

**“RECONSTRUIR EL ESTADO PARA LIDERAR LA INTEGRACION”**

**AUTORES: CELAYA, DARIO Y CHERNIAK, CARLOS**

**INTRODUCCION.**

En el Primer Congreso de Administración Pública, presentamos una ponencia que denominamos “Las Cancillerías en la globalización: el desafío de aggiornarse”. Allí pusimos énfasis en la importancia de conocer el contexto internacional, para entender cuales son los condicionamientos estructurales que padecen países como los nuestros. También remarcamos que de acuerdo al peso específico que cada país tenga, dependerá cual será su nivel de vulnerabilidad y en consecuencia el margen de maniobra efectivo del que gozará.

En esta oportunidad, insistimos en intentar decodificar el escenario internacional, que se presenta más confuso que nunca y claramente hostil, en cuanto a facilitar a los países periféricos su tránsito hacia la elevación de sus respectivos niveles de desarrollo. Luego de más de una década de la caída del muro de Berlín, y cuando pareciera que los fuegos artificiales del triunfalismo occidental no se aún apagado, observamos un mundo tan agresivo y violento como el de la guerra fría, pero mucho más impredecible tanto desde el punto de vista de la seguridad internacional, como desde la dimensión económico-social. La proliferación parece difícil de ser frenada, los conflictos regionales clásicos se recalientan y la política internacional se militariza a instancias de la denominada “doctrina de la guerra preventiva”, impulsada por la administración norteamericana.

Desde un punto de vista económico-social, el mundo se presenta como mucho más inequitativo y la brecha entre los centros más desarrollados y la periferia se ahonda. Asimismo, hasta las sociedades más desarrolladas tienen sus propios centros y sus respectivas periferias, convirtiéndose en “sociedades duales”. Como consecuencia de todo ello, ciertas regiones parecen haberse caído del mapa y no parecen ni siquiera ser cooptables por el primer mundo. Ello acelera los procesos migratorios desesperados que provoca fuertes reacciones de las sociedades europeas y norteamericana. En otras partes del mapa, como América Latina, las sociedades se debaten en intentar evitar que los procesos de transición a la democracia se vean frustrados por la incapacidad de dar respuesta a las necesidades básicas reclamadas por sus ciudadanos.

Es en este contexto, que se cuestiona la supervivencia del Estado-nación como unidad constitutiva del sistema internacional, como producto de importantes cambios estructurales como el fenómeno de la interdependencia y de la globalización, donde la Argentina debe repensar su estrategia de desarrollo. Dicha estrategia, pasa ineludiblemente por hacer frente a las consecuencias nefastas que nos dejó el modelo neoliberal impulsado en los 90s, reconstruyendo la estatalidad, sobre bases y conceptos diferentes. Esa reconstrucción requerirá de tener muy en cuenta el contexto internacional, y en particular el proyecto estratégico nacional más importante que la sociedad democrática ha elevado como una de las pocas políticas de estado. Nos referimos al Mercosur.

Pero el proceso de integración, requiere como primera cuestión para que la Argentina pueda llevar adelante su estrategia de maximizar su interés nacional en términos de elevar sus niveles de desarrollo, la reconstrucción de su Estado, que corporiza las fuerzas

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

políticas y sociales que pretenden retomar la conducción del accionar internacional de la nación. Las fuerzas del mercado, legitimadas por el neoliberalismo, intentaron reemplazar al Estado en la conducción estratégica del proceso de integración durante la última década. Ello produjo, que el Mercosur fuese evaluado sólo en función de los volúmenes de comercio que favorecían o perjudicaban a nuestro país.

No caben dudas, que el rol a jugar por la Argentina en la subregión, depende en gran medida de la capacidad que tenga el país de reconstruir su Estado y de la efectiva capacidad de coordinar esa acción estatal tanto interna como internacionalmente. Ello le permitirá a la política retomar la conducción estratégica de la agenda nacional, y asumir un liderazgo político subregional que permita sopesar la asimetría de poder económico de Brasil, y evitar cualquier tentación hegemónica que desnaturalice el proceso de integración.

