

## **EL REFERENTE GLOBAL DEL GOBIERNO CONTEMPORÁNEO.**

### **La Administración Pública en un mundo interdependiente.**

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

Mención Honorífica Certamen de Asociados - INAP

En el mundo contemporáneo los Estados y sus gobiernos se ven inmersos en un tejido incontrolable de relaciones y dependencias recíprocas. Los acontecimientos de los últimos años han llevado a las sociedades a enfrentar nuevas realidades, los gobiernos tienen ahora por delante desafíos inéditos. Se trata sin duda, de asuntos donde es imperativo identificar y gestionar las correlaciones. En tales circunstancias, se confrontan problemas o fenómenos sociales comunes que no se pueden comprender ni atender dentro de los respectivos ámbitos de competencia; sus causas se vinculan a procesos que ocurren en puntos alejados del lugar donde estos se manifiestan, y su resolución, por tanto, tampoco depende sólo de decisiones adoptadas exclusivamente dentro de cada ámbito de gobierno.

Los países precisan ocuparse de fenómenos que están ampliando su alcance geográfico e intensidad, frente a los cuales las respuestas no pueden ser más que multinacionales o globales. Los riesgos y oportunidades para las sociedades en un mundo cada vez más interdependiente exigen formas novedosas de cooperación internacional, que incluyen a los gobiernos, agencias multilaterales, a las fundaciones internacionales, medios de comunicación, instituciones académicas y corporaciones transnacionales.

El presente ensayo trata sobre el referente internacional del gobierno contemporáneo, como un punto de partida necesario para el análisis del quehacer de la administración pública en nuestros días. El esce-

nario global representa no sólo una etapa en el itinerario de importantes políticas, sino que constituye con frecuencia el espacio donde éstas surgen y toman forma. En la perspectiva del Estado-nación como primera persona, esto significa ser parte de procesos de sin-tonización de en los que la formal independencia de los Estados, se manifiesta como una real interdependencia; y donde las decisiones relevantes para la vida de dichos Estados se modelan más allá de sus fronteras, a través de políticas concebidas en términos regionales y globales. De ahí que se precise reflexionar sobre las consecuencias analíticas y operativas que esto tiene en la actividad de las Administraciones Públicas.

### **I. La crisis del referente nacional: el Estado como sujeto y horizonte de articulación**

Desde diversas perspectivas se ha hecho alusión a la transformación que experimenta el Estado nacional como marco de referencia de la acción política y social debido al replanteamiento de los nexos internos, y desde fuera, por la presión problemática de la globalización. En un contexto de cambio social de vastas dimensiones, la crisis de la centralidad estatal, se acompaña por el cuestionamiento de los referentes tradicionales de carácter político, cultural, territorial, religioso y económico que han articulado a las sociedades.

El actuar de los gobiernos, en este horizonte, se encuentra determinado por fenómenos de fragmentación política, territorial y jurisdiccional; por la emergencia de una multiplicidad de actores con perspectivas, agendas e intereses distintos; así como, por el debilitamiento del vínculo Estado-sociedad que en una de sus vertientes, se relaciona con la creciente desafección del ciudadano a las instituciones políticas. Se trata de una transformación profunda que puede enfocarse desde diferentes marcos conceptuales.

En términos sociológicos, se ha llamado la atención sobre la fractura de las bases que han dado sustento a la sociedad moderna. Se ha dejado atrás, la concepción donde la sociedad es vista como un sistema integrado de estructuras, en que la acción colectiva se explica como

efecto de fenómenos estructurales, la conducta de los sujetos se define como manifestación de un rol determinado y la política constituye un escenario unificado que expresa un proyecto societal único. El desmantelamiento de la matriz clásica que erigía al Estado como agente exclusivo en la organización de la vida social, ha dado lugar al desvanecimiento del principio unificador de la acción social y la irrupción de una diversidad de actores en múltiples escenarios.

