajo mencionado parte de una revisión conceptual, teórica y contextual, desde las temáticas afines al problema que se quiere tratar:

- Contextualización acerca de la globalización y los cambios producidos por el incremento de los flujos económicos y comunicacionales a nivel global y por el desarrollo de las TICD.
- Apropiación social de las TICD, sus usos sociales y su integración en la vida política y, en el caso específico, en la política colombiana.
- Políticas públicas y políticas gubernamentales frente a las TICD y los fenómenos de e-democracia y e-gobierno, en el marco de temas como la gobernabilidad, la gobernanza y la transparencia.
- Formación de competencias ciudadanas a través de los medios y las TICD. Sentido de la llamada "alfabetización digital" para la comprensión del universo digital y el ejercicio de la ciudadanía.
- Plataformas tecnológicas para la e-democracia y el e-gobierno en Colombia.
- Análisis del Plan Vive Digital del Ministerio de Telecomunicaciones

En tal sentido, se realiza una revisión inicial de los presupuestos teóricos que marcan los estudios frente a la

relación Tecnologías de Información y Comunicación Digitales y Sociedad, de modo que permita la elaboración de un diagnóstico lo más completo posible para esta y futuras investigaciones.

En cuanto al primero de los temas planteados -el contexto de la globalización y el retroceso en el papel regulador del Estado-, es preciso tener en cuenta que desde la aparición del Estado moderno en el Renacimiento hasta finales de la década de los 70 del siglo XX, se presenta un crecimiento del espacio de lo público en Occidente, marcando un período histórico en el que florecen la democracia y su máxima conquista: el Estado de bienestar, de la mano del reconocimiento de los Derechos Humanos por la comunidad internacional. El momento de quiebre se produce a partir de los 80, cuando los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y de Margaret Thatcher en Gran Bretaña inician la revisión del papel del Estado luego de la crisis del petróleo.

En los ochenta, el neoliberalismo se impone a través del llamado "Consenso de Washington", cuyo único paradigma posible es el libre mercado, con lo cual el centro del poder se traslada del Estado a los grandes actores económicos, bajo la batuta del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio y los organismos regionales: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Central Europeo.

El comienzo del desmonte del Estado de bienestar, como una meta precisa del neoliberalismo, instala en el espacio público los conceptos de gobernabilidad y gobernanza a instancias de los organismos multilaterales de crédito. De paso, se invierten las cargas sociales tradicionales y la economía impone su supremacía sobre la política. "Lo que ha alterado la relación entre el poder político y el económico es este gran incremento del grado, intensidad y velocidad de la interconexión económica" (Held, 2005, 56). Tales conceptos surgen en el contexto de un mundo convulsionado por las consecuencias de la crisis del petróleo, la Guerra Fría, la crisis de la deuda externa y la implantación del Consenso de Washington.

La gobernabilidad exige la permanente legitimación de los procesos sociales y políticos. Hoy la construcción de la legitimidad se promueve por medio de la participación ciudadana. Y la participación ciudadana depende de la información disponible socialmente. El acceso a la información y la transparencia en la gestión de lo público son los nuevos ejes sobre los cuales gira la democracia.

Sin embargo, para la economía neoclásica o neoliberal el acceso a la información se plantea, no desde los ciudadanos, sino desde los agentes económicos. Para los neoclásicos (Alfred Marshall, Milton Friedman, Robert Lucas), que son el soporte doctrinario del neoliberalismo, el Estado debe garantizar que no haya diferencias de información al mercado, para que todos (los agentes) tengan las mismas oportunidades de obtener el máximo beneficio. En cambio, desde la ciudadanía se tiene claro que en una democracia la información es una obligación de las instituciones públicas y un derecho de los ciudadanos y que, en términos generales, la libertad de información es el núcleo de la opinión pública y del debate ciudadano.

Junto con la reducción del tamaño del Estado, otra importante característica de la globalización es la ampliación de las fronteras de la información y del conocimiento. Ya la información no es un privilegio ni una mercancía sino un derecho fundamental que el Estado debe garantizar y respetar. En esta línea, la información debe estar al alcance de los ciudadanos y, como tal, se constituye en elemento sustancial de la administración pública y privada ("Gobernar es comunicar") y en puerta de entrada a la participación ciudadana en los asuntos de interés público. De esta manera, el espacio público que se pierde con la reducción del Estado se puede ganar a través de las acciones de los ciudadanos y las organizaciones. Aunque al final la correlación de fuerzas no es la misma.