### La selva global

Han pasado más de catorce años en que el mundo nuclearizado, sufrió los efectos de una gran guerra sin que se disparara ni un sólo misil. El gigante soviético se desintegró como si hubiera tenido pies de barro, y una serie de nuevas repúblicas con nombres complicados de pronunciar, renacieron de la larga integración forzosa diseñada por Stalin. Hoy, más allá de los conflictos étnicos o religiosos o estrictamente políticos que se presentan entre estas ex repúblicas y Rusia, esta última continúa su proceso de inserción al “club democrático”, siendo partícipe de reuniones con el G7 y probablemente próximo socio de las potencias occidentales en la OTAN.

Alemania Occidental emprendió una de las empresas que más temor generaba en sus Estados vecinos: la unificación de las dos Alemanias. Si bien los costos económicos que generó dicha unificación para la nueva Alemania fueron y siguen siendo muy altos, los riesgos que se temían no ocurrieron, y el proceso se desarrolló en forma muy prolija, y siempre en el marco dado por la Unión Europea.

Viejas repúblicas que vivieron bajo gobiernos autoritarios del denominado “socialismo real”, hacen fila para obtener el plácet para incorporarse a esta suerte de “paraíso desarrollista”, como es percibida la Europa integrada. Mientras tanto, los europeos de la primera hora, debaten entre abrir las puertas del club a otros (enlargement) o profundizar la integración entre los miembros más antiguos, entre permitir el ingreso de inmigrantes de sus ex colonias, que por razones económicas o políticas escapan de sus países, o fortalecer los controles para aumentar las restricciones.

Por su parte, Estados Unidos, pasó de un triunfalismo desmedido e irracional, que permitió que diversos intelectuales norteamericanos sostuvieran el fin de la dialéctica político-ideológica, la muerte de las ideologías y la consolidación de la unipolaridad mundial; a la sensación de un temor generalizado lindando con una suerte de paranoia colectiva, alentada desde el propio gobierno. Los dramáticos hechos del 11 de septiembre, tuvieron un alto impacto en la conciencia colectiva norteamericana, dejando en el olvido aquellos sueños kantianos de “paz perpetua” y de “nuevo orden internacional”. Pero al mismo tiempo, algunos “halcones” del establishment norteamericano, encontraron la oportunidad histórica para militarizar la política interna e internacional, aumentar el presupuesto de defensa y prepararse para que Estados Unidos asumiera el rol de gendarme global,, con o sin el consenso de la comunidad internacional.

Resultó muy interesante en estos años, el incipiente debate en Europa sobre cuanto presencia norteamericana debía continuar en el continente, a partir de la desintegración del imperio soviético. Dicho debate, parece haberse saldado cuando habiendo estallado el conflicto en los Balcanes, en el territorio de Kosovo, a pocos kilómetros de las principales capitales europeas, los europeos no supieron o no quisieron hacerse cargo de la cuestión, hasta que la OTAN, bajo el liderazgo norteamericano, impuso orden el área, pero después de la “limpieza étnica” y de muchos torturados y muertos inocentes.

Otros actores importantes como China, continuaron con un férreo control político interno de su compleja sociedad, pero profundizando ciertos cambios de tinte capitalista en sus ciudades costeras, que generaron importantes inversiones externas por parte de los empresarios de países vecinos, que se encuentran en las antípodas ideológicas del régimen de Pekin. En el mismo continente, las tensiones cíclicas entre la India y Pakistán por la región de Cachemira, continuaron en un equilibrio inestable, mientras la intervención norteamericana en Afganistán en busca de Bin Laden, recalentó el área sin observarse al día de la fecha un escenario más estable. Las constantes amenazas nucleares norcoreanas, como respuesta a su aislamiento internacional, han provocado que los más importantes actores del sistema internacional intervengan para generar algún marco para el desarrollo de conversaciones que eviten que el asunto se desmadre.

Por su parte, el Medio Oriente sigue siendo un polvorín. El fundamentalismo religioso asociado al terrorismo suicida, y la falta de una conducción política para contenerlo, por una parte, y la provocación que conlleva la expansión de asentamientos y colonias en tierras sujetas a negociación y los asesinatos selectivos, por la otra, pusieron a la paz como un objetivo prácticamente inalcanzable. Gran parte de la seguridad internacional se juega en esa zona, por lo tanto no parece ser una cuestión que solo involucre a los dirigentes políticos de esa región. De hecho, ciertos “daños colaterales” ya tuvieron a los argentinos como víctimas, y ninguna sociedad está exenta de continuar en la lista.

