

# Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

## Gobernabilidad democrática: Una agenda para avanzar al desarrollo en América Latina

Alberto Enríquez Villacorta

Marzo de 2004

Nuestro interés por el tema de la gobernabilidad democrática, desde el aquí y ahora de América Latina, está determinado por lo que a nuestro juicio es el corazón del problema: la necesidad urgente de encontrar nuevos modos de gestión del orden social, nuevas formas de organizar las relaciones entre mercado y democracia, que ponen sobre la mesa temas como el papel del Estado y de las demás instituciones de la sociedad, el ámbito jurídico y normativo, la participación ciudadana, la concertación entre los diversos actores sociales y el manejo adecuado de los conflictos.

La gobernabilidad democrática no nos interesa como búsqueda de una concepción instrumental y funcional para una administración exitosa del mercado. Nos interesa la construcción de modos de regulación democráticos, restituyendo sus dimensiones políticas y sociales, favorables para un desarrollo socialmente más justo y ambientalmente sostenible.

Teniendo como objetivo y horizonte el desarrollo humano o multidimensional, es urgente avanzar en América Latina hacia una nueva gestión del orden social que descansa en modos de regulación democrática que pongan en relación el mercado, el desarrollo y la democracia. Allí está justamente la importancia de la gobernabilidad democrática que, en consecuencia, establece para cada uno de los países, las sub regiones y el continente en su conjunto, desafíos que demandan un abordaje inmediato, integral y articulado.

Es pertinente subrayar que, aunque estos desafíos son válidos para todos los países de la región, no existe ninguna receta, ni alternativa única, para enfrentarlos con éxito. Cada país debe elegir aquellas opciones que mejor se adap-

### En este número:

#### Líneas de acción para una política nacional de empleo en El Salvador (Parte I)

Edgar Lara López,  
con la colaboración de  
Rosa Inés Arrivillaga p. 15

#### Plan estratégico participativo de Santa Tecla: Hacia un municipio comprometido con el desarrollo local

Salomón Alfaro Estrada p. 26

#### FUNDE impulsa reformas a Código Municipal de El Salvador

José Manuel Castillo p. 38

#### Noticias FUNDE

- FUNDE participa en Foro Iberoamericano
- FUNDE en taller regional de Urbal 10 p. 40

ten a sus condiciones, sus circunstancias y su población. De hecho, como nos recuerda Joseph Stiglitz, "la idea de promover una agenda única, sin adaptarla a las circunstancias de cada país, ha sido uno de los aspectos más criticados del Consenso de Washington"<sup>1</sup>.

Por razones de tiempo y espacio, no pretendemos agotar los desafíos, ni hacer una reflexión exhaustiva sobre cada uno de ellos. Simplemente exponemos algunos que nos parecen relevantes como insumos para enriquecer el debate y el intercambio.

### **Fortalecimiento de la institucionalidad democrática**

Se trata de fortalecer, desde una óptica y lógica democráticas, la institucionalidad, es decir, el conjunto de reglas que rigen el juego político, económico y social, fortaleciendo al mismo tiempo a los principales jugadores, el Estado y la sociedad civil. Dicho en otros términos, los países latinoamericanos tienen que construir sólidas capacidades para asegurar una regulación nacional y democrática del mercado, apoyada en el Estado y en la participación de la sociedad civil.

Esto parte de la convicción básica de que "el mercado no funciona solo, no es un mecanismo automático. El mercado es un

---

## **Es urgente avanzar en América Latina hacia una nueva gestión del orden social que descansa en modos de regulación democrática que pongan en relación el mercado, el desarrollo y la democracia**

---

complejo sistema de presiones sociales al que concurren actores con derechos idénticos, pero con fuerzas muy desiguales. Las regulaciones deben tender a permitir que todos los actores, que todas las personas con capacidad de emprender iniciativas económicas tengan igualdad de condiciones en su emprendimiento, reduciendo las desigualdades en el punto

de partida... Los mercados de libre competencia no son mercados de competencia salvaje. La libre competencia es un sistema regulado por un árbitro imparcial representado por la ley y gestionado por el gobierno... De ahí la importancia de una intervención pública a favor de la igualdad en procura de un círculo virtuoso que nos conduzca al desarrollo"<sup>2</sup>.

Los actores –todos ellos, gobiernos nacionales y locales, ciudadanos y ciudadanas, empresarios y empresarias– deben apropiarse, pues, de la gobernabilidad democrática como un problema y un requerimiento del desarrollo que exige un mercado democráticamente regulado.