El pluralismo cultural y la globalización, de acuerdo con Habermas, representan los vocablos más elocuentes que se poseen para dar cuenta de lo que está ocurriendo en la sociedad contemporánea. La diferenciación multicultural de las sociedades y los procesos de mundialización que minan la soberanía interior y exterior, exigen demasiado de la capacidad de acción de los Estados nacionales. De esta manera, las organizaciones que en un tiempo representaron una solución funcional a las necesidades de integración social que las antiguas formaciones políticas en decadencia no podían ya ofrecer, enfrentan actualmente importantes procesos endógenos y exógenos que les ponen frente a un desafío análogo.

El Estado Nación se instituyó sobre la base de creencias que parecen ya haber perdido su carácter sacrosanto: *... personas con cultura homogénea, que viven juntas en estrecha asociación en un territorio dado y que comparten la creencia en una existencia única y un destino común...* De manera progresiva se generan contradicciones entre la autoridad formal y convencional exigida por el Estado y el modo en que las estructuras de poder internacional, regional y global condicionan las prácticas reales de los Estados. El Estado territorial, la nación y la economía circunscritos y autodeterminados dentro de las fronteras nacionales ya no existen más como ideal. Lo que equivale a decir, que la política nacional no coincide más con el espacio donde se juega el destino de la comunidad nacional.

Los Estados, por lo menos cuando son democráticos, controlan cada vez menos la vida social y cultural, porque contra la dominación de flujos y redes impersonales y poderosas, gran número de individuos y grupos defienden su autonomía e identidad, dando lugar a identidades cada vez más fragmentadas. En el marco de la globalización,

el Estado es más directamente y más profundamente debilitado por la variedad creciente de las identificaciones comunitarias. Con lo que su capacidad de integrar la población a través de la imposición de decisiones y normas aplicables para todos, resulta seriamente disminuida.

Bajo el prisma del pensamiento sistémico, Luhmann analiza la nueva configuración de la sociedad y destaca el proceso de diferenciación funcional, con el cual admite un nivel más elevado de complejidad en la estructura social actual respecto a formas previas de estructuración social, como la diferenciación en sistemas parciales similares o segmentación, la diferenciación centro-periferia, y diferenciación jerárquica de estratos.<sup>1</sup> Vista desde esta perspectiva, la sociedad moderna se caracteriza por el desarrollo de múltiples sistemas funcionales relativamente autónomos, que se diferencian y se definen según la función específica que desarrollan en la sociedad, y que actúan de manera autorreferida de acuerdo a sus racionalidades particulares, esta nueva configuración se manifiesta en la diversidad de sistemas sociales. La diferenciación es acentuada por la conformación de macrosistemas -financieros, tecnológicos e informáticos- a nivel global y por el fortalecimiento de microsistemas en el nivel local.

Así, lo que en otras circunstancias podría haber sido la manifestación de un proceso de especialización y de desarrollo social, en el contexto actual se asocia más a un proceso que produce una pérdida del sentido y de la perspectiva, así como al debilitamiento de la capacidad de acción conjunta indispensable para atender problemáticas públicas que parecen desafiar la capacidad de las instituciones para trabajar en forma conjunta. Diferenciación e integración de los procesos y actores que en su conjunto conforman la sociedad, parece ser uno de los mayores problemas que subyacen a una concepción actualizada del Estado, sobre todo cuando la diferenciación de la sociedad avanza *en lo interno* a través del desarrollo de sistemas relativamente autónomos y autorreferidos. Y, *en lo externo*, por la presencia de sistemas transnacionales que escapan a cualquier centro.

<sup>1</sup> Corsi Giancarlo, Elena Esposito y Claudio Baraldi (1996). *Glosario sobre la teoría Social de Niklas Luhmann*, Universidad Iberoamericana-ITESO-Antrophos, México, pp. 58-63.