Son muchos los actores y regiones importantes que no están mencionadas en esta pincelada global, pero alcanza para ejemplificar la descripción que hemos realizado en la introducción de este trabajo, en lo que respecta al mundo de la post guerra fría. Allí decíamos que “...el escenario internacional se presenta más confuso que nunca y claramente hostil, en cuanto a facilitar a los países periféricos su tránsito hacia la elevación de sus respectivos niveles de desarrollo.”

“Luego de más de una década de la caída del muro de Berlín, y cuando pareciera que los fuegos artificiales del triunfalismo occidental no se aún apagado, observamos un mundo tan agresivo y violento como el de la guerra fría, pero mucho más impredecible tanto desde el punto de vista de la seguridad internacional, como desde la dimensión económico-social. La proliferación parece difícil de ser frenada, los conflictos regionales clásicos se recalientan y la política internacional se militariza a instancias de la denominada “doctrina de la guerra preventiva”, impulsada por la administración norteamericana.”

En estos últimos 14 años, también se desarrolló una “**revolución democrática**” en América Latina, pero en un contexto de “**dependencia profundizada**”, lo que redujo aún más las opciones políticas de las dirigencias a cargo de los respectivos procesos de transición.

Esta suerte de reafirmación democrática, se realiza con el respaldo no más que retórico, por parte de los europeos occidentales y con una dosis de esperanza de las administraciones norteamericanas, por darse en el marco del denominado “**Consenso de**

**Washington**", una suerte de "corralito ideológico", impulsado por la potencia con mayor poder relativo en el escenario internacional de la post guerra fría. Esa suerte de "protectorado ideológico", marcaba con dureza el estrecho sendero por donde las jóvenes democracias podían caminar. Estas democracias endeudadas y restringidas, ofrecían un escenario más previsible y menos contestatario que las democracias de los 70's.

Todo ello en el marco de una globalización ilimitada, que penetraba y continúa haciéndolo, las diferentes fronteras, sin previo consentimiento de los respectivos Estados-nación. Obviamente, depende el lugar que cada Estado ocupa en la estructura de poder mundial, para poder lidiar con mayor o menor éxito, con las fuerzas del mercado. **Los Estados en general han perdido en términos relativos capacidad para ejercer eficazmente la gobernabilidad internacional, pero, los Estados de las sociedades periféricas, como en el caso argentino, tienen también enormes dificultades para ejercer la gobernabilidad dentro de sus propias fronteras.**

No podemos hablar sólo de de la crisis del Estado-nación, porque lo que está en juego, es la viabilidad misma de la democracia como tipo de régimen político. Tantas restricciones, tanta condicionalidad, tan pocas esperanzas para terminar con la inequidad social que padecen nuestras sociedades, están generando una crisis de legitimidad del propio sistema democrático. La dirigencia de nuestros países, no solo tiene la ardua tarea de negociar con sus acreedores, sino que debe reconstruir la estabilidad, para liderar desde allí el proceso de relegitimación democrática y reparación nacional.

En particular, la Argentina plesbiscitó una nueva generación para hacerse cargo de los asuntos públicos, que parece en principio dispuesta a dar el debate en relación al modelo neoliberal implementado en nuestro país durante la larga década del 90, y las consecuencias políticas, sociales y económicas, sobre la sociedad argentina en su conjunto. Específicamente, el vaciamiento de la capacidad de control y regulación del Estado, adecuándolo a la lógica de las fuerzas del mercado global, para que estas puedan obtener márgenes de ganancias fuera de todo parámetro internacional, pero sin generar ningún "efecto derrame" virtuoso, sino mayor concentración de la riqueza, más inequidad y marginalidad social.

Retomando la cuestión del Estado, cabe reafirmar, que los diferentes cambios operados en el sistema internacional, han jaqueado en términos relativos al "modelo de Westfalia". Si bien el mundo sigue compuesto y dividido en Estados en un contexto anárquico, es decir que no reconocen ninguna autoridad superior, cabe preguntarse acerca de la extensión actual de dicha soberanía. Así como, si el establecimiento de instituciones producto de los procesos de integración regional, o de consolidación de ciertos regímenes internacionales, no conlleva de alguna manera, un reconocimiento de esas instituciones o regímenes, como superiores a los órdenes jurídicos nacionales.