Al explicitar estos ámbitos se sale al paso de enfoques de ingeniería institucional sobre la gobernabilidad, que intentan "tecnificar" el contenido social y político de las formas de regulación. En esta misma línea, el ex presidente del gobierno español, Felipe González, haciendo un análisis de la situación de América Latina, en el que

afirma que las reformas institucionales son tan imprescindibles como las correcciones en política económica, advertía que "no se puede seguir por el camino de equiparar democracia y mercado", al referirse a algunos poderes que "no tienen nada que ver con la democracia", concretamente las calificadoras de riesgo, capaces de desestabilizar las economías de países como Argentina o Brasil<sup>3</sup>.

Se trata, en consecuencia, de cambiar el actual esquema de reformas que desde el Consenso de Washington se ha venido implementando en el Continente y su sobredeterminación en la política y la economía. Esto llevará sin duda a un proceso complejo y a escenarios altamente conflictivos, pues supone revertir un esquema en que:

- Las ideas, fuerza del desarrollo, "han ido siendo sustituidas por el mercado puro y el Estado mínimo, en referencia a un nuevo paradigma de sociedad. Esto condujo a la desaparición tendencial de las fuerzas endógenas, las estrategias nacionales y la democracia"<sup>4</sup>.
- El Estado "fue reducido para asegurar el orden. Y las fuerzas sociales endógenas, reducidas a una división entre élites modernizadoras minoritarias y una masa mayoritaria de conservadores no aptos. Una rígida pirámide social se consolidó en torno al nuevo modelo, en cuyo vértice de arriba se

controlan los recursos, mientras abajo crece la pobreza y el número de excluidos"<sup>5</sup>.

- Las instituciones han sido despolitizadas y "son administradas por técnicos cada vez más autónomos de mandatos y presiones políticas, mientras aplican el modelo estándar de reforma económica y del Estado"<sup>6</sup>.

Lo que estamos proponiendo no es otra cosa que retomar y dar continuidad a la transición democrática en América Latina y construir la institucionalidad que le de sostenibilidad a la democracia como mecanismo político eficaz para producir nuevas y efectivas regulaciones del mercado.

---

**Lo que estamos  
proponiendo no es otra  
cosa que retomar y dar  
continuidad a la  
transición democrática  
en América Latina**

---

Para ello son indispensables instituciones, políticas y arreglos sociales, de un tipo tal, que sean instrumentos de integración

social y de organización del compromiso, que le den un amplio y seguro marco al pluralismo y permitan el reconocimiento y manejo del conflicto.

Esto significa recuperar el papel regulador del Estado a nivel nacional y local, lo que demanda, entre otras cosas, su descentralización, la promoción de los derechos sociales junto con los individuales, fomentar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones estratégicas y asegurar la preponderancia del interés público sobre la racionalidad individual de los agentes económicos.

## Ampliación y fortalecimiento de la participación y el empoderamiento de la ciudadanía

Uno de los temas más comunes vinculados a la gobernabilidad democrática, como quedó consignado en el numeral anterior, es el de la participación de la ciudadanía. Sin embargo, es importante, aunque sea brevemente, apuntar de qué participación estamos hablando.

En casi todos los países del continente hay procesos múltiples de participación ciudadana a nivel nacional y local. Si hacemos un análisis de estos procesos, al igual que de las concepciones en boga, encontramos que muchos de ellos son funcionales a la lógica de separar a la sociedad civil del Estado, más que de articularla. En estos casos, el Estado implementa el modelo, mientras la sociedad civil asume la responsabilidad de sobrevivir en él. Los problemas que implican decisiones fundamentales a nivel nacional no poseen mecanismos de participación orgánica con información oportuna y completa.

Un ejemplo muy claro son las consultas sobre lucha contra la pobreza. Como señala Saldomando, éstas "pertenecen al campo de la gesticulación política simbólica legitimadora, de decisiones previamente diseñadas, dado que carecen de mecanismos institucionales de toma de decisiones, de seguimiento y de evaluación participativas"<sup>7</sup>.

Este tipo de participación asume el lenguaje y el

instrumental participativo y lo configura en un marco que no altera el modelo dominante. Se trata de un esquema de participación destinado a asegurar y aún fortalecer la implementación del modelo de sociedad y de gestión del orden social y no su debate, su control y su regulación democrática.