Desde la ciencia política, se alude a la fragmentación del Estado como un fenómeno que tiene que ver con la emergencia de *divisiones patológicas* que dificultan su quehacer normal y eficiente. Se distingue así entre *divisiones naturales*, que no suponen una crisis del Estado, y las *divisiones anormales* que el Estado no logra superar y que le acarrearán debilidad. En esta línea de interpretación, las primeras divisiones no autorizarían a sostener que el Estado sea hoy una realidad política desbordada. Las segundas, denuncian una situación crítica de debilitamiento estatal y predicen su fin como *presunta res política exclusiva*.<sup>2</sup> Las fuerzas políticas ocasionan directa o indirectamente, divisiones anormales y producen en los gobernados una actitud de duda e incompreensión ante un Estado que ve debilitarse el principio jerárquico y que evidencia incapacidad para llevar a cabo una política de síntesis.

Uvalle, se refiere al fin de una visión que invoca para el Estado la exclusividad del hacer y rehacer las políticas gubernamentales sin tomar en cuenta a la sociedad y las organizaciones civiles; desde la cual se confiere al Estado márgenes para obrar y decidir sin más límites que sus propias capacidades, estructuras y recursos.<sup>3</sup> La crisis de lo que el autor denomina la visión estadocéntrica, supone en sus palabras, *que hoy día, no todo es Estado ni todo es antiestado*, lo que significa que subsisten actores sociales que pugnan por ganar ámbitos que antes estaban ocupados por organismos administrativos y gubernamentales.

Todo esto ocurre en medio de amenazas que no reconocen fronteras y deben encararse en los planos global, regional y nacional. Ningún Estado por más poderoso que sea, podría por sí solo volverse invulnerable a ellos. Son problemas que se han transformado en cuanto a su extensión, intensidad y conectividad. Se trata de una mayor afectación territorial y poblacional, de una acumulación en los efectos, así como, de un aumento significativo en la cantidad de los factores involucrados.

<sup>2</sup> Jiménez de la Parga M. (1990). *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, p. 47.

<sup>3</sup> Uvalle Berrones Ricardo (2001). "El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 20, Caracas, 2001

Se trata de problemas complejos de naturaleza transversal que no son fáciles de subdividir y que en términos de gobierno disminuyen el umbral de la acción unilateral y amplían los ámbitos de decisión común. Los fenómenos sociales crean su propia geografía ignorando las fronteras político-administrativas existentes. Los mapas de los distintos problemas se añaden y se superponen, creando un complejo diseño cartográfico que desafía a la capacidad comunicativa de los gobiernos para desarrollar una efectiva acción conjunta.

En un entorno donde las causas de los fenómenos están interrelacionadas y los procesos escapan al control de los gobiernos, las administraciones públicas no pueden permanecer inconexas. Se trata de realidades interconectadas que adquieren cada vez mayor presencia en un mundo que se vuelve más interdependiente a distintas escalas: local, regional, nacional y global.

Al respecto es ilustrativa la intervención de Tony Blair ante el pleno de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, en la que participaron jefes de Estado y de Gobierno de 191 países. Al centrar su discurso en la interdependencia y abogando porque el protocolo de Kioto debería ser ratificado por todos los países, advirtió que la característica clave del mundo actual es la interdependencia, a la que definió como: “*Your problem becomes our problem*”. Afirmación que desde el punto de vista del Estado individual puede interpretarse de acuerdo con el doble propósito de establecer relaciones cooperativas pero también de proteger los intereses propios.

Es en estas circunstancias donde el concepto de articulación adquiere un carácter central. En un contexto donde los distintos referentes de la vida social entran en crisis, se ha reconocido también, la necesidad de revalorar al Estado como sujeto y horizonte de articulación social. La multiplicación de actores y la diversificación de estructuras en el ámbito interno e internacional, incrementa las demandas de integración. Frente al peligro de que la diversidad de la sociedad contemporánea estalle y haga trizas el orden de convivencia, se exige al Estado algún tipo de anclaje y unificación.

En cualquier caso, nos encontramos lejos de cualquier disolución del Estado como sujeto y contexto de articulación. El discurso capitalista de los años ochenta ha cedido su lugar a una revaloración del Estado por el importante papel que éste puede jugar en al menos tres direcciones: como instancia de articulación de los diversos factores y actores del proceso económico con el fin de asegurar la competitividad sistémica del país en una economía globalizada; para favorecer la integración de la sociedad y la cohesión del orden interno de cara a las transformaciones de la inserción internacional; así como, para fortalecer los procesos de democratización en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos.

