

Globalización, administración pública y buen gobierno*

Jesús García-Ruiz**

ANALIZA LAS IMPLICACIONES DE LA GLOBALIZACIÓN EN NUESTRAS SOCIEDADES, Y LAS TRANSFORMACIONES QUE HA GENERADO EN LAS MISMAS, REQUIRIENDO AJUSTES DEL ESTADO Y EN CONSECUENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, QUE PERMITA ADECUAR LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO A LAS NUEVAS REALIDADES DE LA SOCIEDAD, SIENDO IMPRESCINDIBLE FORTALECERLO, ASÍ COMO A LA FUNCIÓN PÚBLICA Y EL PAPEL QUE CUMPLE EL FUNCIONARIO DE GOBIERNO FRENTE A LA CIUDADANÍA.

PALABRAS CLAVES: GLOBALIZACIÓN / SOCIEDAD / ESTADO / ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES / FUNCIÓN PÚBLICA / GOBIERNO / CIUDADANÍA.

La globalización es, en primer lugar, un fenómeno histórico que acompaña el proceso de expansión del capitalismo en el espacio geográfico mundial. En cada etapa el sistema capitalista es guiado por

lógicas particulares y producido por actores portadores de un proyecto.¹ Hoy, como lo demuestra el sin número de publicaciones, la globalización es objeto de un ardiente debate, ya que su definición pone en juego, dimensiones científicas al tiempo que ideológicas.

* Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de setiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.

** Director de Investigaciones, Centre National de la Recherche Scientifique, CNRS, Francia.

Recibido: 20 de setiembre del 2006.

Aceptado: 17 de noviembre del 2006.

1. Cf. K. Valaskakis, "La globalización como teatro: nuevos escenarios, nuevos actores, nuevo guión", en *Estudios y Documentos*, N° 55, Guatemala, Ediciones ICAP, 2004: 24-36.

Como lo ha señalado A. Guiddens, la globalización es "un hecho". Los debates, no obstante, a que está dando origen, oponen a aquellos que consideran el "hecho" como proceso que va en el sentido del progreso de la humanidad en su conjunto, con aquellos que, por el contrario, estiman que la mundialización agrava las desigualdades entre las grandes potencias del Norte y los países en vías de desarrollo del Sur. Pero la realidad no es tan simple, es mucho más compleja y presenta numerosas aristas. Autores como Alain Minc en *La globalización feliz* (1997) avanza

una confianza sin reservas en el mercado, mientras que otros, como Joseph Stigitz, antiguo jefe de los economistas del Banco Mundial, BM, y Premio Nobel de Economía del 2001, propone la necesidad de mejorar la gestión de las contradicciones actuales, o James Tobin, Premio Nobel de 1981, que incorpora tasas a las transacciones de cambio, con el propósito de desalentar la especulación y dar nuevamente autonomía a las políticas nacionales.

Una primera constatación es que la globalización es un fenómeno altamente contradictorio: comporta, por ejemplo, aspectos científicos, tecnológicos, culturales, comunicacionales que son, potencialmente, factores positivos para la humanidad, pero que han conmovido y transformado, de una manera o de otra, los modos de vida de centenas de millones de personas en pocas décadas.

La televisión y la transmisión por satélite, han puesto a disposición de grandes mayorías imágenes y acontecimientos que muestran y acercan la extraordinaria complejidad del mundo. Han elevado a rango universal espectáculos olímpicos, campeonatos de fútbol, etc. que pueden ser vistos en zonas reculadas de Guatemala, simultáneamente que en los barrios pobres de San Pablo o El Cairo. Al mismo tiempo, las catástrofes naturales o militares, al ser transmitidas, pueden dar origen a movimientos de solidaridad a escala planetaria. Pero

asimismo, los grandes medios de comunicación de masa están controlados por las empresas multinacionales y las grandes potencias.

Esto es también evidente en los sectores de la tecnología: Internet es el ejemplo de un incontestable progreso como modo de transmisión instantánea de ideas y contra-ideas, de imágenes, de textos, de comunicaciones. Pero, al mismo tiempo, es evidente que comporta aspectos perversos: la fractura fundamental entre Norte y Sur, la convierte en un instrumento del Norte, pero eso no es debido a su dimensión técnica. Lo mismo ocurre con la ciencia, la que por definición, tiene un alcance global. A esta intensificación de las comunicaciones, se suma un fenómeno de aceleración de intercambios de todo tipo. Los intercambios turísticos están haciendo que el mundo se comunique con interacciones directas con otros modos de vida y otras culturas.

En la actual intervención nuestro acercamiento al análisis de la globalización se centrará específicamente sobre su impacto en la transformación de los Estados y, en consecuencia, su incidencia en la administración pública.

Ni la globalización ni la concurrencia entre los Estados son nuevos, pero el hecho que los Estados, ellos mismos, se estén convirtiendo en objetos de una competición internacional, eso sí es

más nuevo.² La liberalización de los intercambios, la desarticulación de las fronteras aduanales, la integración cada vez más fuerte de las economías de los Estados en ciertas regiones del mundo, colocan a los Estados en un espacio económico abierto, los que entran en competencia entre sí, igualmente con otros actores: las grandes empresas industriales, financieras o de comunicación, a veces más ricos y a veces más poderosos que la mayor parte de los Estados.

