

Panel: La capacidad institucional de los organismos públicos

## **El proceso de globalización: su impacto en la administración pública**

**Alain Tobelem**

### Antecedentes

La globalización de los negocios es un proceso de integración mundial de los sectores de la comunicación, de la economía, de las finanzas y, progresivamente, de la sociedad entera.

El fenómeno de la globalización no es nuevo. La Iglesia, por ejemplo, ya dió un buen ejemplo de un intento de dirigir el mundo de manera uniforme, independientemente de las diferencias culturales y de las reglas locales del juego. Otro ejemplo es dado por un prefacio de Thomas Mann a un libro titulado "Proyecto de Constitución Mundial" escrito por un grupo de científicos e intelectuales norteamericanos a mediados del siglo XX. Este libro, afirmaban que la humanidad podía y debía prohibir las guerras y que solo un gobierno mundial, ajeno a intereses particulares de las naciones, podría mantener la paz y fomentar la justicia económica, independientemente de las ideologías, opciones políticas, razas o color de piel. Reconocían sin embargo, que los Estados nacionales opinaban contra la idea de un gobierno mundial. Mas admitían –y, en esto, era un texto de vanguardia- que como los Estados nacionales no iban a desaparecer tan rápidamente, era mejor conservarlos y tratar de imaginar un tal gobierno mundial que retiraría de los Estados nacionales todo aquello que era de interés global, es decir correspondiendo a una preocupación común de la humanidad y cuya gestión no podría ser de un solo Estado.

Pero el proceso de globalización de este comienzo del siglo XXI es algo fundamentalmente diferente. Lo que es nuevo es, sobre todo, la velocidad, el ritmo y también el enfoque casi universal de los aspectos económicos, sociales y culturales que la caracterizan. Por otro lado, presenta un carácter novedoso esta voluntad misma de globalizar, una vez que se entendió que el proceso es irreversible y que resulta imposible el oponerse al mismo. De hecho, este proceso no es directa y exclusivamente humano como lo fue en el caso de la Iglesia: es el resultado de una combinación interesante de fuerzas del mercado con los efectos de progreso tecnológico extraordinarios y acelerados que caracterizan nuestra época. Son, probablemente, estos progresos tecnológicos los que dan al proceso actual de la globalización su carácter único.

Por la amplitud e intensidad del proceso de la globalización, no son apenas los negocios los que quedan fundamentalmente afectados sino también los individuos, las empresas, los gobiernos en todos sus niveles y sus administraciones públicas. Es cierto que podemos afirmar que, profundamente afectado por el efecto de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (NTIC), el proceso de la globalización pueda ser considerado, hoy, como un proceso radical, universal y, sobretodo, irreversible como ya lo hemos señalado.

En este artículo, nos limitaremos a considerar en qué sentido y de qué forma tal proceso esta afectando el papel del sector público y cuáles pueden ser las consecuencias, qué tipo

de implicaciones tiene o debería tener en este otro proceso que es el de la modernización del Estado que se está desarrollando en casi todos los países del mundo en la actualidad. Además, se quiere mostrar que lo que es necesario es una verdadera reinvención del Estado y de la administración pública y, tal vez algo más revolucionario: la substitución del arte de la política por la ciencia de la administración pública. Esto, naturalmente, implica concebir e implementar nuevos proyectos de sociedad, incluso los aspectos económicos –como medios– y sociales –como fines. Esto sería, tal vez, la única manera de contestar la pregunta siguiente tan legítima: un mercado global, para qué exactamente?

Obviamente, la respuesta a tal pregunta será satisfactoria apenas si se entiende que las soberanías estatales, nacionales, o sea soberanías artificiales como son las fronteras físicas, no fundamentadas en la ética, están casi desapareciendo. Es necesario volver a un tipo de soberanía universal, la del pueblo de todo nuestro planeta Tierra. Esta nueva soberanía apenas podría fundamentarse en la ética, sencillamente por que nada es más universalmente legítimo y generador de progreso durable para la humanidad entera. Esta nueva legitimidad incluye, naturalmente, el derecho futuro del sector público global de interferir con los asuntos nacionales cuando dejan de ser respetuosos de la ética. Por esto crece la importancia del nacimiento de nuevos representantes de la humanidad global, representantes no limitados a organismos públicos: deben incluir también las organizaciones no gubernamentales (ONG) que provienen de la sociedad civil y que la expresan. Los ejemplos de ONG que luchan a favor de la preservación de los recursos naturales y otras como Médecins sans frontières que recibieron el premio Nobel de la Paz , son ejemplos muy significativos e inspiradores.

### Globalización económica y sector público

A través de lo que pasó a finales del siglo XX en el mercado financiero, mercado ya prácticamente completamente globalizado, desarrollóse una corriente de análisis defendiendo la idea que el mercado global inferniza la vida de los países, tiraniza los gobiernos nacionales, dejándolos sin fuerza para reaccionar, limitando considerablemente su soberanía de concebedores de reglas del juego dentro de Estados independientes. Esto sería el caso principalmente de los países más pobres. Esta corriente denuncia la tiranía exacerbada del liberalismo y del mercado. Defendemos la idea, aquí, que este análisis es correcto apenas en parte y seguramente no en el sentido que esta corriente de análisis lo sugiere. Efectivamente, el mercado global, como su nombre lo indica muy bien, actúa a nivel global y por iniciativas privadas y, por consiguiente, no reacciona a decisiones y medidas tomadas por administraciones apenas nacionales.

Sin embargo, de hecho, el liberalismo exacerbado puede ser muy nefasto, llevando a la necesidad de imaginar modalidades organizativas que superen el nivel nacional: a mercado global deben corresponder reglas globales del juego. Solo algún tipo de gobierno global, debida y democráticamente constituido, podrá concebir y hacer votar reglamentos equitativos, universalmente aceptados, que protejan los intereses de los segmentos menos preparados para resistir a los comportamientos de los segmentos más ricos y poderosos, aquellos que dominaron la economía, global o no, hasta la fecha, creando distorsiones a veces insoportables y seguramente contraproducentes para el desarrollo de la economía mundial y para el progreso social que debería acompañarlo. Podemos afirmar entonces que frente al poder declinante de los Estados y gobiernos nacionales, es bien necesario que aumente el poder de un sector público global. Mas será un sector público bien diferente de lo

que conocemos ahora. Bien diferentes también serán las expresiones nacionales y regionales de este nuevo sector público global, llevándolas a transformarse profundamente. Afirmaremos además que tal evolución es una buena noticia si queremos reconocer el fracaso, rotundo en general, de los sectores públicos y, de manera casi caricatural, en los países en vía de desarrollo como fue ilustrado dramáticamente por el caso Argentino, entre los más recientes.

### Debilitamiento y reinención de los Estados nacionales

La idea de la decadencia progresiva del Estado nacional, en la medida en que crezcan las transacciones privadas, tampoco es nueva. Esta idea empezó a desarrollarse con J.P.Nettl en los años 1960<sup>1</sup>. Nettl afirmó que era cada vez más difícil ver en los Estados nacionales, los actores principales de la economía a nivel mundial. Se estaba terminando la época clásica en la cual el desarrollo económico, las políticas industriales se hacían a partir de conquistas territoriales voluntarias que daban a los militares y a las fuerzas armadas, un papel determinante. Efectivamente, en un mundo caracterizado por redes productivas de alcance mundial, las ganancias que puedan resultar de conquistas territoriales habían empezado a disminuir sustancialmente. El acceso a factores de producción se haría entonces, vía asociaciones y colaboraciones de todos tipos, alianzas estratégicas para controlar espacios mayores de mercado y no más a través de la dominación de grandes territorios y de poblaciones numerosas y difíciles de controlar.

La globalización de la economía como la conocemos hoy, empezó, probablemente, por el área financiera. Efectivamente, la movilidad extraordinaria de los capitales, conjuntamente con la organización del mercado a nivel mundial, considerablemente facilitado por las NTIC, debilitó el poder de los Estados nacionales sin que éstos puedan reaccionar, por lo menos del punto de vista de sus soberanías nacionales habituales. Esto es lo que los Estados nacionales empezaron a percibir y entender, una concientización creciente y dramática en los Estados más ricos. Pues, los demás Estados, acostumbrados a sufrir el imperialismo de éstos, no percibieron de inmediato que de allí en adelante, no estarían manipulados o dominados, como gobiernos soberanos, por los Estados más ricos, como fue el caso durante tantos siglos, sino, posiblemente, por el mercado global. Es decir por actores económicos del sector privado, cada vez más difíciles de identificar con precisión. Falta aún que todas las categorías de Estados perciban la necesidad, cada vez más urgente, de reorganizar, reinventar, total y profundamente, sus estructuras, redefinir su papel y, sobretodo, que entiendan cuán importante es de trabajar juntos para evitar el riesgo de seguir siendo víctimas de las fuerzas económicas privadas. Por otro lado, tampoco percibieron, aparentemente, considerando la arrogancia con la cual siguen actuando, que necesitan mejorar considerablemente su eficiencia, la de sus agentes y funcionarios que componen las administraciones públicas.