El Estado ya no es el organizador de la vida social, es el mercado. Lo económico-financiero se impone sobre lo político-estatal. La vida cotidiana depende de procesos económicos, sociales, políticos y culturales que escapan al control de cada Estado. El "statu quo" es determinado por los organismos internacionales que imponen reglas y condiciones a los Estados nacionales.

La globalización reconfigura el papel del Estado

La teoría de la organización pública surge con el Estado, que se define como la forma de organización política de la sociedad. Hoy es la forma de organización más extendida y aceptada.

La noción de Estado más conocida afirma: "El Estado es un conglomerado social, política y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio determinado, sometido a una autoridad que se ejerce a través de sus propios órganos, y cuya soberanía es reconocida por otros Estados" (Naranjo, 1994, 37).

Esto quiere decir que el Estado se manifiesta como la organización de la sociedad, en un territorio determinado y reconocido, dirigido por un poder político legítimo, cuyas normas jurídicas están dirigidas a mantener el orden social y la convivencia armónica, tratando de conservar siempre el equilibrio entre la libertad y el poder.

Las primeras nociones de organización social, de lo que más adelante se llamó Estado, están ligadas al surgimiento de la propiedad privada y a la división de la sociedad en clases. Antes del surgimiento del Estado existía el régimen de la comunidad primitiva.

Según Bobbio (1997, 29), los individuos soberanos al ponerse de acuerdo con otros individuos igualmente soberanos, crean la sociedad política, a partir de la cual la doctrina plantea un Estado sin intermediarios entre el pueblo soberano y sus representantes. Y agrega:

"El contractualismo del siglo XVII y XVIII parte de la hipótesis de que antes de la sociedad civil existe el Estado de naturaleza, en el que los soberanos son los individuos libres e iguales, los cuales se ponen de acuerdo para dar vida a un poder común que tiene la función de garantizar la vida y la libertad de estos individuos, (además de su propiedad)" (Bobbio, 1997, 28).

El auge neoliberal mueve los cimientos de la concepción de Estado. Sus elementos tradicionales: población, territorio, poder y soberanía; así como los elementos modernamente considerados del Estado de Derecho: democracia, contrato social, sociedad civil, reconocimiento del poder constituyente y constitucionalismo, ya no responden a los paradigmas convencionales sino que se adaptan a las exigencias del mercado. Los valores democráticos de igualdad, autonomía, libertades públicas, libertad de expresión e información y participación, son influenciados por la globalización, que pasa por encima de las fronteras nacionales y desterritorializa el concepto de soberanía.

Como lo advierte David Held: "Ya no vivimos, si es que alguna vez lo hicimos, en un mundo de comunidades nacionales separadas, sino que habitamos, lo que yo llamo un mundo de "comunidades de destino solapadas", en el que las trayectorias de los países se encuentran profundamente entrelazadas las unas en las otras" (Held, 2005, 15).

Sin embargo, Held cree que la desaparición del Estado por culpa de la globalización es uno de los mitos

que este fenómeno ha creado. “*La globalización no va ligada al fin del Estado-nación*”. Por el contrario, la creación de Estados va en aumento, apoyados por las nuevas formas multilaterales de coordinación y cooperación internacional, por organismos internacionales como la ONU y por nuevos ordenamientos supranacionales como el relativo a los derechos humanos. (Held, 2005, 28-29). Considera que en muchos aspectos político-militares los Estados siguen siendo los actores primordiales de la escena internacional. Los Estados importan y el orden mundial lo siguen conformando los más poderosos. La globalización, más que socavar, ha reformulado y reconfigurado el poder del Estado.

Lo contrario piensa, Ariel Francais: “El Estado de Bienestar ha entrado en estado de crisis, al no poder más asumir sus funciones de promotor del desarrollo, regulador de la actividad económica y mediador de las tensiones sociales, al mismo tiempo que el Estado-nación se vuelve obsoleto al no servir más de soporte para la expansión de un capital en fase de internacionalización acelerada ni de marco institucional para la elaboración de los compromisos sociopolíticos. La crisis del Estado de Bienestar y la crisis del Estado-nación son así dos caras de un mismo proceso, donde el Estado no puede más, asumir sus funciones socioeconómicas mientras, que se encuentra marginalizado en el contexto de la mundialización del capital” (Francais, 2000).