Por otra parte, los logros económicos no dependen ya, como en las economías administradas, del poderío de los instrumentos de intervención pública (administración, gestores de numerosas actividades, crédito de intervención, subvenciones a la exportación, o a la inversión). El Estado administrador se convierte en amortiguador. Con la privatización generalizada, la competencia y la concurrencia se convierten en regla, incluyendo las misiones tradicionales del servicio público como la salud o la educación.

Pocos temas han ocupado un lugar tan preponderante como el de la Reforma del Estado: aunque un poco tardíamente, las sociedades y los responsables políticos y económicos, se dan cuenta de que el mundo ha cambiado, de que lo sigue haciendo a marchas forzadas, y que es necesario pensar en lo social, político, económico, y las nuevas reglas de juego del ejercicio del poder en las sociedades.³ Al mismo tiempo, la naturaleza de las instituciones cambia. Eso significa que es necesario incorporar nuevas formas de gestión de lo público, y pensar lo público en el contexto de lo global.⁴

La reforma del Estado es ante todo, un proceso estratégico para adecuar las instituciones a las nuevas realidades de las sociedades. Este proceso ha sido pensado, en gran medida, a partir de criterios económicos financieros y de perspectivas estrechamente ligadas al mercado. A tal punto que el discurso frecuentemente identificó al “ciudadano” con el “cliente”, priorizando al Estado “prestador de servicios” y dejando de lado su rol de articulador de sociedad política.

Sin embargo, esta misma reforma del Estado, ha evolucionado en su concepción y se han incorporado nuevas variables asociadas a la gobernabilidad del sistema político: estas perspectivas amplían, sin duda, la concepción misma del proceso de reforma del Estado. La gobernabilidad es vista hoy como estrechamente asociada a las políticas públicas, las que son, cada vez

-
2. F. C. Turner y A. L. Corbacho, “Las nuevas funciones del Estado”, en *Estudios y Documentos: La transformación de las funciones del Estado*, N° 50, Guatemala, Ediciones ICAP, 2003: 17-27.
 3. F. Welsch y J. V. Carrasqueño, “Percepciones sobre la Reforma del Estado en América Latina”, en *Estudios y Documentos* N° 50, Guatemala, Ediciones ICAP, 2003: 28-45.
 4. P. Petit y L. Soete, “Globalización en busca de futuro”, en *Estudios y Documentos*, N° 55, Guatemala, Ediciones ICAP, 2004: 7-23.

más, pensadas como consecuencia de procesos del diálogo en los que, los grupos sociales, los sectores sociales, los actores sociales estratégicos, son pensadas como componentes no solo de la formulación de las políticas, sino como condición de sus logros.

En este sentido, la reforma del Estado, se sitúa en un contexto preciso: el concepto de la globalización que incide y transforma a las sociedades, porque modifica las formas históricas de relación social, las históricas y jerárquicas de pensar el poder y su ejercicio, las históricas de pensar la autoridad y las negociaciones sociales.

La globalización y el nuevo contexto de los Estado-nación

La globalización es, dicho sintéticamente, el resultado de tres evoluciones que contribuyen a la formación de la primera verdadera "economía-mundo",⁵ en la que el 80% de los más de seis millardos de seres humanos que pueblan el planeta, producen e intercambian en el interior de un mismo sistema. Pero, no obstante, el movimiento de la integración de las economías y de las interdependencias de las sociedades, no tienen nada de automático

5. Concepto elaborado por el historiador Fernand Braudel (1902-1985) que fue quien abrió la ciencia histórica al estudio de las grandes regiones del mundo, y a la perspectiva de la "longue durée", y que fue retomado por Immanuel Wallerstein en *El sistema mundo del siglo XVI a nuestros días*.

y de ineluctable; se encuentra contrabalanceado por poderosas fuerzas centrífugas que excluyen del desarrollo regiones y sectores enteros de la población, incluyendo sectores de las grandes metrópolis que ritman la actividad mundial aún en los países desarrollados del Norte. Estas tres evoluciones pueden sintetizarse como sigue:

- a) La *apertura de las fronteras* provoca el advenimiento de una economía y de una sociedad abierta, en la que cada uno es cada vez más libre de trabajar y de invertir, de consumir y ahorrar como cada uno quiera (los derechos de aduana promedio eran, en los años sesentas del 25%, mientras que a finales del siglo XX se situaban en torno al 3%). Este movimiento de integración no es para nada homogéneo, pero se concentran en torno a los principales centros financieros que estructura las tres regiones dominantes: América del Norte, Asia, y Europa, las que han condicionado la apertura de las fronteras de los otros países.
- b) La *salida de la economía administrada*, lo que conlleva una doble dimensión: por una parte, una teórica, con la salida del paradigma keynesiano, organizado en torno a las intervenciones públicas coyunturales, y del desarrollo de los Estados providencia, en beneficio de las políticas