Una ilustración significativa puede ser ofrecida por el ejemplo reciente de la empresa Renault, nueva dueña de la Nissan Japonesa. La Renault mudó efectivamente la cultura del empleo protegido para toda la vida que aún prevalece en el Japón. El gobierno Japonés que había asegurado a los responsables de Renault que gozarían de libertad de gestión total en Japón, no podía, una vez vendida la Nissan, volver atrás. Así, los responsables del sector público de ese país, a pesar de la insatisfacción de los nuevos desocupados, y de las

---

<sup>1</sup> J.P.Nettl : « The State as a Conceptual Variable », World Politics, 1968.

consecuencias para sus familias, a pesar de las protestaciones de los sindicatos y de las elites profesionales, entendieron que lo que mudó es que las administraciones públicas ya no son las que hacen o deshacen las políticas industriales de los países. Sin embargo, se mantiene o nace su responsabilidad de concebir las adaptaciones necesarias o deseadas al proyecto de sociedad corriente --aún considerando que tal proyecto es apenas implícito en la mayoría de los países-- para garantizar la cohesión socio-económica. Para esto, entienden, finalmente, que se necesita un cuadro institucional que no puede ser sino global.

#### Nacimiento de la idea de un Gobierno Mundial de la Sombra (GMS)

Ya existen los cuadros organizacionales para establecer las bases de un gobierno mundial. En los últimos cincuenta años, de hecho, empezaron a desarrollarse y a afirmarse, un conjunto de organizaciones internacionales actuando cada vez más en la forma de la división del trabajo, exactamente como un gobierno nacional que subdivide su estructura organizacional por temas o funciones, es decir en ministerios, secretarías o departamentos funcionales.

De hecho, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sería un embrión o un esbozo del organismo político de lo que vendría a ser un gobierno mundial. El Banco Mundial sería el responsable por el desarrollo económico y, más generalmente, por la incorporación en la economía global, de los dos tercios de la población mundial aún excluidos hoy. El Fondo Monetario Internacional ya se comporta como un tipo de Ministerio de Hacienda de lo que sería este gobierno mundial: su papel sería el de definir la manera más eficiente de hacer la gestión presupuestaria, cómo debería funcionar la administración fiscal, la gestión del Tesoro y del crédito público y la responsabilidad de resolver los problemas y las crisis originadas, en general, por un desequilibrio entre recetas y gastos a nivel global. La Organización Mundial del Comercio es un árbitro encargado por los gobiernos de más de 140 países de facilitar y dictar reglas del juego del comercio mundial para todos los actores económicos y, también, de acabar con todo tipo de obstáculos a los intercambios de bienes y servicios, su mandato original.

Evidentemente, sabemos que hay más. La UNESCO en el campo de la cultura, la educación y la ciencia, podría tornarse la entidad responsable por la definición de una política mundial de educación, ciencia y cultura, una política que sería definida y aprobada por el elemento ejecutivo del gobierno mundial, como la parte sectorial correspondiente de un proyecto global de sociedad (PGS). Y así en adelante con la OMS, la FAO, la OIT, etc.. Pero también, se debe incluir en esta lista, nuevas organizaciones globales aún más significativas de las tendencias a la globalización de todo aquello que tiene algo que ver con el funcionamiento de las sociedades y de su integración progresiva como es el caso del Tribunal Internacional de Justicia.

Este conjunto de entidades que no son una abstracción sino una realidad, donde los procesos de decisión son el resultado de discusiones entre representantes de todas las naciones del mundo o casi todas, actúan como un gobierno global de la sombra<sup>2</sup>(GGS). Y estas entidades, en principio una emanación sencilla --ojalá democrática-- de los gobiernos nacionales del mundo, una vez que todos estarían representados, no parecen sufrir de manipulaciones mayores que aquellas que afectan los políticos nacionales como los

---

<sup>2</sup> La expresión en inglés es más satisfactoria : *the Shadow World Government*.

conocemos. Podemos incluso, esperar que estas manipulaciones sean menores por la sencilla razón de la presencia de todos, todos tornándose observadores atentos y testigos activos en el momento de las discusiones que llevan a tomar las decisiones. Obviamente, esto dependerá mucho de la dosis de transparencia que los decisores del GGS habrán decidido dotarse. Y el GGS se transformará en gobierno mundial efectivo, es decir no apenas de la sombra, cuando llegue a resultar de la decisión de estos representantes nacionales. Faltará aún apenas darse un proyecto global de sociedad.

Efectivamente, resulta difícil o imposible saber si lo que está pasando en el mercado global es bueno o malo y para quién, si no disponemos de algún tipo de unidad de medición predefinida para poder apreciar y comparar. Por qué aceptaríamos tal o tal decisión del GGS sino porque los decisores nos habrán convencido de su razón de ser o porque entendemos que es buena para todos o casi todos los habitantes del planeta generando así más seguridad, también para todos?

### Proyecto Global de Sociedad (PGS)

Como lo hemos visto, la globalización del mercado es más el resultado de un conjunto de circunstancias como son la existencia y extraordinario desarrollo de las NTIC y la reducción de las distancias y de los costos de transporte que de una voluntad deliberada de decisores inspirados. Sin embargo, esto no es una razón para que nos dejemos llevar por ella sin instrumentos de navegación y empujados apenas por la inspiración de los vientos... Por lo contrario: ya se hace muy necesario y urgente reaccionar y darse estos instrumentos de navegación que aún faltan para asegurar una dirección deseada y definida, democrática y transparentemente. Precisamente, podemos afirmar que lo que ayuda a los detractores de la globalización a presentar argumentos relevantes es la ausencia de dirección o rumbo que parece caracterizar este proceso, la falta de mecanismos transparentes de control e, infelizmente, algunos resultados negativos que hoy constatamos.

Siendo el proceso de la globalización irreversible, es mejor conducirlo voluntariamente de manera organizada hasta obtener resultados deseados y planeados: ya es tiempo de preguntarse qué fines exactamente queremos que sirva. Contestar esta pregunta corresponde a formular un proyecto global de sociedad (PGS), precisamente. Un PGS no es sino la expresión, por parte de la humanidad entera, del deseo de andar en una dirección determinada con el fin de obtener resultados anteriormente imaginados con los cuales hay asentimiento más o menos universal o, por lo menos, mayoritario. Esto implica la creación de mecanismos nuevos de concertación global para poder llegar a dotarse de procesos de decisión realmente transparentes, democráticos y convincentes. Transparentes, para que todos sepamos que no hubo manipulaciones indebidas y podamos apreciar en qué dirección estas decisiones pueden llevarnos. Democráticas, para que todos tengan una oportunidad de expresar una mejor idea, no apenas en el momento de su formulación sino también en cualquier momento durante la implementación del proyecto correspondiente. Y convincentes para que tanto los actores como los beneficiarios de este PGS puedan seguir su implementación en vez de poner obstáculos a lo que no entienden porque nadie les explicó los beneficios esperados.

Hoy día, ya es posible hacer una selección de resultados a los que la humanidad aspira llegar. Es el caso, por ejemplo, de todo lo que tiene que ver con las necesidades básicas. Es el caso también de las necesidades culturales como dar a las organizaciones sociales y

económicas una libertad individual mayor y tornarlas organizaciones educadoras<sup>3</sup> para, progresivamente, incrementar esta libertad de actuación y su uso más eficiente. También, considerando las numerosas desdichas de la mayor parte de la población mundial, habría que mostrar alguna audacia en el diseño de este PGS, fijándose resultados ventajosos para todos tales como podrían ser una Tierra limpia con líderes --y otros-- menos corruptos, con mayor seguridad y un funcionamiento socio-económico con menos disfunciones y aumentando real y sensiblemente el espacio del mercado global efectivo.

Por otro lado, es ahora importante, necesario, el hacer un inventario provisional de los valores universales de la actualidad, un esfuerzo que debería anteceder la definición de contenidos y de resultados esperados en cualquier PGS. Valores que podrían servir de preámbulo e inspirar cualquier y todo proyecto de sociedad, tanto a nivel global como nacional. Tal definición, con la debida participación democrática amplia, haría parte prioritaria del nuevo papel del Estado en cada país, de los poderes políticos en general. Entre tales valores universales, seguramente el desarrollo de la ética tendría un lugar destacado. La ética es, efectivamente, universalmente necesaria: sin ética, es poco lo que se puede esperar para la humanidad considerada en su globalidad.