La presencia del Estado aparece como una condición constitutiva, un marco referencial que en sí mismo no acota; pero tampoco hace prescribir a las otras instancias organizativas de la acción colectiva que están presentes dentro de esta esfera y que también se extienden bajo otro tipo de condiciones.<sup>4</sup> En este sentido, el Estado es una institución indispensable para entender la manera en que los elementos dentro de un sistema social se comunican e interactúan entre sí. Como instancia de articulación social, el Estado condensa y refleja sus contradicciones mediante variadas y sucesivas tomas de posición de sus instituciones, así como de la relación de fuerzas existentes entre éstas.

En términos de la acción gubernamental, el Estado cobra relevancia como el referente indispensable en la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo. Frente a importantes externalidades escapan al ámbito de los municipios y regiones, la nación representa a menudo, el nivel en el cual se pueden equalizar los intereses. El gobierno central, en su función de coordinador y mediador de diferentes políticas tanto a nivel nacional como a nivel transnacional, ocupa una posición estratégica clave. Los actores nacionales poseen, en exclusiva la capacidad y la información necesarios para dominar el proceso gubernamental en todo su alcance; se encuentran sin duda, en mejor situación que los actores locales para organizar la entrega de ciertos bienes públicos, aprovechando las economías de escala cuando los beneficiarios están repartidos entre varias regiones.

<sup>4</sup> Alarcón Olguín, Víctor, “Política y derecho en la obra de Niklas Luhmann”. En: FLACSO (1997). *La sociedad compleja. Ensayos en torno a la obra de Niklas Luhmann*, FLACSO, México, pp. 141-142.

Así, no obstante existir importantes matices en la interpretación y aplicación de las tareas que el Estado debe cumplir, su importancia como referencia fundamental ha dejado de estar a discusión; las interrogantes giran ahora mismo en torno a cuestiones sobre lo qué puede y no puede hacer, y cómo debe hacerlo. En lo que tampoco parece haber duda, es en el hecho de que, si bien los Estados nacionales han perdido capacidad de decisión unilateral y autónoma, seguirán siendo el horizonte de referencia imprescindible, la arena política y la institución decisiva para enfrentar los problemas de articulación social y de gobierno, a que hemos aludido. Sin embargo, pareciera ser que esto último, sólo lo podrán lograr, en activa colaboración mutua, tanto con sus propias localidades y regiones, como con entidades del medio exterior.

## II. Globalización, conectividad e interdependencia

Como se ha podido ver líneas arriba, las prácticas actuales del concepto de Estado se hallan muy lejos de la imagen o percepción de una entidad dominante, autónoma e integrada que gobierna y ejerce su control en un territorio determinado, que hace las reglas y sanciona el apego a éstas por parte de los miembros y actores sociales. El Estado se encuentra actualmente ante especiales dificultades siempre que se trata de controlar, movilizar, cohesionar, organizar, implementar o asegurar. Que son algunas de las funciones que tenemos derecho a exigir de quien ejerce el poder político y que éste, en las actuales circunstancias, ya no puede satisfacer con los medios tradicionales.

Las tendencias hacia la globalización y descentralización que coexisten en el mundo actual cuestionan la forma del Estado Nación. *Hacia arriba*, en la medida en que importantes competencias pasan a ser progresivamente adjudicadas a unidades supraestatales. *Hacia abajo*, las presiones democráticas y los defectos inherentes a una administración excesivamente centralizada, han dado cabida a un replanteamiento en la distribución territorial del poder, a un traslado de facultades de decisión más cercano a las comunidades y a las personas. Todo esto tiene innegables implicaciones en la manera de concebir la soberanía y el gobierno, en general, hace necesario

avanzar hacia formas de gestión más basadas en la coordinación y en la interdependencia.

La esencia de la globalización, reside en que cada vez, resulta menos relevante hablar de economías y jurisdicciones nacionales separadas y sostenidas en principios tradicionales como la soberanía del Estado nación.<sup>5</sup> La idea de un sistema global sugiere que la interconectividad y la interdependencia aumenta la dificultad de los Estados-nación, localidades e incluso los individuos para mantener la identidad sin la referencia a estructuras y flujos más amplios.