Definiciones de gobernabilidad y gobernanza

Gobernabilidad y gobernanza son palabras más o menos recientes en el lenguaje global. Son términos que se imponen como resultado de la crisis económica y desde comienzos de los años noventa acompañan el léxico del reinado neoliberal. Y aunque suelen confundirse no son lo mismo, aunque los autores hablan más de gobernanza que de gobernabilidad.

La gobernabilidad se refiere a la eficacia, la calidad y la buena gestión del Estado, la cual le proporciona la legitimidad necesaria.

La gobernanza se emplea en términos económicos, sociales y de funcionamiento institucional, en referencia a las interacciones entre distintos niveles y actores sociales, especialmente cuando se producen cesiones de competencias de los Estados hacia arriba (por ejemplo la integración en la Unión Europea). Otra forma de entender la gobernanza es como la interacción de las administraciones públicas con el mercado y las organizaciones privadas o de la denominada sociedad

civil (empresas, patronales, sindicatos y otras), que no obedecen a una subordinación jerárquica, sino a una integración en red para abocar trabajos conjuntos por intereses comunes.

El Banco Mundial define la gobernabilidad como “la manera en la cual el poder es ejercido en un país para el manejo de la economía y de los recursos sociales para el desarrollo” (World Bank, 1992).

Elsa González (2013, 5) señala que “desde la década de los años noventa ha proliferado el uso del término *governance* referido especialmente a un modo de abordar los problemas de gobernabilidad a los que se enfrenta la gobernación política de los Estados-nación”.

Al referirse a la historia del término, González (2013, 5) indica: “La traducción de *governance* por gobernanza –galicismo medieval en desuso- fue propuesta por los expertos que trabajaron en la elaboración y traducción del Libro Blanco de la Gobernanza Europea en el año 2001. Comisión de las Comunidades Europeas, Libro Blanco. La gobernanza europea, Bruselas 25.7.2001. COM (2001) 428 final”.

Por su parte, la Real Academia Española, en su vigésima primera edición, definió gobernanza como “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.” (DRAE, 2000).

Este nuevo concepto –gobernanza- en su definición más general toma en cuenta el funcionamiento del Estado pero también su interacción y relación con otros actores públicos y privados, es decir, la sociedad civil y las empresas: “La suma de las múltiples maneras como los individuos y las instituciones públicas y privadas manejan sus asuntos comunes, es un proceso continuo mediante el que pueden acomodarse intereses diversos y conflictivos y adoptarse alguna acción cooperativa. Incluye las instituciones formales y los regímenes con poder para imponer obediencia, así como arreglos informales que las personas e instituciones han acordado” (Comisión sobre Asuntos Públicos Mundiales. 1995).

El sentido de la gobernanza está estrechamente relacionado con los cambios acontecidos en los últimos treinta años en la escena mundial. En efecto, la globalización, los avances tecnológicos, el auge de organismos no gubernamentales y el creciente papel político

de la sociedad civil producen un replanteamiento del modelo tradicional del Estado. De un lado, el Estado pierde su papel rector con respecto al desarrollo de la sociedad y a la regulación de la vida pública; de otro lado, tiene que interactuar con nuevos actores públicos y privados, nacionales e internacionales.

Debido a ello, cada vez es más frecuente cualificar la acción de un gobierno y el manejo de la gestión pública con el término "gobernanza". La gobernanza involucra, entonces, un espectro amplio de cuestiones. De un lado se presenta como un nuevo motor de la regulación política, social y económica desde el nivel local al nivel global y como una herramienta de renovación del espacio político y de los fundamentos democráticos de nuestras sociedades (World Bank, 1992).

Por su sentido neoliberal suele reducirse a la cuestión de la gestión técnica de los recursos públicos y en este sentido abre la puerta a una cierta privatización del espacio público y de las decisiones políticas, con lo que finalmente puede justificar las reformas neoliberales.