Es también importante imaginar un PGS estructurado de manera a facilitar la existencia de modelos de comparación para evaluar o apreciar lo que hacen los Estados nacionales. Esto es importante por lo menos durante un período que amenaza ser demorado hasta que se llegue a una situación en la cual muchos comportamientos que hoy pasan desapercibidos, lleguen a ser clara y notoriamente vergonzosos y repreensibles por el sencillo hecho de encontrarse a la vista de todo el mundo. Esto sería, sin lugar a duda, un gran progreso para la humanidad. Podemos agregar, resumiendo, que la formulación de un PGS --o sea, la expresión de un progreso pensado y planeado de la humanidad-- no es sino la afirmación, de manera explícita y transparente, de la verdadera razón de ser de la globalización de la economía, del mercado y, progresivamente, de las sociedades nacionales enteras.

Esta razón de ser de la globalización deberá necesariamente ser convincente y ofrecer la flexibilidad de reformulaciones cada vez que aparezcan nuevas o mejores ideas. Sería un proyecto que agregaría los intereses de la humanidad, llevando a una reflexión sobre aquello que es verdaderamente de interés común y que alejaría tal vez muchos egoísmos y, es de esperar, causas de guerra. El cambio de escala en todo haría aparecer las diferencias como poco importantes y, muy a menudo, apenas la expresión de egoísmos particularistas no muy dignos de atención. Finalmente, un proyecto de sociedad debidamente aceptado, transparente y democráticamente, podrá dar al nuevo sector público --o sea al conjunto de todos los niveles de sector público-- un sentido renovado y noble.

Pero aún estamos lejos de una situación de este tipo. No por razones técnicas: sabemos hacerlo muy bien. Estamos lejos de esto porque una gran parte de los decisores sencillamente no quieren mudar, realmente. No quieren mudar porque prefieren aprovecharse de la situación actual que les es favorable, mucho más interesante para ellos. Y esta percepción errónea proviene de su ceguera, la del conservadorismo que parece no ver las catástrofes económicas y sociales que pueden surgir en un mundo rígido por el egoísmo de los que poseen en detrimento de los que no poseen, siquiera la esperanza de

---

<sup>3</sup> En Inglés : *learning organizations* y en Francés: *organisations apprenantes*.

poseer algo un día. Podemos observar también, que esta situación contiene todos los elementos de contradicción ya señalados, en otros tiempos y en otro contexto, por Karl Marx. Pero hoy, la situación mudó drásticamente con la globalización que Marx no podía imaginar ni tampoco el fantástico desarrollo y sofisticación de la tecnología de información y de comunicación que caracterizan su carácter irreversible.

Sin embargo, podemos, sin mucho riesgo de equivocarnos, prever que la evolución se hará de todas maneras: ya está allí, empezó a desarrollarse rápidamente. Durante esta fase de transición que es la nuestra, tórnase cada vez más importante que el sector público, en sus niveles nacional y local, pondere las implicaciones que esto tiene en la redefinición de su papel y que formule un plan de acción para seguir adelante con cambios que ya se tornaron necesarios en todo caso. Para dar un ejemplo de la necesidad de estos cambios a operacionalizar con urgencia, podemos mencionar el mercado de trabajo: efectivamente, los decisores ya se dieron cuenta que llegó el tiempo del fin del empleo<sup>4</sup> lo que los lleva a repensar tanto la organización de la economía entera en lo que respecta, por ejemplo, la gestión del tiempo de una vida social entera, gestión que precisa ser reinventada por completo.

### El nuevo papel del Estado

Hasta la fecha, en los últimos diez a quince años aproximadamente, que vieron el proceso de la globalización acelerarse, los sectores públicos lo acompañaron a regañadientes, fingiendo ignorar lo que estaba aconteciendo de forma, sin embargo, muy evidente. En ciertos casos peores, algunos Estados trataron de legislar para resistir, de manera supuestamente voluntaria y organizada. Lo hicieron a menudo, lo suficiente para que podamos aprender algo, hoy. Lo que aprendemos sobretodo es que el mercado global tiene la capacidad de funcionar ignorando el sector público por completo, en particular cuando se enfrenta apenas con sectores públicos nacionales dejados progresivamente con menos poder de actuación porque aislados unos de otros. Por otro lado, aprendemos que el mercado global sin reglas del juego globales, genera resultados discutibles que parecen ir en el sentido contrario a lo que más desea la humanidad.

De hecho, consiguieronse atrasos económicos en un número mayor de segmentos de población: más desocupados, más crimen, más concentración de la riqueza entre un número de gentes cada vez más reducido, crisis financieras graves por la volatilidad de los capitales que se muevan sin regla, sueltos, amenazando la estabilidad de la mayoría de las economías y no apenas las subdesarrolladas. En fin, aprendemos, de nuevo, que la globalización suelta, es decir sin reglas establecidas, coloca el mundo en peligro en vez de traer los beneficios anunciados o esperados.

Sin embargo, este panorama no es fatal. Sabemos perfectamente evitarlo, minimizando los efectos negativos de la globalización y favorecer la obtención de los beneficios necesarios y anhelados. Precisamos empezar por definir el nuevo papel del Estado frente a las evoluciones señaladas y, conseqüentemente, los instrumentos a su disposición para implementar un nuevo papel. Para ello, existen métodos de los cuales algunos pueden ser muy prácticos y convincentes.

---

<sup>4</sup> Conforme el título de un libro de Jeremy Rifkin : *The End of Work*, Putnam's Son, New York, 1995

## Cronología de un sector público adaptándose al proceso de la globalización

Río arriba de cualquier proceso de transformación voluntaria de un sector público deseoso de adaptarse ventajosamente a las evoluciones del proceso de globalización, hay un reconocimiento claro de lo que está aconteciendo en el mundo de hoy. Cada gobierno, principalmente en los niveles nacionales y locales, debería disponer de un especialista en inteligencia económica capaz de leer y entender las señales flojas<sup>5</sup> traídas por los muchos flujos de información que existen en la actualidad, en particular aquellos permitidos por el uso de Internet que se aceleran vertiginosamente con la futura nueva generación de Internet que ya lleva el nombre de Internet 2.

Tal especialista tendría la responsabilidad de leer estas señales flojas y darles un sentido inteligible por todo el mundo, en cada país o región del mundo, dentro de la jurisdicción geográfica<sup>6</sup> del gobierno en consideración y, naturalmente, por los decisores que representan estas jurisdicciones geográficas en las instancias institucionales globales, en primero lugar. Así, el especialista en inteligencia económica podría informar periódicamente al respecto de los avances y rumbo probables de la globalización y sobre cuáles son las áreas a cuidar particularmente a fin de crear oportunidades en vez de tener que aguantarse sufrimientos o desdichas. Es seguramente lo mínimo y lo más urgente que pueda hacer cualquier gobierno nacional hoy: reconocer, en voz alta y clara, que estamos realmente en un proceso de globalización con reducción progresiva del poder nacional de decisión y darlo a conocer a la población, tanto civil en general, como a los agentes económicos en particular para que se preparen.

Entre los hechos que deben ser reconocidos y a los cuales es necesario dar mucha publicidad, están los elementos fundamentales de un posible PGS, inicialmente –es decir, ahora– implícitos y, futuramente, explícitos, voluntarios. Normalmente, dentro de un proceso de globalización bien encaminado y mantenido bajo control, es el contenido del PGS que debe inspirar los proyectos de los niveles nacional y local, sucesivamente. Ningún proyecto de sociedad nacional o local, de hecho, debería poder traicionar las grandes orientaciones, definidas armoniosa y transparentemente, a nivel global. Esto incluye, naturalmente, los aspectos culturales y como alta prioridad, comportamientos éticos, es decir aquellos que corresponden a intereses comunes a toda la humanidad: el respecto a todas las individualidades, dentro de normas y criterios democráticamente acordados.

En un proceso de esta naturaleza, es fundamental conocer bien a los actores del mercado global y familiarizarse con ellos antes de poder tornarlos fáciles de entender para la población en general. Para simplificar, diremos que las categorías de actores son cinco: los inversionistas privados e institucionales; las empresas; las instancias globales<sup>7</sup> prefigurando el GMS y futuro gobierno mundial; las instancias regionales, lazo entre lo nacional y lo global; y las instancias locales (sub-nacionales).

---

<sup>5</sup> Y cada vez más agudamente, *señales fuertes* también para aquellos que no quieren ver o escuchar todo lo que hay para ver y para escuchar!

<sup>6</sup> El proceso de la globalización se desarrolla en concomitancia con una reducción del *poder institucional* de los niveles nacionales en beneficio del GMS, reduciéndose a la responsabilidad nacional de interpretación de decisiones globales, para uso “interno” o local.