Sin embargo, nosotros no hablamos de ese tipo de participación. La gobernabilidad democrática, como resultado de un modo de regulación democrática, no puede evitar ni negar el hecho de que el desarrollo no está dado, que hay que definir prioridades y tomar decisiones, así como verificar sus resultados y corregirlos. Se trata de lograr un tipo de participación que se involucre con poder en todo ello. Pero este tipo de participación no ha sido ni es gratuita en ninguna parte del continente. Los procesos participativos, su institucionalización y el reconocimiento de sus objetivos y demandas, han sido históricamente fruto de acuerdos o pactos sociales basados en la movilización social y política de amplios sectores de la sociedad civil.

La gobernabilidad democrática requiere, pues, avanzar hacia un tipo de participación ciudadana que supone un verdadero empoderamiento de ciudadanas y ciudadanos, lo que en palabras de Enríquez y

Rodríguez implica "la introducción dentro del proceso de toma de decisiones a las personas que se encuentran fuera del mismo. Aquí el énfasis está en el acceso a las estructuras políticas y a los procesos formalizados de tomar decisiones; y, en

---

**Uno de los temas más comunes vinculados a la gobernabilidad democrática, es el de la participación de la ciudadanía**

---

el ámbito económico, en el acceso a los mercados y a los ingresos que les permitan participar en la toma de decisiones económicas. Todo ello remite a pensar en personas capaces de aprovechar al máximo las oportunidades que se les presentan, sin o a pesar de las limitaciones de carácter estructural o impuestas por el Estado"<sup>8</sup>.

Esto debe tomar en cuenta que una sociedad no podrá tener incidencia significativa en torno al desarrollo si se moviliza desde una perspectiva individual o de manera atomizada. Deben crearse movimientos amplios y colectivos que le den la escala que haga posible tener peso en las decisiones del desarrollo. Los movimientos sociales tienen aquí su papel fundamental que, además, deberá ser complementado con las necesarias mediaciones políticas, sociales e institucionales.

La participación así planteada es, sin duda, un instrumento político fundamental para la inclusión y la integración social, es decir, para darle un contenido sustantivo a la democracia en varios sentidos: reconocimiento político a la diversidad y complejidad social, genérica, étnica y cultural; posibilitar procesos de mediación y negociación de intereses divergentes; y, favorecer procesos de equidad social y política.

## **Transparencia, rendición de cuentas y contraloría ciudadana**

La gobernabilidad requiere de un alto

---

### **La gobernabilidad requiere de un alto grado de transparencia en la actuación estatal, a lo cual aportan las reglas claras**

---

grado de transparencia en la actuación estatal, a lo cual aportan las reglas claras, los mecanismos de responsabilidad eficaces, la visibilidad de las actuaciones gubernamentales, los instrumentos y el control social o ciudadano.

Es innegable la envergadura que ha cobrado la corrupción en América Latina. El reconocido Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), de la organización alemana Probidad, que mide más que todo el soborno en el sector público, encontró en el año 2002 que la región del mundo con los niveles de corrupción percibida más altos es América Latina. Con excepción de Chile, en los demás países hay niveles altos de corrupción percibida.

Robert Kliegaard, uno de los expertos internacionales reconocidos en materia de control de corrupción y catedrático de la Universidad de Harvard, como fruto de varios estudios comparativos sobre diferentes países, ha construido una fórmula que relaciona los aspectos que intervienen en el nivel de corrupción en los sistemas organizacionales. Esta fórmula expresa que a mayor monopolio en las decisiones (M), mayor discrecionalidad (D) en las mismas y menor transparencia (T), el nivel de corrupción (C) es mayor.

Tomando en cuenta lo anterior, se entiende mejor que las características que refuerzan el fenómeno de la corrupción "son las de un Estado burocrático e ineficiente, sin sistemas de incentivos, ni de información o controles y con relaciones contractuales que

fomentan la concentración de la riqueza principalmente por los "negociados" poco transparentes entre los grupos de poder y los funcionarios<sup>9</sup>. Además de esto, en el caso de nuestro continente, la corrupción está llevando a grandes sectores sociales a un repudio hacia los políticos y la política, generando así condiciones de inestabilidad institucional.

Un gran desafío para la gobernabilidad democrática en América Latina es, pues, la erradicación de la corrupción. Pero ésta sólo es posible si, por una parte, se construyen las reglas que obliguen a todas las funcionarias y funcionarios a una rendición de cuentas sobre su gestión pública, es decir, a explicar y fundamentar las decisiones tomadas y las no tomadas en el ejercicio de su cargo. Y, como complemento, se generan mecanismos sólidos y efectivos de contraloría ciudadana sobre su gestión.