La globalización alude esencialmente al proceso de ampliación de los modos de conexión entre diferentes contextos sociales y regiones, a lo largo de la superficie de la tierra como un todo. La conceptualización de este fenómeno a partir de la forma en que la vida social es ordenada a través del tiempo y el espacio, lleva a enfocar la atención en las complejas relaciones a nivel local y la interacción a través de la distancia, en virtud que en la era moderna el nivel de alejamiento de tiempo-espacio es significativamente más alto que en periodos previos, y las relaciones entre las formas y eventos distantes llegan a ser por consiguiente más extendidas.<sup>6</sup> Desde esta perspectiva, la globalización representa la intensificación mundial de las relaciones que vincula comunidades distantes de forma que los sucesos locales son moldeados por eventos que ocurren a muchas millas lejos y viceversa.

En términos prácticos, hoy día el estudio de las ciudades en cualquier parte del mundo supone admitir que lo que ocurre en un vecindario puede estar influenciado por factores que operan a una distancia indefinida, lejos del vecindario en sí mismo. Al respecto, puede traerse a colación, la vinculación existente entre fenómenos como la pobreza africana y el cambio climático del planeta, que aunque a simple vista pueden parecer asuntos distintos o distantes, se encuentran relacionados. Jeffrey Sachs, Director del Instituto de la Tierra en la

<sup>5</sup> Axford, Barrie (1995). *The global System. Economics, politics and culture*, St. Martins Press, Great Britain, p. 27.

<sup>6</sup> Giddens, Anthony (1990). *The consequences of modernity*, Stanford University Press, Stanford, p. 64.

Universidad de Columbia en Estados Unidos, sostiene que la escasez del líquido en numerosos lugares se encuentra asociada al cambio climático producido por la emisión de gases de efecto invernadero:

*“Las aldeas etíopes dependen desde hace tiempo de dos cosechas: una durante el periodo corto de lluvias de marzo y abril, y la cosecha principal, durante la temporada larga de lluvias, en los meses de verano. En años recientes no ha habido temporada corta y la larga ha sido desigual. El hambre es omnipresente. Posiblemente la mitad de los niños tenga un peso muy por debajo del normal”*.<sup>7</sup>

Así, buena parte del África Subsahariana árida ha experimentado un pronunciado descenso de la pluviosidad en los últimos veinticinco años. El especialista añade que la escasez de lluvia no sólo contribuye a provocar hambrunas y hambre crónica, sino también a la aparición de la violencia cuando la población se enfrenta por el agua y los alimentos escasos. Esta compleja situación debe ser considerada en términos de un proceso dialéctico en la medida en que los acontecimientos locales pueden entrar en una dirección contraria a las relaciones que a distancia los influyen, es decir, que los cambios no necesariamente actúan de manera unidireccional, resultan también de la acción de tendencias que se oponen mutuamente.

Cuando los administradores locales son concientes de la influencia que ejercen los cambios globales en sus funciones y acciones, pueden tener mayores posibilidades de tomar decisiones en los rubros de desarrollo económico e intercambio sociocultural sin la permanente supervisión del gobierno nacional.<sup>8</sup> De este modo, la transformación local como parte de la globalización constituye un efecto de la extensión lateral de las conexiones sociales a través del espacio y tiempo.

Conviene referirnos aquí a lo expresado por Habermas a propósito de la necesidad de una gobernabilidad global. Dijo él, que el desbor-

<sup>7</sup> Véase Sachs, Jeffrey D. (2005). “África, el cambio climático y la cumbre del G-8”, *Diario El País*, Madrid, 1 de abril.