<sup>7</sup> Aún llamadas erróneamente de « internacionales »

El deber de información de los gobiernos nacionales y locales hoy, es el de facilitar el entendimiento de las motivaciones de cada una de estas categorías de actores y sus comportamientos respectivos previsibles. Tal proceso de concientización incluye, naturalmente, tanto la información bruta como su interpretación, para llegar a estabilizar el sentido que se le quiere dar. Este entendimiento común armonizado incluye también un buen dominio del poder de acción dejado a cada categoría de actores para que se adapte lo más ventajosamente posible. Es de esperar que este conjunto de factores y reacciones idóneas no sean idénticos en todas las partes del mundo. Cabe a los responsables respectivos, en cada nivel, en cada categoría de actores, la responsabilidad de recomendar modalidades y comportamientos, también reglas del juego, intermediarios, adaptados.

Es importante, en el momento de preparar un PGS, reconocer estos actores y sus motivaciones y presentar, proponer objetivos que tengan en cuenta los mismos intereses, pero introduciendo la variable tiempo, los beneficios de largo plazo no siendo iguales a los de corto plazo. Por ejemplo, los beneficios económicos o financieros de corto plazo, en particular la especulación, pueden traer, para sus beneficiarios, disturbios graves en el largo plazo y no apenas para ellos solamente. Este procedimiento no debería ser particularmente difícil si estuviera transparente y democrático, o sea si las informaciones que llevaron a las decisiones correspondientes, no fueran escondidas o disfrazadas y si se tiene el cuidado de siempre permitir a los interesados que presenten mejores ideas, lo que es elemental en un proceso decisorio caracterizado por la participación democrática, precisamente. Recordemos que los representantes nacionales de las entidades del GMS, que fueron electos democráticamente para defender un PGS que puedan aprobar por reconocer el interés que presenta a largo plazo para la población de su jurisdicción, son aquellos que van a tratar de influir en las decisiones globales.

Una vez que hay acuerdo a nivel global, los gobiernos nacionales comprometerán a traducir las decisiones correspondientes en políticas públicas y reglas del juego nacionales que sean genuina y sinceramente armoniosas con las políticas y reglas del juego de otros poderes nacionales. De cualquier manera, los gobiernos nacionales tienen cada vez menos libertad de adoptar políticas públicas que sean en contradicción con el mercado global como ya se demostró abundantemente en las crisis financieras graves de fines del siglo XX.

Río abajo, los gobiernos nacionales y otros niveles debajo del global, pueden empezar ya o, a veces, acelerar el proceso de modernización del sector público, incluso el gobierno - los tres poderes-- y de la administración pública. La modernización necesaria es realmente común a todos los países del mundo, siendo apenas el ritmo de los cambios y su énfasis que pueden variar de país a país. Ya hemos visto que es esencial avisar, en preámbulo de cualquier reforma, que ésta será inspirada por una afirmación de ética, por más transparencia, responsabilidad y eficiencia<sup>8</sup>. Afirmar esto no es más que colocar el “cliente” o el “usuario” en el mercado de bienes y servicios, materiales o no, oriundos del sector privado o del público, en el centro de cualquier preocupación de aquellos que generan estos bienes y servicios. El “cliente-rey” tornóse, con la globalización del mercado, una realidad mucho más incontornable que antes. El cliente, de nuevo, tanto del sector privado como del público (el usuario) espera ahora la máxima calidad al precio más bajo posible para los bienes y servicios que procura. Debemos recordar que, en efecto, el cliente moderno está bien informado, tiene acceso al conocimiento y sobretodo, tiene la opción de escoger gracias a las

<sup>8</sup> En el sentido inglés aglomerador de *accountability*.

hipercompetencias del mercado global y gracias al uso más frecuente y facilitado de Internet y de las NTIC. Esto se aplica también a los bienes y servicios públicos, lo que nos interesa más en una reflexión sobre las implicaciones del proceso de la globalización para el sector público.

De hecho, la eficiencia en la calidad y costo de los servicios públicos debería tornarse una obsesión para todos los gobernantes del mundo de hoy, en todos los niveles de sector público. Ya tenemos ejemplos de gobiernos que entendieron esto y empezaron a actuar en un sentido coherente con esta concientización necesaria. Es, por ejemplo, el caso de un país como Irlanda. Ese país ha sabido, desde hace una docena de años, atraer numerosos inversionistas por una política fiscal y un funcionamiento simplificado pero eficiente del sistema judicial general y comercial y su administración pública en general, mucho más que los de varios países del resto de Europa. En Portugal, como otro ejemplo interesante, hízose imensos progresos en el campo de la administración pública estos últimos 35 años, modernización que caracterizó todas las políticas oficiales, independientemente de cuáles partidos políticos estaban en el poder, con una aceleración más reciente. Por ejemplo, Portugal creó una inspección general de la administración pública encargada de agilizar el establecimiento de un Estado de derecho, particularmente en lo que se refiere a la gestión del sector público y los mecanismos de manejo de los funcionarios públicos. Países como la Argentina que conoce una crisis extrema, en gran parte por falta de modernización administrativa, podrían inspirarse de estos dos ejemplos para empezar a salir de su crisis y para evitar nuevas crisis graves.

Ya no se trata de administrar mejor apenas como fue recomendado durante tantos años por el Banco mundial y por el FMI, sino adaptarse, además, al proceso de la globalización. De lo contrario, los países que se resisten, voluntariamente o por no entender los desafíos del proceso, sencillamente van a conocer crisis após crisis con la desesperación correspondiente de sus poblaciones. No hay, pues, manera de escapar al proceso de la globalización: estamos dentro, queramos o no.

En los dos países anteriormente mencionados<sup>9</sup>, la modernización administrativa tiende a tornar estas “partes” del mercado global atractivas para que los inversionistas ya presentes se queden y para que nuevos operadores vengan a fijarse allí con sus sedes administrativas y/o productivas. Sin embargo, en ambos países, las reformas emprendidas, aunque eficientes en muchos aspectos, aún dejan mucho que desear. Muchos pasos más deben ser dados para llegar a satisfacer la ambiciones anunciadas y regularmente confirmadas.

El enfoque correspondiente, explícita o implícitamente, a estos esfuerzos, es uno en el cual cada país debe comportarse como si fuera una empresa eficiente en el sentido de llegar a generar los bienes y servicios esperados por los clientes, de la forma más eficiente posible. Los “clientes” o “usuarios” del sector público tienen el mismo derecho a la eficacia y a la eficiencia, la misma protección del consumidor que los del sector privado. De todas maneras, éstos ya disponen de los mismos medios para controlar los resultados esperados, por el acceso considerablemente facilitado a informaciones por el uso de las NTIC como ya lo vimos. En consecuencia, podemos observar que el mercado global lleva los gobiernos y

---

<sup>9</sup> Estos dos países tenían, sin embargo, características sensiblemente semejantes. Irlanda, con un territorio un poco menor, tiene una población de solo 3,8 millones de habitantes, 18000 US\$ de renta per capita, 60% de población urbana, contra, respectivamente, 10 millones, 13000 US\$ y 38% (datos de 1998).

sus administraciones públicas a comportarse, progresivamente, como productores eficaces de bienes y servicios públicos esperados por todos los usuarios, conforme los términos de un contrato de resultados llamado PGS para la sociedad global y PNS o Proyecto Nacional de Sociedad, para cada país específico, proyectos que deben quedar bajo el control de estos usuarios.

Una importante cuestión surge aquí: cómo hacerlo? Cómo transformar administraciones públicas, generalmente obsoletas en su modo de funcionar o presentando disfunciones graves y paralizantes, muy a menudo corroídas y desprestigiadas por prácticas corruptas, por el nepotismo y su corolario más inmediato, la incompetencia en puestos de responsabilidad: cómo transformarlas en cuerpos de managers públicos competentes, eficaces, respetados y totalmente bajo control?

### Una propuesta de acción

En el management del sector público, hay, sin embargo, conceptos claves que son universales e imprescindibles para poder modernizar la administración pública y hacerlo al menor costo para tornarla apta a dominar la complejidad y la incertidumbre generadas por las hipercompetencias del mercado global: la participación democrática, la transparencia y la responsabilidad<sup>10</sup>. Estos conceptos, si fueran adoptados en principio, implican una verdadera revolución cultural que cambiaría drásticamente las modalidades tradicionales del funcionamiento de la administración pública en todas partes, particularmente en el campo de la gestión integrada de los recursos públicos que incluye enfoques de gestión bien diferentes del personal público, los políticos y los funcionarios y una modalidad apropiada y adaptada, el management por proyectos, la única que permita aplicar el principio de responsabilización de los actores, usando por ejemplo, la figura del contrato de resultados.