Sin embargo, más allá de las variadas interpretaciones ideológicas de la gobernanza y del esfuerzo por darle una definición común, la gobernanza es un concepto amplio que permite una multitud de aplicaciones.

Antecedentes y actividades de la gobernabilidad

La crisis de la deuda externa de gran parte de los países en desarrollo, durante los años 80, obligó a los bancos multilaterales a responder con más créditos. La gravedad de la crisis hizo que se introdujeran nuevas modalidades de préstamos y condicionamientos. Tal es el caso de los préstamos de ajuste estructural y préstamos asociados para reformar el sector público, que según el Banco Mundial buscaban crear un ambiente más propicio para el crecimiento económico (World Bank, 1992).

Sin embargo, ante las dificultades de muchos países para retomar la senda del crecimiento sostenido a pesar de esos procesos de "ajuste" y debido a los elevados costos sociales asociados a dichos procesos, en los noventa se inició una reflexión en el Banco Mundial y en otras instituciones financieras como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre las condiciones institucionales requeridas para alcanzar un ambiente propicio para el crecimiento.

El análisis encontró una relación directa entre la sostenibilidad del modelo económico y la calidad de los procesos de gobierno. En otras palabras, se admite que la "gobernabilidad" es un elemento esencial de la estrategia de desarrollo. El "buen gobierno" surge como una condición básica para promover un desarrollo sostenible y equitativo.

Aunque las diferencias culturales, geográficas e históricas impiden generalizar, el mal gobierno se reconoce por sus síntomas, que según el planteamiento del Banco Mundial (World Bank, 1992, 9) son:

- Inexistencia de una clara separación entre lo público y lo privado. Tendencia a distraer recursos públicos para provecho privado.
- Fallas para establecer un marco previsible en lo legal y en la conducta del gobierno, y arbitrariedad en la aplicación de leyes y reglas.
- Excesivas reglas, regulaciones, requisitos, etc., que impiden el funcionamiento de los mercados e incentivan la búsqueda de rentas.
- Prioridades inconsistentes con el desarrollo que desembocan en una mala asignación de los recursos.
- Procesos de toma de decisiones poco transparentes.

El diagnóstico del Banco Mundial, del que forman parte las consideraciones anteriores, impone la fijación de dos criterios básicos para el otorgamiento de créditos:

La gobernabilidad es central en la creación de un ambiente propicio para el desarrollo.

La eficacia de las inversiones que el Banco ayuda a financiar.

Desde estas razones el Banco Mundial influencia a los países destinatarios de sus préstamos para modificar las leyes, sin consideración a las particularidades culturales y jurídicas de cada Estado.

Pero no en todos los casos las nuevas normas se aplican eficazmente. Como problemas derivados de estos cambios se presentan hechos como la falta de responsabilidad pública de los gobiernos, la corrupción y la "captura" de los servicios públicos por parte de las élites de cada país, como bien lo demuestra la situación de América Latina.



Foto: Carlos Mario Cano Restrepo



Al mismo tiempo, el Banco Mundial amplía su intervención al otorgar créditos en otras áreas diferentes al desarrollo económico y la infraestructura, como la justicia y la seguridad.

Desde entonces, el Banco Mundial trabaja en el ámbito de la gobernabilidad en cuatro áreas, que considera consistentes con su mandato legal:

- Gestión del sector público;
- Rendición de cuentas (*accountability*);
- Información y transparencia;
- Marco legal para el desarrollo.

En este ámbito, toma fuerza la “reforma del Estado” ya que el nuevo modelo busca un Estado más pequeño, con menos funciones, dirigido por una burocracia profesional (tecnocracia), que rinda cuentas y habilite el ambiente para el protagonismo del sector privado (mercado) como motor del crecimiento económico (desarrollismo).

La gestión de las finanzas públicas y la reforma de las empresas públicas pasan a ser temas de preocupación e intervención del Banco Mundial a través de programas de asistencia (World Bank, 1994). Estas reflexiones y las decisiones consecuentes, explican por qué el Banco Mundial y sus organismos vinculados intervienen en las reformas constitucionales de los países de América Latina y en la aplicación de políticas en temas como la justicia y la democracia interna.