estructurales inspiradas por la escuela monetarista y las anticipaciones racionales. Y una práctica con el giro de la política presupuestaria hacia la monetaria. Paralelamente los instrumentos tradicionales que estaban a disposición del Estado, la fiscalidad y las diferentes formas de reglamentación, son eclipsados por los mecanismos del mercado y del contrato. Pero, aunque han perdido ciertas lógicas de interacción y de presencia en el escenario internacional, los Estados siguen siendo, no obstante, los núcleos del sentimiento de pertenencia y de identificación,⁶ y los factores determinantes para restablecer los mojones de una sociedad abierta: ya se trate de mantenimiento de la paz, de la justicia, de la protección del medio ambiente, de la gestión de las crisis económicas, de los *krachs* de las Bolsas de Valores o de los riesgos sistémicos, etc.

c) La *renovación de un capitalismo empresarial y patrimonial* constituye la segunda fase de la revancha de Schumpeter sobre Keynes. La empresa del siglo XXI⁷ no está ya animada por los *managers* sino por los empresarios, no es ya gobernada por los Estados sino por los mercados, no está orientada hacia los asalariados sino hacia los accionistas, a través de la norma de una vuelta sobre los fondos propios del 15%, no está ya determinada por la redistribución de ingresos sino por la gestión de los activos. No obstante, las economías desarrolladas, comenzando por la de los Estados Unidos, siguen siendo mixtas en las que el gasto público representa entre el 30 y el 60% de la riqueza nacional, y una gran parte de la misma está afectada a los gastos de redistribución. El capitalismo liberal⁸ de este principio de siglo XXI, se está implicando en la distribución más amplia de la propiedad de las empresas a través de fondos de pensiones, de la gestión colectiva del ahorro, del interesar a los asalariados en el capital de las empresas, y en la extensión de la remuneración por intermedio de los *stock*-opciones. El modelo Fordista que hacía de los asalariados los primeros consumidores de la producción de masa, se ha extendido progre-

-
6. B. Badie y M.-C. Smouts, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Sciences Po y Dalloz, 3^a edición, 1999 : 42.
 7. F. Sachzald, « Réseaux contre nations? Les multinationales au XXI siècle », in T. de Montbrial y P. Jacquet, *L'entrée dans le XXI^e siècle*, Paris, Dunod, 1999 : 171 y ss.
 8. Cf. S. Kobrin, « Transnational Integration, National Markets an Nation-states », in B. Toyne y D. Nigh, *International Business*, University of Carolina Press, 1997.

sivamente al capital, con la transformación de los asalariados en accionistas de las empresas mundializadas.

Estas tres mutaciones convergen y dan origen a formas de regulación liberal de las economías, y de las sociedades en las que están presentes lógicas y elementos del siglo XIX (libertad de precios, de cambios monetarios y de movimiento de capitales), las secuelas de las guerras y de las crisis del siglo XX (peso del gasto y de las deudas públicas, Estados providencia), y de las innovaciones radicales (impacto de las nuevas tecnologías y mutaciones de las formas de organización del trabajo, y de la naturaleza de las empresas). Lo que evidencia que la globalización resulta de procesos de acumulación de lógicas, y de procesos que se rearticulan en nuevas lógicas, y en nuevos procesos de que esa misma globalización es portadora.

Por otra parte, la revolución tecnológica que conlleva la emergencia de tecnologías de información representan, al mismo tiempo, un desafío para los Estados, cuya normativa jurídica y fiscal se encuentran sin los medios necesarios para regular el comercio electrónico, por ejemplo, que es un poderoso instrumento de globalización.

Las administraciones y la función pública de los Estados se encuentran concernidas, evidentemente, por la revolución técnica que tiene por consecuencia, ya que es sobre ellas que recae en gran parte la implementación y el apoyo a los servicios, sobre todo a los no comerciales, para acceder a niveles de eficacia comparable a los que encontramos en la industria y en la agricultura intensiva. De esta manera, en los Estados Unidos cerca del 80% de las administraciones poseen servicios en línea, mientras que en otros países, el nivel de estos servicios es muy inferior. Las tecnologías implican el fin del Taylorismo, de las organizaciones jerárquicas y centralizadas en los sectores terciarios, lo que va en dirección contraria de los principios fundamentales que estructura numerosas administraciones aún en nuestros días.

No obstante, es necesario insistir y reafirmar que no existe más determinismo tecnológico que el de la ley de la historia. La revolución tecnológica no significa ni implica la salida efectiva de la crisis abierta en los años setentas y ochentas, tanto a nivel del empleo como de la gobernabilidad de las sociedades. El desarrollo democrático, la modernización del Estado, se beneficiarán en la medida en que esas tecnologías sean puestas al servicio de un proyecto político de transformación de las sociedades. Y esto debido a que las tecnologías de información, tienen que ver con el universo de los medios, y no con el de los principios o de los valores.⁹

9. Cf. F. Nicolas y N. Occis, "Technologies de l'information: une chance pour le développement", in Th. De Montbrial y P. Jacquet, *Les grandes tendances du monde*, Paris, Dunod, 2001.