Los gobiernos y las administraciones públicas que quisieran aplicar estos conceptos de manera eficiente, podrán usar la GIRP o Gestión Integrada de los Recursos Públicos, un método derivado del Sistema SADCI<sup>11</sup>. La GIRP es un sistema integrado de ocho subsistemas: el proyecto de sociedad; el presupuesto por programa; la administración fiscal; la gestión del tesoro y crédito público; la contabilidad; el control interno; la auditoría; y la evaluación de políticas públicas. La GIRP integra también, en casi todos sus subsistemas, la gestión de los funcionarios, el insumo más importante, determinante y costoso, relativamente, de la generación de bienes y servicios públicos. Solamente la GIRP permite realmente gestionar con participación democrática, con transparencia, con una mejor gestión de los conocimientos y de las informaciones, con inteligencia económica y, finalmente, con responsabilidad fácilmente acompañada y controlada. Un enfoque que permite, de hecho, llegar a los resultados planeados de las organizaciones con eficiencia al menor costo, un enfoque que facilita el diseño y la implementación bien sucedida de cualquier proyecto de sociedad. Los ocho subsistemas de la GIRP serán detallados a continuación, con énfasis en su relacionamiento con SADCI para resaltar mejor su relevancia y practicabilidad en cualquier proceso de cambio, voluntariamente organizado y conducido hacia el éxito con eficiencia y eficacia.

---

<sup>10</sup> Ver Nota 8 anterior

<sup>11</sup> SADCI : Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional, un sistema y una marca protegidos por la OAMI (Oficina de Administración del Mercado Interno, de la Unión Europea, con sede en Alicante-España)

Proyecto Nacional de Sociedad (PNS). El PGS, lo hemos visto, debe ser traducido en propuestas nacionales o locales coherentes que reflejan una visión propia, específica, en armonía con las decisiones globales. El camino local escogido para acompañar estas decisiones globales debe ser claro, fácil de entender como “navegar” hacia la misma dirección que el mundo, globalmente considerado, en un documento que podría llamarse de proyecto nacional de sociedad (PNS). Este PNS, cuya concepción y formulación es de la responsabilidad de los partidos políticos, incluye una visión de la sociedad local (nacional) en la cual una población, delimitada geográficamente, se reconoce y a quién le gustaría tornar realidad, cinco o diez años más tarde<sup>12</sup>. Incluye características sociales, no apenas económicas e indicadores de medición que permitan entender --y medir-- el alcance y la naturaleza del progreso realizado en los mismos plazos.

Observemos que un tal PNS, primer subsistema de la GIRP, puede (debe) ser considerado como un mandato dado al personal público electo --los políticos- y al personal de la administración pública bajo el comando y responsabilidad de estos últimos. El PNS constituye, en efecto, la base documentada de la responsabilidad del gobierno y de su administración pública. Base para evaluar su desempeño y los resultados efectivamente alcanzados y, por vía de consecuencia, para, eventualmente, reelegir o no el personal político o para continuar o acabar con contratos de resultados de funcionarios o de cualesquiera otros prestatarios de servicios públicos que no demostraron un nivel satisfactorio de desempeño.

El PNS debe tornarse una pieza importante del dispositivo que va a permitir a los gobiernos nacionales que participen más eficientemente en las instancias globales donde se elabora el PGS y, al mismo tiempo, ratificar objetivos comunes y diferencias específicas, aquellas que son deseadas por una población determinada que no estén en contradicción con las orientaciones del PGS. Por otro lado, es deseable que el PNS pueda organizar y dividir la implementación de las actividades correspondientes y facilitar el alcance de los objetivos anhelados, con indicación de prioridades y plazos intermediarios.

El PNS corresponde, en la GIRP, al Formulario A de objetivos del SADCI. La organización cuya capacidad institucional se quiere apreciar y/o desarrollar y que, en el SADCI puede ser una empresa o una administración pública específica, es, en la GIRP, un país entero o una región dentro de este país. Por ejemplo la población argentina hoy en día está en crisis y, probablemente, no tenga fé alguna en casi ningún líder conocido en el país, por prácticas anteriores y por falta de sentido de rumbo: adónde ir en los próximos diez o veinte años? Los que asumen el poder parecen preocupados exclusivamente por el corto plazo y la discusiones en curso con el FMI.... Claro que cuando hay un incendio en casa se debe primero apagarlo. Pero si, paralelamente al esfuerzo de apagar el fuego, hubiese una propuesta creíble de futuro mejor que el presente, tan doloroso, el trabajo de los bomberos sería más creíble. Los Argentinos, probablemente necesiten saber, más que nunca en el pasado, que cualquier política iniciada hoy para corresponder a los graves problemas de la crisis, les preparan también nuevas reglas del juego que establezcan una estabilidad previsible. Por ejemplo, que los reglamentos bancarios no cambien de un día para el otro, siempre en el mismo sentido de robarles a los ahorradores sus ahorros, enloqueciéndolos al punto de hacerlos salir corriendo a la calle y gritar su rabia. Un pueblo sin rumbo no está

---

<sup>12</sup> Evidentemente, otros plazos son posibles : es preferible, sin embargo, que el plazo de un *PNS* sea el mismo que el del *PGS* al cual debería ser estrechamente relacionado como lo hemos visto.

dispuesto a aceptar tan fácilmente siquiera los bomberos mandados para apagar un fuego violento.

Podemos imaginar, sin embargo, con bastante facilidad, un PNS argentino inspirándose del modelo de esfuerzos que la Unión Europea (UE) desarrolló durante la última reunión de la OMC en Doha (Qatar-Noviembre de 2001), precisamente porque tratábase de ponerse de acuerdo sobre una serie de elementos que podrían caracterizar una globalización más atenta a las necesidades comunes de la humanidad, sobretodo de la parte más pobre de la población mundial. Trabajaron, muy influenciados por la UE en el contenido tanto como en la forma, en un tipo de PGS muy sugestivo e inspirador para aquellos que quieran preparar un PNS. Seguramente, esto le interesa a la Argentina. Los resultados esperados en este PGS incluyen una atención prioritaria a los segmentos de población más rezagados, o sea la reducción de la pobreza por la integración urgente de los excluidos dentro del mercado global, hacer esto de manera duradera o sea, sin alterar los recursos naturales; incluye también la difusión de la educación, del conocimiento y de la información; reglamentaciones del comercio que sean más justas y respetadas, creando un aparato legislativo y jurídico estable y previsible; el fin de los subsidios injustos que defiguran lo que la competencia es supuesta hacer en beneficio de los clientes en el mercado global; y progreso en la ética.

Solo con un cuadro de este tipo podría llegar a ser, cualquier PNS, creíble y suscitar la confianza de la población en relación a medidas de corto plazo que puedan ser propuestas también al mismo tiempo. El método SADCI en su modalidad GIRP, sugiere que Argentina sea considerada por sus líderes como si fuera una organización cuya razón de ser, a describir en un Formulario A, sea la de la satisfacción efectiva de su población con criterios, fechas e indicadores de medición, con la identificación de beneficiarios y posibles víctimas de los beneficios esperados. Todo esto está previsto en los Formularios A del método. Como es el papel de los partidos políticos el de preparar visiones de futuro y objetivos concretos a alcanzar en un período dado de tiempo, ellos pueden usar un Formulario de este tipo que vendría a ser un contrato de resultado a firmar entre los candidatos a una elección y la población de electores, en el caso que fueran electos efectivamente. La propuesta sería más de resultados que de medios o promesas como suelen ser durante las campañas a elecciones políticas. El Formulario A, así utilizado, diría a qué resultados los políticos se comprometen a trabajar y llegar, apuntando a los fines, en vez de la descripción habitual, desprestigiada, de las medidas a tomar en los próximos meses, que apuntan a los medios apenas. Sería también una buena base para idear y definir, en seguida, las políticas públicas cuya ingeniería cuidadosa permitiría realizar los objetivos anunciados, en tiempo y al menor costo.

El Presupuesto por Programas (PPP). Es el segundo subsistema de la GIRP que debe llegar a ser el documento de los costos de la ejecución del PNS. Este, generalmente hecho por un período de varios años, debe ser traducido en etapas, generalmente anuales, de su implementación y, por lo tanto, es importante saber cuál es el volumen de recursos financieros que será necesario movilizar. Sin embargo, un PPP no se parece con el presupuesto público habitual. Hay una diferencia de fondo: en la GIRP como en el SADCI, las partidas del PPP son estrictamente identificadas, a través de un sistema sencillo de codificación, con su razón individual de ser o sea, el resultado concreto y mensurable que el gasto correspondiente debe permitir obtener. Hay también una diferencia de forma: cada elemento de gasto previsto en el PPP es acompañado por un código que permite también relacionarlo con la parte de la administración pública más específicamente responsable por la

implementación correspondiente, código que es el mismo que será utilizado en cada uno de los otros subsistemas de la GIRP, empezando, naturalmente y en prioridad, por los objetivos del PNS. Esto facilita la mayor transparencia y responsabilidad, elementos esenciales del cambio de estilo del management público, cuando se adopta la GIRP.