De esta forma, los Estados nacionales empiezan a perder su soberanía por cuenta de la intervención de los organismos internacionales de crédito. Esta realidad es fácilmente perceptible desde el lenguaje porque cuando se habla de gestión de las finanzas públicas se trata de “monitoreo” y cuando se hace referencia a reforma de las empresas públicas se habla de “privatización”.

El Banco Mundial, asimismo, asocia descentralización con rendición de cuentas. En desarrollo de estos propósitos, América Latina y el Caribe reciben préstamos para financiar la descentralización, con énfasis en el reforzamiento de los gobiernos municipales y departamentales (World Bank, 1992).

Finalmente, dentro del marco de las intervenciones en el área de la rendición de cuentas, el Banco financia medidas administrativas y legales para ayudar a los países a controlar la corrupción, introduciendo mecanismos propios del mercado en vez de trámites administrativos. Se cree que la rendición de cuentas ayuda a la transparencia y evita la corrupción.

Ejemplos:

- En el régimen de comercio se sustituye el poder discrecional de funcionarios aduaneros por meca-

nismos de precios en la asignación de licencias de importación y cambio de moneda;

- Se aplican reformas tributarias basadas en tasas más bajas y uniformes y en el reforzamiento de la administración y el registro impositivo;
- Se eliminan los controles de precios;
- Se privatizan las empresas estatales con el argumento de reducir el tamaño del sector público en manos de la burocracia.
- La lucha contra la corrupción incluye programas de asistencia en materia de información y transparencia, especialmente los relacionados con acceso a información para los actores en el mercado.
- La privatización de las empresas públicas originó la creación de comisiones de regulación y de control para garantizar la provisión de información suficiente al mercado.
- Se impone el papel de los expertos como sustituto de los ciudadanos.

La transparencia se relaciona, según el Banco Mundial, con la libertad de información y el acceso a la información. Aunque no tiene programas de asistencia en este campo, se destaca que la libertad de información es valiosa para un debate público bien informado y estimula la participación de las organizaciones comunitarias y de otros grupos de la sociedad civil en el debate sobre programas y políticas.

Marco legal para el desarrollo

Según el Banco Mundial un sistema legal apropiado proporciona estabilidad y predecibilidad. Estos elementos son esenciales en la creación del ambiente económico en el cual los riesgos de los negocios pueden ser calculados con precisión al tiempo que se disminuyen los costos de transacción.

El marco legal es visto, además, como una estrategia importante de alivio a la pobreza por su papel en la lucha contra la discriminación, en la protección de los débiles y en la distribución de oportunidades en la sociedad. Por este medio se puede combatir la discriminación, desde la racial hasta la fiscal, en la medida en que la idea de justicia es inherente al Estado de derecho (World Bank, 1992).

Los instrumentos que el Banco utiliza para promover el mejoramiento de los sistemas jurídicos facilitan el marco legal para la modernización económica:

- Creación de nuevas leyes, tales como leyes de privatización, leyes de contratación, de inversión extranjera; leyes antimonopolio, de defensa del consumidor, leyes de competencia justa.
- Creación de agencias de supervisión.
- Otros instrumentos se dirigen a la adecuación del funcionamiento de los aparatos judiciales y la administración de justicia. La asistencia se orienta al entrenamiento del personal, publicación de las leyes, mejoramiento de la infraestructura judicial e instalación de sistemas de gerencia modernos.

Todas estas reformas conducen a la construcción del concepto de gobernabilidad, que ingresa como una de las categorías funcionales usadas para analizar los programas de préstamos del Banco Mundial, como lo demuestra el siguiente cuadro:

Cuadro 1:

Banco Mundial: Proporción de las operaciones de préstamo con contenido de gobernabilidad

Categoría	Porcentajes
Marco Legal	6
Participación	30
Reforma de Empresas Estatales	33
Gestión Económica	49
Construcción de Capacidades	68
Descentralización	68

Fuente: World Bank, 1994.

El enfoque del BID sobre la gobernabilidad

La preocupación por la gobernabilidad en el BID comienza a manifestarse en documentos de discusión interna desde 1992, teniendo como referencia constante los análisis y evaluaciones realizados por el Banco Mundial. No obstante, las diferentes condiciones geográficas e históricas en las que trabaja el BID permiten que el tratamiento del tema de la gobernabilidad sea un tanto diferente al del Banco Mundial.