## **Rediseño y fortalecimiento de los partidos políticos**

Sin duda los partidos políticos deberían ser un sujeto importante en la construcción de la gobernabilidad democrática en América Latina.

Sin embargo, con muy pocas excepciones, esto no está sucediendo. Las causas y factores son varios y complejos. Aquí solamente apuntaremos algunos que a nuestro juicio son muy importantes como materia de análisis y reflexión.

Una función central de los partidos políticos es la de ser garantes de la organización y representación de la ciudadanía. Esta se ha visto truncada o seriamente debilitada en los últimos años. A pesar de su gran cantidad y de la amplia variedad de denominaciones, los partidos, en su gran mayoría, no han logrado arraigarse en amplios estratos de la sociedad.

Las razones de ello son variadas. En primer lugar, se ponen al servicio de élites o grupos muy reducidos y limitados para proyectar los intereses de dichos grupos hacia el Estado. En este sentido, lejos de facilitar que grupos significativos de la población puedan hacer un ejercicio real de su ciudadanía, la dificultan.

En segundo lugar, los partidos políticos, bajo un esquema estrictamente electoral, han promovido y desarrollado, por regla general, un sistema de relación clientelar con sus miembros o militantes, lo que ha desvalorizado el método de la discusión política, de ideas y de valores para afianzar la relación de las personas con el partido y la ha sustituido por un método de intercambio de favores, ofertas de empleo y de ascenso social.

En tercer lugar, la formación de un sistema político no ha encontrado su corolario en la correspondiente configuración de un sistema de partidos. Más bien se trata de partidos dentro de un sistema que los va asimilando, lo que repercute en la volatilidad de las lealtades partidarias, no solo de los electores sino también de los mismos

---

### **Un gran desafío para la gobernabilidad democrática en América Latina es, pues, la erradicación de la corrupción**

---

dirigentes y cuadros partidarios que, según necesidades coyunturales, pueden cambiar de signo ideológico, sin perder necesariamente su adhesión partidista. Esto se relaciona con otro factor negativo que es la incapacidad de crecimiento cualitativo de los partidos.

La función de los partidos ha ido perdiendo su anclaje en la sociedad y siguiendo un esquema de orientación hacia el Estado. Todas las soluciones del quehacer político se buscan desde la función del Estado y de cara al mismo, dejando de lado las potencialidades desde y hacia adentro de la sociedad civil.

Hay que añadir la indisposición de la mayoría de los partidos de participar en la constitución de nuevos actores en la sociedad. Cada vez es menor la colaboración de los distintos partidos en la constitución de actores sociales como sujetos políticos, fomentando su reconocimiento por parte del Estado. Más aún, a veces el reconocimiento de estos actores se da más bien por parte del Estado y no a través de los partidos, que se encuentran de espaldas a la proliferación de organismos y organizaciones que van surgiendo en nuestras sociedades.

Pero más aún, el accionar de los partidos, sus esquemas electoreros, su clientelismo, sus métodos de ganar adeptos y de competir con los demás partidos, ha ido abonando a la creciente fragmentación de las sociedades.

---

**La función de los  
partidos ha ido  
perdiendo su anclaje  
en la sociedad y  
siguiendo un esquema  
de orientación hacia el  
Estado**

---

Finalmente, consignar un aspecto que no es de segunda importancia y que ha estado cada vez más presente en la opinión pública, como es la dependencia de muchos partidos a través de su financiamiento.

Como resultado de todo lo anterior, los partidos políticos han ido sufriendo un fuerte desgaste a los ojos de la población y perdiendo aceleradamente su confianza, como lo revelan múltiples encuestas de opinión a lo largo y ancho de América Latina. Si bien es cierto que los esquemas clientelistas vinculados a su creciente electorerismo les han servido a varios partidos para garantizar su reelección o su existencia, también lo es que, al mismo tiempo, los han ido llevando hacia una paulatina pérdida de la confianza ciudadana.

Las sociedades latinoamericanas, por tanto, no tienen —como regla general— en los partidos políticos actores de primer nivel para la generación de una gobernabilidad democrática. Por ello, se necesitan con urgencia transformaciones profundas en los partidos políticos, dado que el rol que les corresponde jugar en la construcción de la democracia es fundamental.