<sup>8</sup> Jun S. Jong y Wright Deil S. (Eds.) (1996). *Globalization & decentralization*, Georgetown University Press, Washington, D. C., pp. 1-4.

damiento de las fronteras nacionales y la existencia de problemas humanos graves que ya no pueden encontrar solución en el marco estatal exigen una gobernabilidad y unos poderes más efectivos y, sobre todo más legítimos. Ha señalado también, que la compleja multiplicación de los intercambios ha dado como resultado el incremento del bienestar económico y la riqueza cultural en grandes segmentos de la población mundial, pero que somos también testigos de que, a su lado, una pavorosa realidad de sufrimiento, incultura y marginación atenaza a millones de seres humanos.<sup>9</sup> De este modo, Habermas habla, de injusticias globales y desajustes sociales, como la carencia de alimentos, la falta de acceso al agua potable, las enfermedades endémicas, el analfabetismo y las supersticiones conforman el horizonte vital de comunidades enteras.

Las relaciones económicas globales entre países, grandes corporaciones y agentes económicos de todo tipo van con frecuencia escoltadas por la especulación financiera sin control, la explotación inicua de los trabajadores, la persistencia y el incremento de la ocupación de niños en labores extenuantes, la discriminación de la mujer y el despojo a pueblos enteros de parte de su riqueza natural mediante corrupciones y sobornos a autoridades políticas ilegítimas. Al lado de ello, observa crecientes amenazas al medio ambiente, explotación irracional de los recursos naturales y un consumo incontrolado del patrimonio irremplazable del entorno natural. La sociedad globalizada es, por tanto, una sociedad mal estructurada, con efectos perversos sobre centenares de millones de seres humanos; que demanda por tanto, de un gobierno global efectivo.

Resumidamente podemos decir, que como consecuencia de los procesos de globalización en curso, las políticas internas se tiñen de internacionalidad. La inexorable influencia de los sistemas supranacionales hace que importantes decisiones para la vida de los Estados se enmarquen o determinen más allá de sus fronteras.

<sup>9</sup> Habermas, Jürgen (2005). “Declaración de Granada sobre la Globalización”, *Diario El País*, Madrid, 6 de junio.

### III. Ayuda internacional y articulación supranacional de la Administración Pública

De ser una noción utilizada hace ya más de una década en ámbitos académicos especializados para referirse a la dimensión internacional de la economía, hoy día, el concepto de “globalización” cubre incontables procesos cuyas consecuencias alcanzan prácticamente todas las dimensiones de la vida social. Como parte de este proceso, tiene lugar una suerte de *corrimiento* de las fronteras funcionales entre las diversas esferas de la acción social. En *lo interno*, determinados actores de gran capacidad económica, organizaciones no gubernamentales e instancias estatales locales se hacen cargo en forma creciente de la gestión de asuntos públicos. En *lo externo*, una constelación de actores - gobiernos y empresas extranjeras, conglomerados multinacionales, organismos multilaterales- parece restringir o condicionar cada vez más, los espacios de decisión autónoma de los estados nacionales en un mundo globalmente interconectado.

Al tiempo que el Estado nacional es afectado por un importante fenómeno de fragmentación endógena, en lo externo se articula crecientemente a la dinámica de entidades y sistemas supranacionales; instituciones que aunque formalmente tienen como objeto promover la cooperación, muy a menudo sus recursos y capacidad para producir políticas entran en conflicto con los intereses inmediatos de miembros individuales. Se traspasa con ello, la simple cooperación y se ingresa en el campo de un “supranacionalismo” cuyas implicaciones, chocan con las pretensiones de soberanía del Estado-nación.

La tesis del “vaciamiento de las soberanías” planteada por Habermas, se apoya en el argumento de la existencia de problemáticas que ya no pueden solucionarse dentro de los marcos del Estado-nación, por lo que resulta imprescindible proseguir con la ampliación de las facultades de acción política a nivel supranacional: la producción económica y su financiamiento, de la transferencia de tecnología, el tráfico de armamento, el comercio de drogas, la criminalidad, así

<sup>10</sup> Habermas, Jürgen (1993). *Más allá del Estado Nacional*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 183-186.

como los peligros estratégicos y ecológicos.<sup>10</sup> Aunque se reconoce que un orden social más justo y pacífico no puede concebirse sin la capacidad de acción de instituciones internacionales -sobre todo sin procesos de coordinación-, al mismo tiempo se destaca que la globalización representa una amenaza a la, ya de por sí, frágil cohesión de las sociedades nacionales.