En este análisis, la gobernabilidad se vuelve relevante a partir de su vinculación con el desarrollo económico. La necesidad de buscar una relación más eficiente entre mercado y Estado impulsa al BID a incorporar la dimensión de la gobernabilidad como elemento esencial de la estrategia de desarrollo, vinculando a este concepto la responsable y honesta administración del Estado y la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre lo público.

En este sentido, el concepto de "Estado de derecho" que aplica el Banco implica una noción de sistema político democrático y, en consecuencia, una "gobernabilidad democrática". También se busca una relación entre gobernabilidad y legitimidad. Para el BID la gobernabilidad requiere la permanente legitimación del proceso social y político. Esto significa promover la construcción de la legitimidad por medio de la participación ciudadana.

Y, como es evidente, la creación de condiciones de gobernabilidad democrática para garantizar la viabilidad económica lleva al BID a impulsar la reforma del Estado, de la economía y la reforma social en los países de su órbita.

El futuro del Estado

En este marco cobra importancia el debate sobre el futuro de la democracia y sobre el futuro del Estado, alentado, además, por la desafección de los ciudadanos hacia la política tradicional y por la crisis permanente de las instituciones democráticas, incapaces de satisfacer las expectativas de la sociedad, débiles ante la arrogante presencia de las entidades financieras y cooptadas como están por la politiquería y la corrupción.

Está bien, en todos los casos, la preocupación por el contenido, pero no puede dejarse de lado el continente. ¿Democracia en cuál Estado?

Las diferentes doctrinas políticas y económicas le otorgan al Estado la responsabilidad de regular la sociedad a través de normas jurídicas y de responder por el orden y la seguridad (defensa), la justicia y la economía, orientando sus instituciones hacia el logro del desarrollo social y el bienestar de los habitantes mediante políticas públicas de estirpe social.

Pero ese discurso ya no tiene soporte en la realidad. El Estado es incapaz de cumplir sus fines sociales y lo que ha logrado, al contrario, es el deterioro social y la fragmentación de la población con una brecha

económica y cultural cada vez más amplia, agudizada por fenómenos como el auge de la criminalidad, la discriminación, la migración por falta de oportunidades y la corrupción, además de la falta de presencia eficaz en amplios lugares del territorio, ocupados muchos de ellos, en el caso de Colombia, por grupos al margen de la ley.

Resulta paradójico, pero el concepto de "Estado social de derecho", incorporado en la Constitución colombiana de 1991, llegó cuando ya había empezado su aniquilamiento por la aplicación de las políticas neoliberales, que obligan al desmonte de las funciones sociales y regulatorias del Estado y a la privatización de sus empresas, que eran la fuente de recursos para el sostenimiento de los programas de fomento y bienestar, dejando como únicas opciones de financiación los impuestos y los empréstitos internacionales. El costo de la hipoteca con el Fondo Monetario Internacional y las entidades crediticias aumenta todos los días, lo que acrecienta la dependencia y borra la noción de soberanía. Sin recursos propios y con un alto endeudamiento no hay autonomía ni forma de superar la pobreza, aumentar la calidad y la cobertura de la educación, disminuyendo el índice de deserción que hoy se mueve entre el 48 y el 52 por ciento en la educación superior.

La globalización borra las fronteras del Estado nacional. El neoliberalismo impide hablar de conceptos como identidad nacional o patriotismo porque prefiere términos más concretos y comerciales, como "marca país", que se convierten en categorías cuantitativas y en indicadores de riesgo. No es gratuito, también en el caso colombiano, que el patriotismo solo se pueda medir en términos de euforia futbolística. La identidad no va más allá de un partido de la selección de fútbol. Quizás eso explique, también, los bajos niveles de participación política.

¿Qué Estado habrá en el futuro si no hay una visión humanista de la economía?

Muy pronto, el Estado será el soporte de la expansión de los grandes conglomerados económico-financieros, su agente jurídico y su protector armado porque la soberanía de los Estados se confundirá con la seguridad de las transnacionales. A ese objetivo le apuntan los tratados de libre comercio.