Estados en competencia y la competencia a los Estados

La conjugación de los efectos de la globalización y la revolución científica y tecnológica, sitúan a los Estados en un proceso de mutua competencia, que tiene que ver al mismo tiempo, con las capacidades, debilidades y fortalezas, de los Estados, con la calidad de los servicios públicos y con sus costos, y con las garantías que pueden ofrecer, tanto a los capitales como a las empresas.

Los Estados en la globalización

Frente al peso cada vez mayor de las firmas transnacionales, han surgido discursos recurrentes sobre la impotencia de los Estados-nación en la globalización, los que insisten sobre las formas de coacción fuertes que la triple internacionalización (intercambios comerciales, producción, flujos financieros), conlleva en relación con las economías nacionales.¹⁰ Si bien es cierto que esta realidad es indiscutible, tiene que ser matizada por el análisis de tres hechos de primera importancia, teniendo presente que todos los Estados no son iguales frente a la globalización, ni se encuentran en condiciones similares.¹¹

10. Cf. K. Ohmae, *The End of the Nation State - the Rise of Regional Economies*, Londres, HarperCollins, 1996.

11. Pierre Hassner, « L'Amérique et le monde. Théorie et pratique », in *Etudes*, 1998, octubre.

- En primer lugar, fueron las autoridades públicas de los Estados dominantes los que, a partir de los años setentas, en un contexto ideológico favorable, pusieron en tela de juicio el intervencionismo keynesiano, e impulsaron la desregulación y la liberalización de los mercados. El “desarme de los Estados” fue promovido e impuesto por los Estados más poderosos y, en primer lugar, por los Estados Unidos, y retomado por ciertas instituciones internacionales como el BM y el Fondo Monetario Internacional, FMI, los que funcionaron, en gran medida, como representantes de los intereses de los Estados dominantes y de las grandes empresas.
- Los Estados han continuado defendiendo sus intereses económicos y estratégicos, han seguido respondiendo a las necesidades colectivas de sus poblaciones (alimentación, salud, educación, etc.) y de sus empresas (sistemas legislativos, formación, investigación, etc.), y han intentado mantener la cohesión social y la organización del territorio. La eficacia de los Estados y de las construcciones nacionales sigue siendo una cuestión esencial, que diferencia frecuentemente a los países frente a la globalización. La afirmación de nuevos países industriales y emergentes

reposa, fundamentalmente, sobre la acción voluntarista de los Estados respectivos¹² (Corea del Sur, Malasia, Singapur, etc.). La realidad es que numerosos países del sur sufren no de “demasiado Estado”, sino de su debilidad o de su ausencia, por lo que es necesario hacer frente a discursos frecuentemente simplistas sobre la eficacia del sector privado: en numerosos países de América Latina, se ha demostrado que el sector privado ha sido menos eficiente que el propio Estado en la administración de los servicios o, por lo menos, que no ha sido más eficiente. Y eso, las administraciones públicas lo han podido evaluar mejor que nadie. Por otra parte, las lógicas de integración a la globalización, como la privatización de los servicios, entre otras cosas, desembocó frecuentemente sobre fuertes tensiones internas, que ponen en evidencia, desequilibrios endógenos tradicionales y estructurales.

- Finalmente, queremos señalar que los Estados son verdaderos actores políticos de la globalización, en la medida en que se libran a una competencia ruda para atraer a

firmas internacionales, que dan origen a inversiones y crean empleo. Esta confrontación entre Estados, puede tener como consecuencia el desarrollo interno con la implementación de infraestructuras, pero puede conllevar un debilitamiento del Estado, aceptando la implementación de legislaciones sociales que benefician desmesuradamente a las multinacionales, y que sitúan a las poblaciones locales en contextos de no-derecho.

- Un último factor ha venido a reforzar, en cierta medida, los Estados: la “contención” del terrorismo y del crimen organizado en todos sus aspectos, pasa por los territorios, es decir, por los Estados, y la globalización necesita condiciones y garantías.

En síntesis, no obstante, el desempleo de masas y la exclusión creciente de las poblaciones más frágiles y las menos formadas, se explica más por un compartir de manera desigual el valor añadido en las sociedades cada vez más ricas globalmente, que por una globalización diabolizada con demasiada facilidad. Dicho con otras palabras, la exclusión de grupos sociales se debe más a las condiciones internas de los Estados, aunque la globalización tiene también su parte de responsabilidad.

12. Cf. S. Collignon, J. Pisani-Ferry y Y. Chul Park (dir), *Exchange Rates in Emerging Asian Countries*, Londres y Nueva York, Routledge, 1999.