A pesar de la falta de una autoridad global, la posibilidad de seguir señalando que la responsabilidad por las acciones ilegales transfronterizas de los Estados, es un asunto privativo de los propios afectados, no parece compatible con el avance de la regulación internacional sobre los derechos humanos o la creación de la Corte Penal Internacional.

En síntesis, si bien cada Estado mantiene la prioridad de evitar restricciones a su libertad, ciertos cambios estructurales en el sistema internacional, han llevado a que muchas fuentes de diseño y elaboración de las políticas que influyen fronteras adentro, provengan de otros actores no estatales (instituciones, organismos, etc.). Obviamente, los países en

desarrollo, con economías débiles y endeudadas son más vulnerables y dependientes de fuerzas y relaciones económicas sobre las cuales tienen poco o ningún control.

*“...Aunque la internacionalización de la producción y las finanzas sitúa muchos instrumentos de control económico fuera del alcance, incluso de los países más poderosos, los que se ubican en el extremo inferior de la jerarquía global, sometidos a los efectos más intensos de la desigualdad, ven sustancialmente empeorada la posición.” (1)*

La intensificación de los procesos de interconexión regional y global, la proliferación de los acuerdos internacionales y las formas de cooperación intergubernamental, fueron erosionando la distinción entre los asuntos domésticos e internacionales (intermística). (2)

El Estado se convirtió en una arena fragmentada de elaboración de políticas permeado por los grupos internacionales (gubernamentales o no gubernamentales), así como por las agencias y fuerzas domésticas. No obstante ello, el sistema internacional continúa siendo representado esencialmente por el Estado, confirmando su rol de “unidad constitutiva” por excelencia, compitiendo incluso con otras unidades políticas que comenzaron a desarrollarse rápidamente, en un marco creciente de interdependencia y reducción relativa de la “anarquía estructural”, como fuera descrito más arriba. Es decir, que si bien el Estado aún sobrevive y no parece existir ninguna entidad política que lo reemplace, las relaciones internacionales están lejos de expresarse exclusivamente como relaciones interestatales.

**Reconocer que el Estado ha perdido poder**, a partir de una suerte de aspiración hacia arriba, por parte de las organizaciones supranacionales y regímenes internacionales; hacia abajo, por la expansión de los individuos, en pos de una mayor participación en los asuntos que los afectan; y por los costados, como consecuencia de la proliferación de organizaciones no gubernamentales, que nacen para encontrar soluciones a “nuevos problemas”, que traspasan las fronteras de las naciones y requieren de una atención menos nacional y más transnacional; **no significa que dicha pérdida haya sido en forma proporcional.**(3)

Parece una interpretación forzosa, entonces, insistir con la próxima desaparición del Estado. En realidad, como afirma **Anne Marie Slaughter, el Estado esta sufriendo un proceso de desagregación en sus diferentes componentes y según sus funciones específicas.** Estos componentes los representan entre otros las Cortes de Justicia de cada uno de los Estados, las agencias regulatorias, los Poderes Ejecutivos, los Congresos, entre otros, y junto a sus respectivas contrapartes van conformando redes que se convertirían en una suerte de “orden transgubernamental”. (4)

Esas redes transgubernamentales, justificarían su existencia, en los nuevos problemas de carácter global que se incorporan a la agenda, como el terrorismo, el crimen organizado, la degradación ambiental, el lavado de dinero, etc.; y aportarían un nuevo modo de gobernabilidad internacional, donde la soberanía estatal no desaparece sino que también se desagrega. (5)

Esta perspectiva teórica denominada “**transgubernamentalismo**”, da respuesta a dos corrientes políticas opuestas, generalmente relevantes en la mayoría de las naciones. Por un lado, brinda seguridad a los conservadores, que temen que el Estado nación pierda soberanía en beneficio de las instituciones internacionales. Por otro, ofrece garantías a aquellos liberales que están preocupados por la falta de poder regulatorio en una economía globalizada.