El impresionante aumento de la escala en que se adoptan las decisiones, comporta una notoria reducción de la capacidad de los Estados nación para controlar las decisiones vinculadas con los asuntos relevantes que le importan. Así como el surgimiento del Estado nacional redujo la capacidad de los residentes de una zona para ejercer control sobre las cuestiones relevantes para ellos mediante sus gobiernos locales, así también la expansión de actividades y decisiones en el orden transnacional restringe la capacidad de los ciudadanos de un país para ejercer control sobre las cuestiones relevantes para ellos mediante su gobierno nacional: en esa misma medida, los gobiernos de los países se convierten en gobiernos locales.

La pertenencia a entidades o sistemas supranacionales, tiende a desvanecer los límites entre las políticas exteriores e interiores. Más y más, importantes acciones de las administraciones públicas nacionales de los distintos países, parecen estar condicionadas por factores externos que por una voluntad propia. Este fenómeno alcanza lo mismo a los gobiernos que a la sociedad, e introduce en las respectivas agendas, políticas y programas que son objeto de una coordinación supranacional.

El establecimiento de formas de articulación supranacional de las administraciones públicas puede explicarse en gran medida por el financiamiento externo del desarrollo social, donde la prestación de importantes bienes y servicios de carácter general, se sustenta en la cooperación internacional. De esta forma, los *bienes públicos nacionales* se convierten cada vez más en *bienes públicos internacionales* -regionales y mundiales- y viceversa, de ahí que su gestión y los problemas asociados a ella, se trasladen de la esfera del interés nacional al internacional.

---

Por otra parte, la mayor parte del financiamiento externo de los países “menos adelantados y otros países de bajos ingresos” procede de fuentes oficiales y, para muchos de ellos, la denominada *Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)* constituye la principal, y prácticamente la única fuente de financiación externa. Razón por la que la asistencia oficial para el desarrollo tiene un papel decisivo en la ayuda a un gran número de estos países. Se hallan consideradas en el rubro *AOD* las aportaciones de recursos a los llamados países en desarrollo, procedentes de fondos públicos, canalizados en forma directa mediante ayuda bilateral, o como ayuda multilateral, a través de organismos que tienen como finalidad contribuir al desarrollo de los países receptores y que son otorgados en concepto de donaciones o préstamos en condiciones preferenciales.

Estimaciones recientes indican que el 15% del total de los fondos de la *AOD* se utilizan con fines relacionados con los bienes públicos generales. Por consiguiente, para muchos países, este tipo de recursos prevalece como una fuente de financiamiento y variable determinante en la formulación y desarrollo de importantes políticas sociales. Durante el decenio de 1990 el promedio anual de asistencia oficial para el desarrollo fue de 55,000 millones de dólares. Al lado del auxilio de carácter humanitario y la salud, la educación, específicamente la educación básica se encuentra entre los principales destinos de la *AOD*.

Este proceso de internacionalización, crea a los países receptores de ayuda, importantes compromisos; la agenda externa crea una agenda interna, y presupone capacidades de gestión más desarrolladas para cumplir al interior de cada nación, los acuerdos signados. Aun cuando usualmente el Estado nacional es el responsable de implementar los programas de este tipo, su desarrollo involucra un entramado de instituciones estatales y privadas, sometidas de esta manera, a nuevos marcos de funcionamiento y de relación.

La responsabilidad de ejecución de los programas auspiciados por instituciones supranacionales demanda gobiernos centrales fuertes. Del mismo modo, problemas de inestabilidad política, débil capacidad institucional y una baja competencia técnica de los niveles de

---

la administración pública particularmente en el nivel local, podrían estar favoreciendo, por parte de los organismos internacionales, esquemas centralizados de coordinación. Los gobiernos centrales deberían tener un fuerte mecanismo de coordinación mediante la cual se puedan negociar e integrar diferentes programas de ayuda en el marco de las prioridades nacionales de desarrollo.