La globalización y los Estados: concurrentes y rivales

Si bien es cierto, como lo señalaba Fernand Braudel que los “acontecimientos son polvo”, incluso los grandes acontecimientos, ya que no adquieren significado sino en la medida en la que les insertamos en los ritmos de conjeturas y en las tendencias de larga duración. Pero el análisis de estos procesos cognitivos no es tan fácil como a primera vista pudiera parecer, ya que es necesario discernir las conjeturas y las estructuras que son las más significativas. El análisis de los efectos de la globalización sobre los Estados es uno de esos procesos que “no es fácil discernir”. En efecto, lo que está en juego en la competición entre los Estados es, como lo hemos indicado anteriormente, la instalación sobre el territorio de las empresas y de los individuos más innovantes y los más productivos. El potencial de crecimiento de las posibilidades de desarrollo, en este contexto de la globalización y de la civilización de la información, no están ya determinados por el control físico o el de recursos, de materias primas o de la energía, sino por el control y la superioridad sobre tecnologías, y más aún por la facultad de atraer y de conservar empresarios e investigadores.¹³ El

poder económico se ha desplazado del control de *stock* hacia el de flujos, y posteriormente hacia la concepción y la gestión de redes que los estructuran, y hacia la definición de normas que los rigen.¹⁴

El poderío de los Estados se mide en su capacidad para movilizar puntos de apoyo y de interacción estratégica diversificada, (lazos bilaterales, alianzas, coaliciones operacionales, organizaciones internacionales...), intervenir y apoyarse en todo tipo de actores (administraciones, empresas, medios de comunicación, líderes de opinión, grupos de interés...), y los instrumentos disponibles (relaciones diplomáticas tradicionales, aparatos militares, espacios comerciales, zonas monetarias, redes de información...). El poderío de los Estados tiene que ver, por lo tanto, con capacidades de influencia y de proyección, y no tanto en términos de conquista territorial; tiene que ser cada vez más con elementos materiales; se piensa y se construye en una lógica de integración, de movilización y de interacción, y no ya en los términos tradicionales de acumulación, de dominación o de sumisión.

La globalización, a pesar de lo que ha sido afirmado en numerosos análisis, no se deshace del Estado. En efecto, aunque en numerosas ocasiones se le instrumentaliza, en la globalización, el Estado se afirma como un factor decisivo de competitividad, ya que es a él a quien corresponde desplegar sus competencias y funciones para crear las condiciones de crecimiento fuerte,

13. Cf. « Innovation in Industry Survey », in *The Economist*, 20 de febrero de 1999: 5-28.

14. P. Caro, « Nouveaux enjeux scientifiques et techniques », in Th. De Montbrial y P. Jacquet, *L'entrée dans le XXI^e siècle*, Paris, Dunod, 1999: 105-120.

equilibrado y estable, y poder administrar los riesgos concomitantes y asociados a la economía abierta. En una economía de servicios con alto valor agregado, el desarrollo se produce gracias a las opciones que concentran en los recursos intelectuales, universidades y centros de formación y de investigación, en los capitales, las infraestructuras, las empresas: Silicon Valley ofrece el modelo más elaborado en este sentido. El ejemplo de los Estados Unidos evidencia el proceso estratégico implementado por los actores públicos en el crecimiento de la nueva economía, ya se trate de Internet, de la enseñanza superior o de la política de investigación (2,8% del Producto Interno Bruto, PIB, contra 1,8% en la Unión Europea, UE). Los Estados conservan, por lo tanto, un relevante primer plano en la competitividad relativa de las economías, por la calidad de sus políticas estructurales, y su aptitud a aportar a los empresarios, un medio viable en términos de acceso a los factores de producción (trabajo calificado, capitales, servicios a las empresas) con infraestructura, y de seguridad jurídica necesaria. Esta última variable es determinante, como lo ha evidenciado las estrategias de numerosas multinacionales antes de establecerse en tal o cual país. Las razones por las que INTEL se instaló en Costa Rica, fue un ejercicio particularmente aleccionador.

La globalización, por los intereses y reglas que instauro, da origen, no obstante, a un régimen de

desarrollo complejo e inestable, que conlleva un fuerte potencial de creación de riquezas y de empleo, pero que genera igualmente nuevos desequilibrios que han sido ilustrados por las crisis de los países emergentes, de Rusia en 1998 y por la formación y el estallido de las burbujas especulativas en los mercados financieros. Estos choques, no constituyen únicamente accidentes aislados, sino que son representativos de los riesgos asociados a la economía abierta, a la regulación liberal que coloca en el primer nivel a los actores del mercado y a sus intereses, los que están condicionados prioritariamente por la rentabilidad.

La globalización, repetimos, impulsa la economía y la sociedad abierta, pero ni las economías ni las sociedades se auto-instituyen ni se autorregulan. Los Estados Unidos demuestran esto espectacularmente: han sido los poderes públicos los que enfrentaron la crisis de los países emergentes, recurriendo a formas de acción que conjugaron la intervención conjunta del Fondo Europeo de Desarrollo, FED, y de la administración Clinton, que puso 100 millardos de dólares a disposición del FMI, calmó el sobrecalentamiento económico y la especulación sobre los valores tecnológicos por una fuerte alza de las tasas de interés. En la economía abierta, los Estados Unidos, único ejemplo de democracia que ofrecía la doble naturaleza de nación y de imperio, se han impuesto como prestamistas, inversores y consumidores, estabili-

zando la actividad económica mundial, exigiendo como contraparte, el reconocimiento de su *leadership* y las consecuencias del mismo.