Obviamente, el costo elevado de un PNS que resulta, por lo menos en parte, de decisiones globales, puede ser una razón suficientemente legítima para provocar una renegociación que es de la responsabilidad de un país en particular llevar a cabo. Efectivamente, si un país debe contribuir a la realización de objetivos mayores de la humanidad, los del PGS vigente, es normal que tenga un papel importante en la toma de las decisiones correspondientes. Pero la relación más interesante entre PPP y PGS es el hecho que muchos países estén en competición para demostrar la máxima eficiencia de manera transparente. Esto puede crear no apenas una cierta economía en la realización de los proyectos en consideración, sino también una situación en la cual la responsabilidad de los actores y la transparencia en los procedimientos que usen, ganen en claridad y fuerza.

El PPP de la GIRP, corresponde al Formulario B el SADCI. Ambos procedimientos describen los medios y recursos, financieros y otros, que deben ser movilizados para llegar eficientemente a los resultados asignados, objetivos del PNS/PGS o programas de trabajo de las organizaciones consideradas. En el caso argentino, por ejemplo, si un PNS fuese adoptado y definido, el PPP pasaría a ser la nueva modalidad del sistema de presupuestación pública. Claro, el PPP debe hacer parte del PNS, principalmente en la ocasión de su uso para fines electorales. Trátase, efectivamente, de avisar a los electores lo que cuesta en dinero y sacrificios, el alcance de los objetivos y de los resultados para los cuales van a votar. Después, una vez aprobado el PNS y, por consiguiente, el PPP, habrá que preparar versiones anuales, definir una política fiscal, es decir precisar quién paga qué exactamente para financiar la ejecución del PNS y pasar la información a la administración fiscal encargada de la receta correspondiente.

La administración fiscal. El tercer subsistema de la GIRP, corresponde a un programa de acción que decorre de la decisión incluida en el PNS de alcanzar determinados objetivos con un costo previsto que fue anunciado en el PPP. Trátase ahora de ejecutar una política fiscal previamente definida y que, tal vez, haga parte del PNS, especialmente cuando se pretende, por ejemplo, tornar realidad un reequilibrio de los ingresos entre los diferentes segmentos de población, algunos pagando más que otros proporcionalmente a los beneficios recibidos en la realización del PNS. Es la administración fiscal, la encargada de ejecutar tal política pública. Si lo anterior fue hecho con la máxima transparencia como se recomienda en este nuevo estilo de gestión, el trabajo de esta administración será facilitado por un enfoque responsabilizador hasta el nivel individual de los contribuyentes.

En la GIRP, la administración fiscal es la responsabilidad privilegiada de la conducción de los negocios públicos. Efectivamente, requiere una clara correspondencia entre lo que se cobra de los contribuyentes y las necesidades efectivas de gasto público debidamente tornadas explícitas en el PNS y en el PPP. Estos contribuyentes ahora deben entender por qué y para qué pagan y saben que podrán cobrar los resultados y la calidad de la gestión en general, en el momento oportuno. Obviamente, la entidad especializada, responsable de la función correspondiente a nivel global, que vendría a ser el Fondo Monetario Internacional (FMI), trabaja permanentemente en definir y mejorar el estado-del-arte en este campo, en colaboración con los investigadores especializados a nivel mundial para colocarlo a

disposición de las administraciones fiscales del mundo. También el FMI entretiene un forum mundial sobre estas cuestiones para facilitar el intercambio de experiencias y contribuir a mejorar este tipo de administración en todas partes. La comunidad mundial espera así fomentar el nacimiento de una verdadera ciencia de la administración fiscal, lo que debería favorecer, eventualmente, una mayor transparencia en los procedimientos, condición primera para luchar contra la corrupción y otros enemigos de la modernización administrativa a nivel universal.

De hecho en Argentina, se ha usado el FMI más como bombero que viene ayudar a apagar los incendios monetarios que como una entidad que propone enfoques metodológicos útiles para evitar que estos incendios se den en el futuro. A pesar de un par de proyectos para mejorar la administración fiscal, proyectos con financiamiento del Banco mundial, esta administración sigue con disfunciones mayores donde todos los que deben pagar no pagan y los que pagan no están convencidos que lo que pagan es lo justo ni que es eficientemente utilizado en el gasto público. La adopción de la GIRP permitiría empezar a corregir estos problemas porque se trata de un enfoque integrado, permitiendo adecuar el volumen del cobro a la necesidad del gasto, de una manera transparente y convincente.

La gestión del tesoro y crédito público. Es el cuarto subsistema de la GIRP. La administración fiscal permite acumular grandes cantidades de dinero en momentos determinados del año. No sería posible hacer coincidir exactamente los volúmenes cobrados con los volúmenes del gasto: por esto, es necesario gestionar el tesoro, es decir el dinero que se tiene en caja, o el crédito público, es decir el dinero que no se tiene en el momento de efectuar un gasto cuando se implementan los programas y los proyectos. Trátase pues de minimizar la necesidad de crédito y optimizar el uso de las disponibilidades financieras cuando sea el caso. El ejecutor de la política pública y de los programas correspondientes, en virtud del principio general de llegar a los resultados al menor costo, tiene que reducir también el costo de la gestión financiera de esta forma. Así lo haría cualquier ejecutivo de cualquier organización privada, en cualquier empresa u organización.

Bien hecha, la gestión integrada del tesoro y crédito público, tornarían más fácil la realización del equilibrio financiero global sobre el cual debe velar también el FMI. Es obvio que hay una necesidad de controlar el funcionamiento de las finanzas públicas nacionales porque nunca en la historia las economías fueron tan integradas unas en las otras ni tan interdependientes tampoco. Además, las finanzas corresponden al aspecto del proceso de la globalización más avanzado a nivel mundial: ningún otro aspecto de ese proceso ha sabido aprovecharse tan bien de la ausencia de reglas globales del juego por un lado, y de lo que permiten las NTIC, por otro lado. Por esto el FMI es, en la actualidad, la entidad más indicada, con ciertas reformas imprescindibles es cierto, para hacer la gestión integrada a nivel mundial del manejo financiero, mostrando claramente el relacionamiento entre las gestiones nacionales, su interacción creciente y la necesidad de armonizar definiendo y haciendo respetar nuevas reglas del juego. Ya no es posible permitir que algunas naciones pongan en peligro el equilibrio financiero mundial por prácticas oscuras o, a veces, claramente corruptas, porque es el equilibrio de la sociedad global entera que está, así, en peligro. Trátase de nada menos que disminuir el costo de usar el dinero ajeno haciendo su gestión de manera responsable, eficiente y controlada.

Es el Formulario B del SADCI el que permite incorporar, en la columna de costos, una columna de fuentes de financiamiento usando el código de cada partida del PPP donde los

dos primeros dígitos refieren la razón de ser de esta partida, el alcance de un resultado específico, debidamente documentado en el Formulario A correspondiente.

La contabilidad. Los subsistemas de control empiezan por la gestión sencilla de las cuentas. Se trata, como quinto subsistema de la GIRP, de documentar la relación entre los elementos del PPP y los gastos efectuados, identificando, gracias al sistema de código, ya definido anteriormente, quién gastó, para adquirir cuáles insumos exactamente, que estos insumos estaban bien previstos en el PPP y quién es el responsable por el uso de los mismos. No se parece mucho con la contabilidad tradicional, cuya documentación se limita a columnas de gastos. Es, más bien, un documento que debe alimentar en informaciones importantes el primer intento de evaluación del desempeño del sector público por los propios usuarios de los servicios correspondientes, es decir por los beneficiarios de las acciones públicas. En la GIRP, este subsistema es mucho más integrado en los demás subsistemas que en la contabilidad tradicional: permite, en particular, tornarse un procedimiento altamente responsabilizante de manera transparente. Obviamente, será un sistema unificador de procedimientos en muchos países para generalizar, progresivamente, una nueva filosofía del desempeño público y de su evaluación, con exigencia de resultados e identificación de responsabilidades.

El caso Argentino, sería un impacto formidable en la modernización administrativa, el adoptar un enfoque de este tipo. Efectivamente, en la actualidad, la contabilidad pública es prácticamente oscura y solo algunos especialistas pueden leer la información que, de todas formas, no es pública. Aún para los que tienen acceso, es imposible relacionar un gasto con su razón de ser. Apenas dirá si aquel carro previsto en el presupuesto se compró: pero imposible decir si el uso previsto es el que acabó siendo, ni para qué resultado de largo plazo, habrá sido destinado.

La contabilidad así definida, junta informaciones que, en el método SADCI, se hace ver en las columnas del Formulario B (Insumos). Así se obliga al ejecutor de tareas, a que relacione la información del gasto efectuado, al lado de lo programado inicialmente y con su razón de ser por los dos primeros dígitos del código correspondiente. Cuando hay diferencias, se explican y se formulan las recomendaciones del caso en las dos últimas columnas del Formulario C, tarea por tarea, cuyos códigos usan los mismos cuatro primeros dígitos que los insumos del Formulario B.