En síntesis, una serie de decisiones fundamentales se moldean más allá de los límites del Estado nacional a través de sistemas transnacionales de influencia y poder. En los tiempos que corren, la vida económica, el medio ambiente, la seguridad y su supervivencia de los países dependen de fenómenos y actores situados más allá de los límites nacionales. Previsiblemente las fuerzas transnacionales continuarán erosionando la autonomía de los países en temas relevantes; con ello, las decisiones vinculadas con los asuntos que importan al Estado se encontrarán cada vez más alejadas de su control.

### **A guisa de conclusión**

Si alguna tesis emerge de los apartados precedentes, es que el tema de la articulación supranacional de la administración pública va a ir ocupando progresivamente una centralidad mayor, si se tiene en cuenta un hecho irreversible: la incesante interdependencia en el mundo contemporáneo. Los países precisan ocuparse de fenómenos que están ampliando su alcance geográfico y virulencia como el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, redes criminales, la degradación ambiental, las pandemias o la pobreza, donde las respuestas no pueden ser más que multinacionales o globales. En tales condiciones, resulta inapropiado pensar la solución de los problemas actuales en el *estrecho marco* de los Estados nacionales, se hace necesario adecuar el pensamiento político al contexto de un mundo globalmente interconectado. En circunstancias de una globalización acelerada, el Estado-nación ha llegado a ser paradójicamente demasiado pequeño para los grandes problemas de la vida y demasiado grande para los pequeños problemas de la vida.

En un mundo incesantemente complejo que demanda soluciones políticas cada vez más interrelacionadas y más basadas en la actuación de unidades autónomas, debe primar la reflexión sobre la coordinación internacional. Esto necesariamente lleva a poner en la mesa de discusión, uno de los contenciosos más complicados, como es el tema del reparto del poder –autoridad y recursos–, en el sentido de que la creación de instancias o participación en políticas de carácter internacional, implican compartir soberanía. Comporta, valorar si se dispone de instituciones con poder relevante y de los mecanismos necesarios de coordinación para encarar los desafíos internos y externos que se tienen por delante, que hagan posible y ágiles los procesos de decisión que casi siempre llegan tarde, contrastando con la dinámica y evolución de la vida pública.

## Referencias

- Alarcón** Olgüín, Víctor, “Política y derecho en la obra de Niklas Luhmann”. En: FLACSO (1997). *La sociedad compleja. Ensayos en torno a la obra de Niklas Luhmann*, FLACSO, México.
- Axford**, Barrie (1995). *The global System. Economics, politics and culture*, St. Martins Press, Great Britain.
- Corsi** Giancarlo, Elena Esposito y Claudio Baraldi (1996). *Glosario sobre la teoría Social de Niklas Luhmann*, Universidad Iberoamericana-ITESO-Antrophos, México.
- Dahl**, Robert (1993). *La democracia y sus críticos*, Paidós, Buenos Aires.
- Giddens**, Anthony (1990). *The consequences of modernity*, Stanford University Press, Stanford.
- Habermas** Jürgen (2005). “Declaración de Granada sobre la Globalización”, *Diario El País*, Madrid, 6 de junio.

\_\_\_\_\_ (1999). *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política*, Paidós, Barcelona.

\_\_\_\_\_ (1993). *Más allá del Estado Nacional*, Fondo de Cultura Económica, México.

**Iniguez**, Elizabeth (2002). “Nuevos Modelos para la formación de sentido”, *Revista Observatorio Social*, No. 9, Buenos Aires, mayo.

**Jiménez** de la Parga M. (1990). *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid.

**Jun S. Jong** y **Wright Deil S.** (Eds.) (1996). *Globalization & decentralization*, Georgetown University Press, Washington, D. C.

**Prats**, Joan (2004). “Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo”, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona.

**Sachs**, Jeffrey D. (2005). “África, el cambio climático y la cumbre del G-8”, *Diario El País*, Madrid, 1 de abril.

**Touraine** Alain (2002). “El sistema y los actores”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°18, CLAD, Caracas, octubre.

**Uvalle** Berrones Ricardo (2001). “El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 20, Caracas.