Los Estados se encuentran hoy en un terreno en el que la concurrencia ha desarticulado una buena parte del monopolio tradicional: se expresa, por una parte, a nivel de servicios prestados y, por otra, a nivel de los costos, los que inciden y pesan directamente sobre el mercado del empleo. En un medio fluido, móvil e inestable, los actores de producción, investigadores y empresarios, representan un alto valor agregado, pero al mismo tiempo son los más móviles y autónomos, y ponen en juego la concurrencia entre las empresas y los Estados, sobre todo en lo que se refiere a la fiscalidad personal.

Pero, evidentemente, la concurrencia entre los Estados no se limita únicamente al llamado mundo desarrollado. Basta con observar, por ejemplo, el derecho del trabajo, que es objeto de una concurrencia intensa no solamente entre países desarrollados, con las prácticas de *dumping* social, de que Inglaterra se ha hecho un gran especialista, sino también entre países desarrollados y en vías de desarrollo: las reivindicaciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio, OMC, y su oposición a toda forma de "cláusula social", se expresa en el requerimiento de valerse de la abundancia y bajo costo de la mano de obra, que disponen como una ventaja competitiva.

Y en este contexto de concurrencia entre Estados, la globalización se transforma en ventaja o en *handicap*, competitivos a los instrumentos clásicos de la soberanía de los Estados: la emisión de moneda; la fiscalidad, definición y especificidad del orden jurídico; y la regulación de los sistemas de derechos y de protección social. Hoy, lo que en el pasado eran factores de la preeminencia y poderes de los Estados, se encuentran supereditados a las lógicas del mercado.

La globalización y los Estados: en competencia en su propio territorio

La concurrencia entre Estados en el ejercicio de sus funciones es, como se ha señalado, una de las secuelas más evidentes gestada por la globalización. Pero consecuencia de esa misma lógica es la "concurrencia externa", es decir, aquella que es generada por las empresas y los mercados, y que tiene que ver con la gestión de los riesgos colectivos, incluyendo los provenientes del sector social, que tradicionalmente eran pensados como "derechos del ciudadano". Históricamente, al Estado garante de libertades fundamentales, se ha superpuesto el Estado gerente, que reivindicaba, no obstante, el monopolio de la gestión y articulación de los lazos sociales, y que conllevaba tres dimensiones principales: la protección social, el derecho del trabajo y el sistema de organización

y de negociación de las relaciones en el trabajo.

Ahora bien, la globalización, la nueva importancia del capitalismo neo-liberal y las nuevas tecnologías, ponen en cuestión con la organización centralizada y jerárquica de las empresas, la figura central del asalariado en el seno de la sociedad industrial, y el rol del Estado en la conducción de las relaciones sociales. Puesto en tela de juicio en la administración de los riesgos sociales clásicos, jubilación, salud, familia, desempleo, los Estados se manifiestan simultáneamente, como mal armados para responder a los nuevos riesgos que emergen y nacen, como consecuencia de la globalización.

De ahí la presencia cada vez mayor de empresas y de mercados en la gestión de funciones colectivas, hasta no hace mucho dominadas por el Estado. La convergencia de los oficios de la banca y de los seguros, la emergencia de una poderosa industria de administración del ahorro, la constitución de grupos de interés especializados en la salud de las personas, desembocan en una viva competencia entre estructuras públicas y privadas para la gestión de las jubilaciones o de los sistemas de salud, como está ocurriendo en estos días en Guatemala. La penuria de trabajo calificado en las zonas de fuerte

crecimiento y la implantación de establecimientos de enseñanza, promueve la vuelta en fuerza de empresas en el sector de la formación inicial, continua y universitaria, a tal punto que en Guatemala el Ministerio de Educación se ha convertido, fundamentalmente, en un ministerio de educación primaria. La ascensión del poderío de los elementos *capitalíticos* en la redistribución de riquezas, sitúa a las empresas, a través del interés y ahorro salarial, en el corazón de la repartición de valores agregados, incidiendo de manera central, en las políticas de reducción de desigualdades. Al mismo tiempo, el trabajo sigue siendo central no solamente en la distribución de ingresos, sino también en la definición de identidades sociales y de la ciudadanía, lo que hace que las empresas se encuentren en primera línea en la lucha contra la exclusión.

El monopolio del Estado en la gestión de los riesgos colectivos,¹⁵ al haber llegado a su término, según ciertos autores, ya que el ciclo proteccionista y *keynesiano* ha alcanzado sus límites, lo que implica y supone es reinventar un nuevo contrato social, en el que esté incluido el sector público y el privado.

Los desafíos lanzados por la globalización a los Estados tienen una triple dimensión:

- *Financiero*, con la solución de los déficits y las deudas públicas acumuladas a lo largo del siglo XX.

15. B. Badie y P. Bimbaum, "La sociologie de l'Etat revisitée", in *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Paris, UNESCO, 1994.