Los partidos para poder ser sujetos de la gobernabilidad, las regulaciones democráticas y el desarrollo, tendrán que pasar por cambios de fondo; primero, para vincularse vigorosamente con sectores amplios de la sociedad, de manera que puedan reflejar sus inte-

reses y necesidades y, luego, para tener la capacidad de agregarlos y sintetizarlos en compromisos más amplios, proponiendo cursos de acción concretos respecto a los diversos problemas sociales. Todo ello en el horizonte de la construcción de rutas hacia el desarrollo.

### **Ampliación y refuncionalización de los mecanismos de representación**

Frente al retroceso general de los gobiernos autoritarios en América Latina, el avance de los procesos de democratización y la creciente complejidad de las sociedades las instituciones clásicas de la democracia representativa ya no son suficientes, aún y cuando se logren las transformaciones de los partidos políticos señaladas antes.

De cara a garantizar la gobernabilidad democrática y las regulaciones democráticas del mercado, las instituciones propias de la democracia representativa (partidos políticos, división de poderes, elecciones) constituyen solamente una base importante para garantizarlas, pero no son suficientes. Por ello, es necesario que sean complementadas con esquemas innovadores de agregación de intereses, de mecanismos de toma de decisiones, de acuerdos y de pactos que doten al gobierno, a los grupos estratégicos y a las ciudadanas y ciudadanos de instrumentos eficaces y legítimos de intervención política en los problemas de la

---

## **Los partidos para poder ser sujetos de la gobernabilidad, las regulaciones democráticas y el desarrollo, tendrán que pasar por cambios de fondo**

---

sociedad y en la determinación del rumbo hacia el desarrollo.

Esto lleva a explorar un esquema que combine un sistema consolidado de partidos representativos, con orientaciones programáticas, y un conjunto de acuerdos y canales de comunicación en otros ámbitos de la vida social

que trasciendan el marco específico de las instituciones clásicas de la democracia.

En esta línea, lograr acuerdos básicos entre los grupos económicos y políticos dirigentes, las fuerzas sociales estratégicas y una mayoría ciudadana, destinados a resolver los problemas de gobierno, que se establezcan y tomen un carácter institucional, sería un paso firme para caminar hacia un paradigma de gobernabilidad democrática.

### **Nueva relación entre los actores del desarrollo y de la cooperación internacional**

El desarrollo no es ni puede ser un modelo a seguir bajo una receta universal. Esto está más que probado. El desarrollo sustentable es una construcción inédita en las condiciones únicas y específicas de cada país que a su vez están insertas y vinculadas a determinados contextos internacionales.

Por ello, es muy importante desde esa concepción crear nuevas formas de diálogo con las agencias e instancias de coope-

ración internacional. Esas formas deberían llevar a crear un nuevo tipo de sociedad estratégica que contribuya a fortalecer las capacidades nacionales y a mejorar los diagnósticos nacionales y regionales, el diseño conjunto de las acciones, proyectos y programas, la evaluación de los impactos y la transparencia en ambas partes.

Esto tiene implicaciones importantes, como suprimir la condicionalidad como base de la relación entre cooperantes y actores nacionales, implementando esquemas de cooperación más abiertos en los que se comparta la información, se fortalezca el control democrático y se amplíe la participación.

### **Replantear el diálogo con los organismos multilaterales**

Los países latinoamericanos han estado sometidos a una generalizada y poderosa presión de los organismos multilaterales. Fueron ellos los que impusieron las reformas económicas en dirección de la desregulación, la privatización y la apertura primero y luego las reformas llamadas de segunda generación o institucionales, con el propósito de remodelar el Estado en función del mercado.

Esa dinámica debe ser cuestionada, no solamente por las evidencias que ahora existen en torno a sus resultados deficientes y los errores por su aplicación universal haciendo caso omiso de las realidades

específicas nacionales, sino porque genera dependencia y mina el fortalecimiento de la democracia.

Los países latinoamericanos prácticamente en su totalidad han ido quedando atrapados en un esquema de dependencia externa y fragilidad financiera que los hace altamente vulnerables a la condicionalidad de los organismos multilaterales.

Romper ese esquema y establecer el diálogo con dichos organismos en condiciones de

---

### **El desarrollo sustentable es una construcción inédita en las condiciones únicas y específicas de cada país**

---

mayor autonomía y horizontalidad es, sin duda alguna, una exigencia de la gobernabilidad democrática. En este sentido, son sugerentes los pasos que han comenzado a dar Brasil y Argentina para fortalecer el MERCOSUR, planteando que en Amé-

rica Latina se necesitan superiores niveles de integración sub regional y regional, como forma de elevar la capacidad negociadora de nuestros países.