Control interno. En los países de cultura anglo-sajona, es conocido el control interno bajo el concepto de management control, el sexto subsistema de la GIRP. Trátase de la verificación recurrente, por el management, de la organización correspondiente de que el estilo de gestión, las estructuras organizativas, el comportamiento de los recursos humanos, su participación efectiva al proceso de gestión en general y, sobretudo los resultados efectivamente obtenidos, correspondan realmente a lo que se quería y que se planeó y que lo fueron al menor costo para la organización. El control interno corresponde, también, a la necesidad de responsabilizar los gestores en lo que hacen y en los resultados a que deben llegar, respetando la regla del menor costo. La función de control interno debe dar la oportunidad de preparar un informe que también lleva el nombre de control interno, en general anualmente, en el cual los gestores informan, transparentemente, sobre sus actividades, sus resultados y demostrando que lo hicieron con la máxima eficiencia o reconocen que ésta fue insuficiente, presentando ya una estrategia para mejorarla durante el ciclo siguiente de actividades. Este informe no solo informa, sino que responsabiliza, ayuda a

ofrecer la máxima transparencia que permite dar mucho más credibilidad a lo que se haga, confianza también y da la oportunidad a quién quiera, de ofrecer mejores ideas.

Efectivamente, el principio y los procedimientos relativos a la función de control interno, están marcados por la misma filosofía que está detrás del principio de la transparencia sin la cual la responsabilización es difícil o imposible. A esto obligan las nuevas hipercompetencias el mercado global donde todos pueden competir, surgiendo a veces sin prevenir desde lugares donde menos se imaginaba que podrían surgir. La eficiencia efectiva tornóse así la única protección contra este tipo de sorpresas, ahora a nivel mundial y no solamente nacional o local como antes de la globalización, cuando las fronteras físicas e institucionales entre los países representaban una protección efectiva y cómoda pero paralizante en términos de aumento de la productividad o la sencilla modernización. Claro que esto es tan verdad en el sector privado –las empresas– como en el sector público –las entidades y organizaciones de la administración pública.

En el PGS deberá llegarse a un acuerdo universal sobre el rigor necesario en la generación de bienes públicos a partir de experiencias y ejemplos exitosos, debidamente documentados. Observemos que muchas entidades del GMS ya desempeñan este papel. Es el caso, por ejemplo, del FMI en lo que respeta la administración fiscal o las políticas monetarias, o del Banco mundial en el caso de las guías para compras públicas a través de licitaciones que garantizan que la adquisición de bienes y servicios se haga al menor costo, respetando los criterios de calidad y dando chances iguales de competir a abastadores interesados, independientemente de su origen nacional.

En la Argentina de hoy, no hay cultura ni, mucho menos, informes de control interno, que merezcan este nombre. Sin embargo sería un modo relativamente fácil no solo de combatir la corrupción y otros males que plagan la administración pública y la sociedad entera, sino también de reconquistar la confianza de los usuarios en los servicios públicos y, más allá, en el gobierno y en el Estado. La responsabilidad por la eficiencia y por la honestidad del gasto, ausente actualmente, podría ser reestablecida. Sería probablemente un paso importante hacia la reconstrucción de una administración pública que desempeñe realmente su papel y que le permitiría al país que retome su rumbo hacia una integración mayor y más eficiente dentro del mercado global.

La auditoría. Llámase a veces, el control externo. Es decir un control realizado por una entidad independiente con la cual no puede haber conflicto de interés con la administración u organización para la cual ya se dispone de un informe de control interno, organización que se trata de auditar. Si el subsistema de control interno consiste, para un gestor responsable, a afirmar que su gestión fue la mejor posible porque llegó a los objetivos fijados a su organización al menor costo y a la satisfacción de los beneficiarios, cabe al séptimo subsistema de la GIRP, la auditoría, ratificar esta afirmación para tornarla objetiva y legítima. En cualquier organización, pero principalmente en las públicas, la auditoría sistemática, bien hecha y creíble, es la vía real para obtener que se utilicen procedimientos, bien pensados y diseñados, de responsabilización de los gestores en todos los niveles. Sin la amenaza de auditorías casi seguras y sin medidas de retorsión que sigan, inmediata y casi obligatoriamente, la detección de cualesquiera faltas o distorsiones, independientemente de su origen, muchos gestores continuarán conduciendo negocios públicos, con dinero público, sin siquiera la vergüenza de la corrupción, del nepotismo, de la falta de calificación que pueden ejercer o que otros pueden ejercer bajo sus órdenes y responsabilidad. No

extrañarían tampoco que sus esfuerzos y el dinero público gastado no hayan generado resultado alguno o no los que se esperaban y que justificaron, inicialmente, la disponibilidad de los presupuestos correspondientes.

De nuevo, son las entidades principales del GMS y otros organismos semejantes a nivel regional, entre estos, la Unión Europea, que deben dar el ejemplo de la necesidad, tal vez la obligación, de realizar auditorías de todas las entidades, públicas o privadas, personas privadas o jurídicas, que gasten directa o indirectamente, fondos públicos o cualquier otro tipo de bienes públicos como, por ejemplo, los recursos naturales<sup>13</sup>. En las operaciones del Banco mundial, por ejemplo, la auditoría de las administraciones públicas beneficiarias de sus préstamos es una obligación que condiciona, en la mayoría de los casos, nuevos desembolsos dentro de la misma operación. El Banco favorece la utilización de entidades externas de auditoría independientes del sector privado, para validar los documentos contables y los informes de control interno que también son obligatorios en varias fases de la implementación de sus préstamos. La filosofía de gestión y los procedimientos correspondientes deberían llegar a crear, así, una nueva cultura universal de respeto por las cuentas, una gestión honesta y, finalmente, al desarrollo y sistematización de la ética que tanto le hace falta a la administración pública.

En el SADCI, los subsistemas de control interno y auditoría, dimanan de las informaciones sistemáticas dadas por los ejecutores de tareas en la última columna del Formulario C de Tareas, cada vez que encuentran algún tipo de dificultad en la implementación de sus responsabilidades individuales. Es interesante observar que las informaciones dadas al nivel muy desagregado de la tarea individual en proyectos que cuentan varias centenas o hasta miles, de tareas, han sido reunidas sin malestar de estar denunciando cualquier disfunción o males más graves. Es cuando se agregan todas las informaciones detalladas así reunidas, que en el momento de preparar los informes de control interno e, inmediatamente después, en las auditorías, que uno percibe todo el alcance de estas informaciones. Recuérdese que, en el SADCI, cada ejecutor de tarea debería disponer de esta nueva cultura de gestión que es la inteligencia económica para que pueda capturar, entender y presentar las informaciones necesarias y recomendaciones consecuentes y llenar correctamente esta columna última del Formulario C para permitir una retroalimentación correcta de parte de sus superiores jerárquicos.

Siguiendo nuestra reflexión sobre el caso Argentino, sabemos que grandes esfuerzos existen, y gran capacidad también del sector privado, para realizar este tipo de control externo de manera profesional muy respetable. Sin embargo, un sinnúmero de casos en el pasado, muestran que aún necesitan hacer mucho más para que las actividades de auditoría en la administración del sector público se haga con mucho más rigor y que no sean posibles los casos de conflictos de interés flagrantes. Esta observación se hace más aguda en los procedimientos relativos a compras públicas, aún las con licitación pública.

La evaluación de políticas públicas. Los tres subsistemas de control anteriores consisten en ratificar, objetivamente, que una política pública, democráticamente deliberada y adoptada, fue ejecutada correcta y eficientemente, al menor costo y que los resultados esperados fueron debidamente alcanzados. Pero lo que no dicen, estos tres subsistemas, es

---

<sup>13</sup> En la *GIRP*, el concepto de *recursos públicos* no se limita a los recursos financieros. Incluyen también los recursos del patrimonio y los recursos naturales.

si la política pública correspondiente fue una buena política. De hecho, para alimentar el trabajo de preparación y de diseño del ciclo siguiente de ejecución de políticas sectoriales, cabe preguntarse de antemano si los primeros pasos de la misma política están generando el tipo de resultados esperados o si ajustes se revelan necesarios. En otras palabras, evaluar, auditar la ejecución de una política pública, no equivale a evaluar esta misma política pública, sus méritos propios ni sus impactos potenciales en la economía o en la sociedad. Los subsistemas de control evalúan los ejecutores de una política pero la evaluación de esta política, o sea la evaluación de políticas públicas, debe consistir en evaluar los propios políticos que tomaron, en algún momento, las decisiones correspondientes. Trátase en realidad, de evaluar los partidos políticos o las políticas que idearon el tipo de decisiones y de programas y proyectos seleccionados entre todos los que eran posibles. Este octavo y último subsistema de la GIRP, alimenta así el ciclo siguiente, la etapa siguiente de la implementación del PNS vigente, el cual, seguramente, se hace a lo largo de varios años.