- *Económico*, a través de la transformación de la relación entre el costo y la eficacia de los servicios públicos.
- *Político y democrático*, con el esfuerzo permanente y cada vez reinventado de la lucha contra el abstencionismo (colorario del individualismo), y el reto de la participación de los ciudadanos, al igual que dar forma a espacios colectivos, frecuentemente de reconocimiento e incorporación de todos los sectores sociales y minorías reales o figuradas. Ningún país escapa a estos retos, y es necesario constatar que las respuestas aportadas son, a veces, diametralmente opuestas.

Y en este sentido, la experiencia demuestra oportunamente, que el éxito de una Nación en el otro contexto de la economía abierta, no tiene nada que ver con la fatalidad, sino con la solidez de las instituciones, con la clarividencia de los dirigentes, con el patriotismo y el trabajo de sus ciudadanos. Y aquí, cabe señalar nuevamente, que una administración pública nacional y local de calidad es fundamental. Es en este nivel que se juega hoy, en gran medida, la eficiencia y la nueva función del Estado.

El Estado en la globalización: la refundación

Hoy, como en otros momentos importantes de la historia de los

Estados, es necesario un nuevo proceso, una nueva interacción entre reforma y revolución, entre adaptación y transformación en profundidad. Es necesario pensar dónde se encuentran los bloqueos debidos al inmovilismo de las estructuras, al peso de los corporativismos, a la pusilaminidad de las élites o las reticencias de la opinión. Es necesario también tomar conciencia de que no pueden ser sobrepasadas sino a través de una actitud claramente pública y transparente. El Estado no puede modernizarse sin una implicación de palancas e incentivos externos: el mercado, la evaluación independiente, el control del parlamento, el juicio, la implicación y la responsabilidad de los ciudadanos. Esta transformación del Estado tiene que estar articulada en torno a tres ejes de referencia: relegitimar la autoridad necesaria del Estado, someter sus servicios al principio de eficacia, e instituir una función pública, una administración pública consciente de sus nuevos roles y funciones en el marco de la globalización.

El Estado y la autoridad democrática

Los conceptos de Estado y de Nación, digan lo que digan discursos interesados, irresponsables y, posiblemente, incompetentes, no pertenecen al pasado: han sido y son conceptos que han fundado y fundan, aún en nuestros días, la

comunidad política. Basta observar el rol que cumplen en Estados como los Estados Unidos, en los nuevos países o en los emergentes. La conciencia de “destino histórico” y la de pertenencia, siguen siendo factores centrales en el siglo XXI, el que ha sido calificado por numerosos especialistas como el “siglo de las identidades”. La posguerra fría y la globalización no definen un mundo pos-nacional, sino más bien uno pos-ideológico. Lo que la globalización ha evidenciado es que es necesario, por una parte, reestructurar las comunidades políticas nacionales que se han pluralizado con la emergencia de nuevos grupos de interés y recientes actores políticos y, por otra, la necesidad de implementar procesos de integración visionarios y voluntaristas, tanto a nivel regional como continental.

Pero en estos procesos es necesario, también, tener claro que la Nación, es decir, los territorios que articulan las comunidades políticas, siguen siendo, por un lado, la piedra angular, el pivote y el vector del orden internacional y, por otro, el polo en torno al cual se estructuran las identidades locales, los sentimientos patrióticos, de pertenencia y solidaridades. Y en este sentido, las identidades nacionales no han desertado la historia, se han trans-

formado y la profundización de la democracia ha modificado las lógicas de relaciones entre espacios nacionales y, en ese sentido, es necesario tener claro que lo que se ha diversificado y complejizado, han sido los “instrumentos” organizadores de las relaciones.

Es necesario insistir y tener claro, por lo tanto, que en el nuevo mundo de la economía y de las sociedades abiertas, el Estado sigue cumpliendo funciones y misiones que no pueden ser asumidos por otros actores, es decir, funciones y misiones irreductibles porque le son propias.¹⁶ Entre estas funciones intransferibles, se quiere insistir en dos específicamente: en primer lugar, tiene que asumirse y afirmarse como soporte de los sentimientos de pertenencia y, en consecuencia, como motor de los procesos de diálogo en la sociedad, lo que significa que es a él a quien corresponde la implementación y el estímulo de los procedimientos democráticos; en segundo lugar, es al Estado a quien corresponde el hacer frente a la gestión de los nuevos riesgos y garantizar el Estado de derecho, ya que el mercado no los puede asumir. Y este contexto tiene que hacernos tomar conciencia de que la Reforma del Estado es indisociable de un nuevo contrato social entre ciudadanos, al tiempo que es el medio necesario para que la Nación se proyecte en la globalización.

No obstante, hoy es también evidente que en este nuevo mundo

16. A. Serbín, “Globalización y sociedad civil transnacional: el Estado actual del debate”, en *Papel político*, N° 9-10, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1999: 21-36.

abierto, los flujos no son únicamente económicos o financieros, son también culturales e ideológicos, como en otras épocas lo fueron; la diferencia hoy es que son mucho más individuales y autónomos.¹⁷ El Estado, aunque sigue siendo el pivote, ya no es el “máximo común denominador del sentimiento nacional, sino el mínimo común múltiplo”, lo que le confiere esa función de eje central. En efecto, lo local se afirma y se enriquece con lo continental y global. Lo religioso se ha transformado y, frente al debilitamiento de la legitimidad de lo político, se ha convertido, a su vez, en articulador de lógicas comunitarias fuertes y altamente solidarias.