### **Combinar adecuadamente las dimensiones global y local de la gobernabilidad democrática**

Como último punto hemos dejado un tema actual y fundamental. Se trata de la combinación y articulación de dos dimensiones de la gobernabilidad democrática: su dimensión global y su dimensión local. Ambas indispensables hoy, a tal grado, que podemos afirmar que si falta una de ellas no habrá desarrollo, democracia, ni gobernabilidad.

El impulso de un desarrollo sustentable, la construcción de la democracia y la gobernabilidad democrática no pueden prescindir del fenómeno de la globalización, dado que si hay un hecho indiscutible es que el mundo actual está experimentando una de las más profundas transformaciones en la historia de la humanidad en todos los campos, especialmente en la ciencia y la tecnología.

Los cambios que impulsa ese fenómeno llamado globalización no se reducen a una zona concreta del planeta, sino que se extienden prácticamente a todas partes. La globalización influye en la vida diaria (trabajo, estudio, sexualidad, matrimonio, familia) tanto como en los acontecimientos que se suceden a escala mundial. La globalización está reestructurando nuestros modos de vivir, pensar y producir de forma muy profunda.

La fase actual de cambios globales está, pues, alterando los mismos cimientos del orden mundial, reconfigurando las formas tradicionales que se han dado de soberanía estatal, de comunidad política y de gobierno global. La globalización está empujando un tránsito desde un tipo de política puramente estado-céntrica hacia una mucho más compleja, de tipo global y multidimensional. La autoridad política y los mecanismos de regulación están siendo articulados y rearticulados sobre esta base. El sistema interestatal está cada vez más insertado al

interior de otro, aún en plena evolución, de gobernabilidad multidimensional regional y global.

Ahora bien, la globalización también trae múltiples amenazas y efectos negativos. El Informe Mundial de 1999 sobre Desarrollo Humano del PNUD, dedicado a la globalización, muestra, por ejemplo, que tiende a incrementar la brecha entre los grupos sociales incorporados a los procesos transnacionales y los sectores excluidos.

Por ello, Stiglitz afirma categóricamente que "si la globalización sigue siendo conducida como hasta ahora, si continuamos sin aprender de nuestros errores, la globalización no sólo fracasará en la promoción del desarrollo sino que seguirá generando pobreza e inestabilidad"<sup>10</sup>.

Lo que Stiglitz establece aquí es justamente la necesidad de generar regulaciones democráticas al mercado a nivel global. La necesidad de una gobernabilidad democrática global. Ella, por supuesto, requiere de una necesaria cooperación de los Estados y de las sociedades civiles, de múltiples actores

---

**El impulso de un desarrollo sustentable, la construcción de la democracia y la gobernabilidad democrática no pueden prescindir del fenómeno de la globalización**

---

políticos y económicos, de instancias de coordinación local, regional, nacional e internacional; en fin, una gobernabilidad democrática sólo puede estar basada en la articulación de múltiples instituciones en múltiples niveles. Solo un gobierno de tal complejidad puede encarar la complejidad de la sociedad global.

No se trata de una actitud pasiva de las sociedades y Estados latinoamericanos, sino de una contribución a construir una gobernabilidad democrática mundial. Solamente se evitará que los procesos de transformación avancen a espaldas de la sociedad, si se participa en gobernar los cambios.

Esto significa contribuir a poner regulaciones democráticas al mercado a nivel mundial, facilitar una articulación entre democracia y mercado a nivel mundial. Asimismo buscar formas concretas para incidir en ello, tales como generar acuerdos en torno a la promoción de una administración imparcial del derecho en el plano internacional, asegurar mayor transparencia a nivel global, lograr una distribución más equitativa de los recursos mundiales y la seguridad humana, y avanzar hacia una regulación de la economía global por medio de la gestión pública de los flujos globales financieros y comerciales.

Hay que construir una gobernabilidad democrática más allá de los límites del Estado-nación. Una muestra de que esto es posible es la Unión Europea, que va ganando experiencia directa en diseños apropiados para construir una gobernabilidad supraestatal. Ella ofrece maneras novedosas de pensar sobre la gobernabilidad más allá de cada Estado nacional, y esto la coloca en buena posición para aportar bases de apoyo globales para la reforma de la arquitectura y el funcionamiento de la gobernabilidad global.