De nuevo, las entidades del GMS exigen que las políticas públicas sean sistemáticamente evaluadas para poder definir políticas de apoyo al desarrollo cuando así lo solicitan los países, principalmente cuando se estudia la posibilidad de otorgar préstamos o de facilitar de alguna manera el financiamiento de las actividades propuestas. Los informes sectoriales o económicos del Banco mundial son muy conocidos. No son utilizados apenas por ese Banco sino por otros bancos privados o públicos, por entidades del sector privado en general y por los gobiernos de países que entran en relaciones de cooperación con otros países, en particular en casos de definir programas de cooperación financiera bilateral. Las evaluaciones de políticas públicas a las cuales se da una gran publicidad y una transparencia crecientes, exponen los políticos y las administraciones públicas correspondientes, mucho más que en el pasado, creando así condiciones para un respeto mayor por las reglas elementales de ética.

En el SADCI, la evaluación de políticas públicas, se hace en la ocasión del trabajo de seguimiento cuando esta aglomerado y analizado exactamente como en el caso anterior de los tres subsistemas de control de la GIRP. En el caso Argentino, no creemos que se haya hecho algún tipo de evaluación sistemática de políticas públicas que merezca este nombre. Pues si se hiciera, el país hubiera dispuesto de mecanismos de alerta mucho más eficaces y convincentes en relación a su evolución hacia la situación que conoce a principios de este nuevo siglo. Los esfuerzos que sí existen, en particular los que acompañan operaciones del Banco mundial, del BID o de otras entidades bilaterales, no funcionaron lo suficiente como mecanismo de alerta, precisamente porque las informaciones generadas no hacen parte de un sistema integrado como se recomienda en la GIRP sino dispersas y a las cuales es difícil dar un sentido operacional, además de no presentarse en forma sistemáticamente transparente.

### Análisis de capacidad País

Obviamente, el enfoque metódico SADCI puede aplicarse a un país, en particular cuando se dota de un PNS o en el caso de cualquier toma de decisiones importantes que pueden comprometer el futuro del país, sus relaciones con el mundo global o su mundo regional. De nuevo, es, por ejemplo, lo que el Banco mundial hace en sus estudios económicos anuales por país: apunta casi siempre la necesidad de prever la modernización y/o fortalecimiento de la capacidad institucional donde ésta es notoriamente insuficiente para

atender las necesidades de desarrollo señaladas como siendo prioritarias en el período en consideración.

Este análisis debe incluir las mismas categorías de déficits de capacidad institucional (DCI) que son recomendados en el SADC: (i) las reglas del juego, en este caso la constitución del país analizado, la legislación y las reglamentaciones; (ii) las redes de relaciones interinstitucionales por grande política pública definida a nivel global para destacar claramente quién, qué entidades exactamente tendrán la responsabilidad, en el país, de hacer funcionar cada red y cómo; (iii) la organización interna de cada parte de la administración pública relevante; (iv) la política de personal y de remuneraciones, privado -el mercado de trabajo- y público -la función pública, es decir la revisión de las condiciones hechas a los recursos humanos del país a quienes se confiarán las tareas del PNS; y (v) la disponibilidad, en el país, de recursos humanos calificados en cantidad y en calidad, coherentes con las necesidades de la implementación de las políticas públicas consideradas. Finalmente, los DCI deberán ser consolidados en los mismos Formularios Ei y Eii y una estrategia definida --Formulario F del SADC-- para reducir o eliminar estos DCI si los objetivos propuestos son confirmados después de tal análisis de capacidad institucional.

Este enfoque permitiría, como, de nuevo, en el ejemplo Argentino, darse cuenta con qué obstáculos institucionales y estructurales se debe contar cada vez que se pretende adoptar tal o tal política y programas de recuperación social y económica del país. Además, habría de considerar el interés que representaría, para un gobierno y una administración pública bien intencionados, un flujo institucionalizado de este tipo de informaciones para acompañar y ordenar el desarrollo de la capacidad institucional del país y, a la vez, fijarse objetivos razonables, realizables, que la población de beneficiarios pueda seguir y validar sobre la marcha. Permitiría, también, que los políticos, en todos los niveles, nacional y local, no puedan anunciar cualquier tipo de programas o de reformas imposibles de alcanzar como fue tantas veces el caso, sin precurparse por no llegar a realizar las promesas hechas.

## Conclusión

La globalización de la economía genera mucho más influencia y peso que lo que se piensa generalmente. Lo que tratamos de mostrar en este artículo, es que ella tiene implicaciones graves y constrictivas, pero saludables en el nacimiento de nuevos comportamientos a nivel nacional. Esto se hace sentir particularmente en la administración pública y en el comportamiento de los políticos nacionales de todos los países del mundo. El mercado ya ha castigado, a veces gravemente, a los que no entendieron este hecho o trataron de resistirle. La alternativa está muy clara hoy: entender el proceso de la globalización y sacarle provecho preparándose a enfrentar sus retos o tornarse rápidamente obsoleto y, consecuentemente, encontrarse excluido de la comunidad líder del mundo. Por el momento, sin embargo, las promesas de mejorar la situación de los que más lo necesitan en el mundo, son apenas potenciales porque el mundo aún carece de gobierno o de un ejecutivo global. Un esfuerzo formidable es necesario para reorganizar, casi reinventar, las sociedades y la forma como se deberán interrelacionar.

De hecho, es en la gestión del sector público que las reformas son las más urgentes. Esto es porque el sector privado avanzó mucho más rápidamente en el proceso de la globalización mientras el sector público ha seguido muy atrás y a regañadientes. Sabemos, sin embargo, que debemos adaptarnos, trabajar colectiva y solidariamente entre todos los

niveles de sector público, esto es global, regional, nacional y local. Deberán organizar el mercado mundial en el sentido de crear las condiciones objetivas para dar igualdad de oportunidades para todos, a partir de reglas del juego claras, transparentes, previsibles y aceptadas. En el sentido, también, de construir, en todas partes, Estados de derecho, o sea dándose los medios de restablecer la justicia y el derecho donde sea que habrían sido alterados.

No hay muchos aspectos de la vida pública que puedan ser real y eficazmente tratados a nivel solamente nacional. Por ejemplo, enfrentar un cierto nivel de desempleo, inevitable en una época de desarrollo tecnológico extraordinario que torna obsoletas las invenciones, a veces antes que puedan ser aprovechadas comercialmente, en particular en lo que se refiere a las NTIC! De hecho, el desempleo al cual conducen muchas tecnologías nuevas, desempleo generalizado en todo el planeta hoy, puede ser catastrófico porque generador de frustraciones y de desequilibrios sociales e individuales de graves consecuencias. También, es otro ejemplo notorio, la lucha necesaria en contra de las distorsiones que impiden que las sociedades progresen, como son la corrupción, el nepotismo y la falta de calificaciones en los diferentes puestos de responsabilidad, en particular cuando se trata de manejar fondos públicos. La felicidad futura de la humanidad, o sea la de nuestros hijos y de nuestros nietos, pasa por la toma de conciencia de estos fenómenos y por respuestas satisfactorias a los problemas y a los desafíos correspondientes.

Obligados a tornarse eficientes y eficaces frente a los desafíos del proceso de la globalización, los decisores modernos, actores en la definición y la implementación de políticas públicas en cualquier nivel, deberán actuar con seriedad y método, dando a sus administraciones públicas la capacidad institucional necesaria. El SADCI y la GIRP son enfoques metodológicos que merecen consideración, precisamente en este tipo de contexto. Es en este sentido que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, por ejemplo, a través de su Secretaría para la Cooperación Internacional, está promoviendo, en la actualidad, estos métodos después de realizar un estudio comparativo de enfoques que acompañaron la asistencia técnica en general, en la agricultura y ganadería en particular, para fortalecer la capacidad institucional de las administraciones públicas que reciben la ayuda. Es también un esfuerzo parecido que se hizo en la Argentina en ciertos proyectos de agricultura y ganadería, construcción de infraestructuras, minería, protección del medio ambiente y otros tipos de proyectos, incluso a nivel provincial, con financiamientos del Banco mundial. Infelizmente, tales enfoques metodológicos no se generalizaron lo suficiente para tener un impacto durable y de mayor envergadura. La recomendación más importante al respecto, es reconsiderar el uso de estos métodos desde la programación de gobierno a largo plazo, lo que hemos llamado un PNS, antes de pasar a su aplicación a proyectos sectoriales y/o locales.

## RESEÑA BIOGRÁFICA ALAIN TOBELEM

PhD, HDR; Ex-Especialista Principal del Banco Mundial en desarrollo institucional; Ex-director del programa de doctorado sobre temas relativos a la globalización en el CERAM-Sophia Antipolis (Francia); Ex-Director Pedagógico del Curso de Estudios Superiores para la Administración Pública del Instituto Nacional de Administración de Portugal; Consultor en gestión pública y en adaptación de las organizaciones al proceso de la globalización