La ciudadanía, pensada desde finales del siglo XIX como articulada en torno al hecho nacional, se ha diversificado y pluralizado aceleradamente generando lealtades diferenciadas, tanto a nivel local como global. Esto implica que es necesario salir de la visión unívoca de la pertenencia política y de la ciudadanía, de la identidad y de las lealtades.

Frente a estos nuevos contextos en los que identificación y pertenencia se pluralizan, es necesario pensar en la descentralización no como “desconcentración” sino como construcción del Estado en lo local. Lo democrático como el principio de

eficacia, exigen que sean transferidas responsabilidades y competencias en los procesos de descentralización: los servicios de cercanía y la orientación estratégica del desarrollo local, la racionalización de los servicios, etc., tienen que ser pensados como “el Estado en lo local” y como potencialización del mismo.

Estado y gobernanza

Lo democrático, la democracia, reivindica dos exigencias fundamentales: la posibilidad de que el ciudadano se implique en el destino de la Nación y de la sociedad participando, por el voto, en la elección de sus dirigentes e influyendo, a través del debate público, sobre las opciones estratégicas; y la obligación por parte de los detentores de la autoridad pública, ya sea como resultado de la elección o por sus funciones como funcionario, de rendir cuenta de su administración ante los ciudadanos. Pero estos dos principios son, frecuentemente, inoperantes debido, por una parte, a la opacidad de las estructuras políticas y administrativas y, por otra, al carácter aleatorio de los procedimientos de control. En este contexto, el ciudadano, decepcionado por la impunidad de sus representantes y de los agentes públicos, ha desertado el terreno de su implicación política. Esto conlleva una ineficacia del Estado, ya que el Estado de derecho eficiente es una de las ventajas estratégicas en la competición mundial.

17. Dirk Messner, “La transformación del Estado y la política en el proceso de globalización”, en *Nueva Sociedad*, N° 163, Caracas 1999: 71-91.

Una primera constatación, en este sentido, es que la recuperación de la autoridad del Estado implica una responsabilización, tanto en el orden político como en el administrativo. La clarificación de competencias en relación con los servicios, tiene que ser un punto de partida de la evaluación de las políticas públicas.

La reestructuración del Estado pasa, por lo tanto, por la reestructuración de su burocracia, ya que es a ella a quien compete la responsabilidad de la implementación de las políticas públicas. La competitividad del Estado pasa por su inscripción en una lógica de productividad que conlleva, al mismo tiempo, el mejorar la calidad de los servicios públicos y el reducir los costos. En este sentido, el caso de la modernización del Estado canadiense es ejemplar, ya que ha hecho posible que, desde 1994 el gasto público disminuyesen de 23% y los efectivos se redujesen en 20% logrando, al mismo tiempo, una mayor eficacia en los servicios. Y esto fue posible porque el Estado canadiense, repensó el sentido de sus intervenciones, de sus misiones y de los medios de acción.

Tratándose de economía y de sociedades abiertas, el poder público conserva responsabilidades irreducibles, entre las que se señalan: las políticas estructurales de competitividad del espacio nacional, y la regulación económica y social, junto

con la gestión de los riesgos de la economía y de la sociedad abierta.

Es necesario tener claro que, la globalización no implica ni el fin de la democracia, ni del Estado, ni la desaparición de las naciones. Pero nos ha situado en procesos de transición, ya que ha incidido profundamente en los cambios de las sociedades. En este sentido, nos obliga a situarnos frente a horizontes que conllevan el plantear nuevamente, y en términos nuevos, la cuestión de la democracia, la del capitalismo, la social y la de la organización del sistema internacional, cuestiones todas que se sitúan en el corazón mismo del Estado.

Francisco Javier Velásquez López en su intervención en la inauguración del IX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, el 2 de noviembre del 2004, lanzó un reto con su pregunta: "¿Qué papel pueden jugar las administraciones públicas en este mundo tan cambiante, y en el que casi constantemente hay que responder a sus nuevos desafíos?" Su respuesta fue esperanzadora: "Están llamadas a ser formidables instrumentos para el desarrollo político, económico y social, y han de ser las activas receptoras de las demandas de los ciudadanos. Han de estar al servicio del ciudadano, fuente de legitimidad de los poderes públicos, y ser instrumento esencial del combate contra la desigualdad per-

mitiendo el acceso universal a los servicios públicos”.

Nadie mejor que ustedes tiene conciencia de los retos que la globalización impone a nuestros Estados, y que pueden aportar respuestas. Que este XIII Foro sea, al mismo tiempo, un momento para

tomar conciencia de las nuevas responsabilidades y que la reflexión común, y en común, sea un nuevo baluarte, una nueva frontera: su experiencia y voluntad de servicio son los pivotes centrales del cambio y de la esperanza de la refundación democrática de los Estados de la región

◇