---

## **Hay que construir una gobernabilidad democrática más allá de los límites del Estado-nación**

---

América Latina tiene que aprender –no copiar– del proceso de la Unión Europea y avanzar hacia una integración regional, que obviamente no es un fin en sí misma, pero tampoco debe verse solamen-

te como un medio para lograr mejores condiciones de vida para cada una de las sociedades nacionales, sino también como medio e instrumento para influir con más fuerza en los niveles internacionales y en la construcción de una gobernabilidad democrática mundial, entendida como una dimensión de la gobernabilidad democrática nacional y continental.

En la otra cara de la moneda, la dimensión global de la gobernabilidad democrática presenta su dimensión local. Es su correlato necesario. Como ha subrayado el Banco Mundial, la tensión entre globalización y localización es una de las tendencias sobresalientes del nuevo siglo<sup>11</sup>. Se hizo célebre la frase de "pensar globalmente y actuar localmente", y diversos autores han hablado de "glocalización" para tratar de aprehender el nuevo entretejido de espacios globales y locales. La articulación de localidades se ha vuelto un rasgo decisivo de ese proceso de densificación planetaria que llamamos globalización.

Diversos autores han venido advirtiendo que el Estado nacional no desaparece, sino que se transforma y se convierte en intermediario privilegiado entre los espacios nacionales y los procesos transnacionales. El desafío de la sociedad global exige una arquitectura de gobierno de múltiples

niveles. Así, "el Estado debe fortalecer su penetración nacional, articulándose con las iniciativas de los municipios y las regiones, a la vez que se proyecta hacia afuera, promoviendo ciertas tendencias de la globalización y frenando o amortiguando sus consecuencias indeseadas. De este modo puede operar como un filtro de selección y fomentar un desarrollo endógeno que sea sustentable en el nuevo marco postnacional"<sup>12</sup>.

El desarrollo local, por otra parte, no es pensable ni posible si no se inscribe en la racionalidad globalizadora de los mercados o en la lógica mundial de la producción de tecnologías. Pero tampoco es viable si no parte de las identidades concretas—singulares por definición—, que lograrán que ese proceso de desarrollo esté realmente habitado por el ser humano, por aquellas mujeres y hombres, niñas y niños, ancianas y ancianos de carne y hueso que cada día tejen sus existencias en territorios específicos.

El desarrollo local emerge, entonces, también como un componente estratégico del desarrollo de cada país. Este no será posible si no promueve y articula el desarrollo de los territorios sub nacionales.

Ahora bien, ese desarrollo local requiere de una gobernabilidad democrática local, construida en el seno mismo de cada

territorio y articulada a la gobernabilidad nacional. Enríquez y Gallichio subrayan esto cuando afirman que "para lograr los mejores resultados, el desarrollo local necesita de una vigorosa gobernabilidad democrática nacional y local" y señalan como algunos de sus requerimientos principales: el fortalecimiento de los gobiernos locales y de su relación con el gobierno nacional, la participación y empoderamiento de la ciudadanía local (especialmente de aquellos grupos más excluidos) y la generación de dinámicas y espacios de concertación entre las principales fuerzas y actores locales.

---

**Ese desarrollo local  
requiere de una  
gobernabilidad  
democrática local,  
construida en el seno  
mismo de cada  
territorio y articulada a  
la gobernabilidad  
nacional**

---

En síntesis, de la reflexión sobre estos desafíos que la gobernabilidad democrática establece para cada uno de nuestros países, sub regiones y para el continente en su conjunto, podemos concluir que gobernabilidad democrática y desarrollo son dos dimensiones que se potencian y comple-

mentan mutuamente. Si el objetivo de la gobernabilidad democrática es el desarrollo sustentable, y esto hay que traducirlo en el mejoramiento concreto, creciente y sostenido de los indicadores de desarrollo humano de los habitantes de una sociedad, país o región, entonces, a su vez, los avances en este campo son condición fundamental para la gobernabilidad democrática.

Por eso, como dice el Secretario General de la Organización de Naciones Unidas,

Kofi Annan, la gobernabilidad democrática es tal vez el factor más importante para erradicar la pobreza y promover el desarrollo. De aquí que los desafíos que hemos apuntado configuren una agenda latinoamericana de puntos que demandan un abordaje inmediato, integral y articulado.

## Bibliografía consultada

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), *La Gobernabilidad en América Latina*, La Paz, Bolivia, 2000.

Banco Mundial, *World Development Report 1999-2000*, Washington, Estados Unidos, 2000.

Arbós, Xavier y Giner, Salvador, *La Gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, enero de 1993, Madrid, España.

Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, FCE, México, 1986.