Después de la implantación del neoliberalismo el Estado se limita a mantener el orden público y a permitir el funcionamiento de la economía. Las ganancias son apropiadas por las empresas multinacionales, que pagan pocos impuestos en los países donde operan.

Ante esto, el Estado se queda sin recursos para atender a las obligaciones de la asistencia social y la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de su población, lo que obliga a mantener un endeudamiento externo constante y creciente. De esta manera, la exigencia de gobernabilidad y la promoción de la gobernanza son las llaves que permiten a los organismos multilaterales mantener el control de los países miembros.

Revolución de las comunicaciones

El futuro de la organización política y de las instituciones del Estado está ligado a la gobernabilidad, la cual depende a su vez de las estrategias de comunicación utilizadas por el Estado y los agentes sociales. Como indica David Held, una de las grandes polémicas de la globalización se refiere a la cambiante estructura de las comunicaciones mundiales, derivada de la revolución de las tecnologías de la información, porque lo que ocurre en una parte del mundo se comunica inmediatamente a otra, y viceversa. Los medios de comunicación pueden alimentar procesos de reacción y contra-reacción. (Held, 2005, 24). Pero, además de los medios de comunicación, también son influyentes las redes sociales digitales, que han modificado sustancialmente el panorama mundial, por la amplia capacidad de contestación al poder que les permiten a los ciudadanos.

La globalización trajo la democratización del acceso a la información a través de la popularización del computador, la invención de Internet y la extensión universal de las redes sociales e informativas. La dinamización de los flujos comunicacionales marca la influencia social de la comunicación y promueve el reclamo ciudadano de más democracia. En este espacio, la comunicación, con el acceso a Internet y el uso de los dispositivos móviles, crece el espectro de las relaciones sociales y promueve una mayor participación democrática. De esta manera se concreta la relación existente entre gobernabilidad y comunicación, con lo cual la comunicación se constituye en elemento sustancial de la legitimidad.

Conclusiones

El Estado será el soporte de la expansión de los grandes conglomerados económico-financieros, su agente jurídico y su protector armado porque la soberanía de los Estados se confundirá con la seguridad de las transnacionales. A ese objetivo le apuntan los tratados de libre comercio.

En el caso de América Latina, la necesidad de buscar una relación más eficiente entre mercado y Estado impulsa al BID a incorporar la dimensión de la gobernabilidad como elemento esencial de la estrategia de desarrollo, vinculando a este concepto la responsable y honesta administración del Estado y la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre lo público.

La información alimenta el debate público y construye opinión pública. Una opinión pública bien informada puede participar en el debate sobre programas y políticas públicas.

La gobernabilidad exige de la transparencia y esta se relaciona con la libertad de información y el acceso a la información. Hoy, los países de América Latina cuentan con leyes de transparencia y acceso a la información que buscan romper los obstáculos informativos tradicionales de parte de las instituciones oficiales y de las empresas privadas que administran bienes y servicios públicos.

La comunicación es un elemento sustancial de la legitimidad y esta se construye a través de la participación ciudadana.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo. (1994). *Elementos para la modernización del Estado*. Washington D.C.
- Barraza, Beatriz. (1995). *Gobernabilidad y desarrollo: La visión del Banco Mundial y del BID*. Prisma No. 13, septiembre-octubre.
- Bobbio, Norberto. (1997). "El futuro de la democracia". Bogotá: Fondo de Cultura Económica. 214 p.
- Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales. (1995). *Nuestra comunidad global: informe de la comisión de gestión de los asuntos públicos mundiales*. Madrid. Alianza Editorial.
- Francais, Ariel. (2000). "El crepúsculo del Estado-Nación". Unesco. Documentos de debate No. 47. Disponible en: <http://www.unesco.org/most/francais.htm>
- González, Elsa. (2013). *Ética y gobernanza: un cosmopolitismo para el siglo XXI*. Granada: Editorial Comares. 195 p.

Held, David. (2005). *"Un pacto global"*. Madrid. Taurus. 256 p.

Naranjo Mesa, Vladimiro. (1994). *"Teoría constitucional e instituciones políticas"*. Bogotá: Editorial Temis, quinta edición.

Real Academia Española. (2000). Diccionario. Vigésima primera edición.

World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington D.C.

World Bank. (1994). *Development in Practice. The World Bank's Experience*. Washington D.C.