Bobbio, Norberto, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, FCE, México, 1989.

Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura democrática, No. 6, Instituto Federal Electoral, México, diciembre de 1995.

Crozier, M.J., Hungtinton, S.P. y Watanuki, J., *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comisión*, University Press, New York, Estados Unidos, 1975.

Enríquez Villacorta, Alberto, *Desarrollo local y globalización: la rebelión de las diferencias*,

Alternativas para el Desarrollo No. , FUNDE, octubre de 1999, San Salvador, El Salvador.

Enríquez Villacorta, Alberto, *Retos y Perspectivas del Desarrollo Local y la Descentralización en América Latina*, Alternativas para el Desarrollo No. 83, FUNDE, San Salvador, El Salvador, mayo-junio de 2003.

Enríquez, Alberto y Gallichio, Enrique, *Gobernanza y Desarrollo Local*, MOST, Documentos de Debate, Gestión de las Transformaciones Sociales, UNESCO, Punta del Este, Uruguay, 2003.

Enríquez, Alberto y Rodríguez, Marcos, *Metodologías y herramientas para implementar estrategias de Empoderamiento*, Action Aid, agosto de 2000, San Salvador, El Salvador.

González, Felipe, *Latinoamérica tras Davos y Porto Alegre*, Miami Herald, febrero 8 de 2003.

Lechner, Norbert, *Los desafíos de la gobernabilidad en una sociedad local*, FLACSO, 16 de noviembre de 1999, México.

Pasquino, Gianfranco, *Gobernabilidad*, en Norberto Bobio et al., *Diccionario de Política* (Segunda Edición, 1983), Siglo XXI, Suplemento, México, 1998.

Prats, J., *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico*, Instituciones y Desarrollo, Volumen 10, 2001, Barcelona, España.

Prats, J., *El concepto y el análisis de la gobernabilidad*, Revista Electrónica Dhial, No. , Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, España.

Prats, J., *Previniendo la crisis de gobernabilidad democrática: un aspecto olvidado de la cooperación política*, Revista Electrónica Dhial N° 3, 2000, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, España.

Saldomando, Ángel, *Gobernabilidad: entre la democracia y el Mercado*, Managua, Nicaragua, junio de 2002.

Stiglitz, Joseph E., *El malestar en la globalización*, Taurus, España, octubre de 2002.

Stiglitz, Joseph, *El rumbo de las reformas: hacia una nueva agenda para América Latina*, Washington, agosto de 2003.

Yanez, César, *La dinámica del desarrollo: en busca del círculo virtuoso*, Primera Línea, Santiago de Chile, 25 de abril de 2001.

Zacaria, Héctor, *La corrupción desde una mirada institucionalista*, OFF News info. Para el desarrollo sostenible, Buenos Aires, Argentina, agosto 2003.

#### Notas

- 1 Stiglitz, Joseph, *El rumbo de las reformas: hacia una nueva agenda para América Latina*, Washington, agosto de 2003.
- 2 Yanez, César, *La dinámica del desarrollo: en busca del círculo virtuoso*, Primera Línea, Santiago de Chile, 25 de abril de 2001.
- 3 González, Felipe, *Latinoamérica tras Davos y Porto Alegre*, Miami Herald, febrero 8 de 2003.
- 4 Saldomando, Ángel, *Gobernabilidad: entre la democracia y el Mercado*, Managua, Nicaragua, junio de 2002.
- 5 Idem.
- 6 Idem.
- 7 Idem.
- 8 Enríquez, Alberto y Rodríguez, Marcos, *Metodologías y herramientas para implementar estrategias de empoderamiento*, Action Aid, agosto de 2000, San Salvador, El Salvador.
- 9 Zacaria, Héctor, *La corrupción desde una mirada institucionalista*, OFF News info. Para el desarrollo sostenible, Buenos Aires, Argentina, agosto 2003.
- 10 Stiglitz, Joseph E., *El malestar en la globalización*, Taurus, España, octubre de 2002.
- 11 Banco Mundial, *World Development Report 1999/2000*, Washington, Estados Unidos, 2000.
- 12 Lechner, Norbert, *Los desafíos de la gobernabilidad en una sociedad local*, FLACSO, México, Noviembre de 1999.
- 13 Enríquez, Alberto y Gallichio, Enrique, *Gobernanza y Desarrollo Local*, MOST, Documentos de Debate: Gestión de las Transformaciones Sociales, UNESCO, Punta del Este, Uruguay, 2003.