Asimismo, esta visión tiene la flexibilidad suficiente para responder a las crisis internacionales, es apta para planificar la prevención de futuras crisis internacionales, es apta para planificar la prevención de futuras crisis, permite incorporar a más cantidad de actores sin importar el tipo de régimen al que adscriban y aporta un mecanismo funcional a la gobernabilidad mundial sustentada sobre una base imprescindible de poder. (6)

Los aportes hasta aquí presentados, nos permiten observar que la globalización está transformando la naturaleza del Estado y el alcance de su poder en el escenario internacional. Sus nuevas funciones y responsabilidades, tienen que ver con una agenda internacional más compleja y un escenario global impredecible. La creciente interdependencia, obliga a los Estados a comprometerse con cuestiones que no pueden ser administradas en forma unilateral, sino que requieren un juego más cooperativo, sin que ello implique dejar de considerar el propio interés nacional.

Es más, la mejor defensa del interés nacional, es para muchos Estados, fortalecer los mecanismos de integración regional para incrementar el poder de negociación internacional de cada uno de los socios, y/o ser activos participantes de regímenes e instituciones internacionales. Esa cesión voluntaria de soberanía, no implica necesariamente un debilitamiento estatal. Es una apuesta estratégica y de posicionamiento realista frente al proceso global.

### **Globalización, Estado y mercado.**

Está claro entonces, que más allá de la dimensión teórica o ideológica, con que se intenta decodificar el proceso de globalización y sus consecuencias, lo que está detrás es una tradicional lucha de poder. ¿Quién regula: el Estado o el mercado? y luego ¿Quién distribuye (o asigna): el Estado o el mercado? (7)

Indudablemente, el mundo en su conjunto y en particular, los países periféricos, están padeciendo las consecuencias de un agudo desequilibrio en esa puja entre las fuerzas del mercado y las fuerzas políticas (corporizadas en el Estado), en beneficio de las primeras.

El proceso de globalización en la economía mundial, coincidió con un ciclo de crisis y reajuste del capitalismo, que llevó a una reasignación de recursos a escala planetaria. En los países periféricos, sus consecuencias, se observaron con la crisis del endeudamiento y con la última crisis del "welfare state", que implicó una drástica reducción del rol del Estado. Esa reasignación de recursos y distribución de factores, se desplazó desde la órbita tradicional del capitalismo dependiente (el Estado), hacia el actor más dinámico y relevante de la globalización, es decir, la corporación transnacional. (8)

Es innegable, que el Estado ha intentado adecuar las estructuras nacionales a las demandas de la globalización, sea por las presiones y condicionalidades exigidas por los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial), o como un intento de captar fondos e inversiones externas. Todo ello, ha sido funcional al interés estratégico de la corporación transnacional: que no quieren regulaciones, controles, ni políticas distributivas.

Sin embargo, y en consonancia con las conclusiones arribadas por el informe de expertos de la ONU (UNCTAD) (9), el orden interestatal, sigue siendo fundamental para la asignación y para la negociación. Más aún, con la expansión de los procesos de

regionalización y globalización, es necesario crear mecanismos de gobernabilidad internacional, que sólo pueden derivarse de políticas conducidas por los Estados.

Desde otra óptica, y con una posición más radicalizada, el historiador británico **Eric Hobsbawm**, afirma que *“...estamos frente a un capitalismo impersonal y desatado, que se expande destrozándolo todo, y en primer lugar a los Estados nacionales...”*, que a su juicio, *“...son los últimos garantes de los derechos individuales. Las identidades nacionales han derivado en nacionalismos excluyentes, duros y militantes, fundados en supuestas identidades étnicas o lingüísticas, a menudo inventadas por los historiadores...”*. (10)

Por su parte, **Vivian Forrester**, afirma en su último libro “El horror económico”, que la globalización legitimada por el neoliberalismo, hizo descartable a buena parte de la gente, generando un cambio de civilización de carácter irreversible, casi sin darnos cuenta, a partir de presentarse como la única forma de interpretación de la nueva realidad, como el único camino. (11)

Forrester insiste, que si hay algún concepto que resume mejor las consecuencias de la globalización, es la exclusión, pues la gente pasa a no ser imprescindible para la economía. Ello implica que existe *“...algo peor que ser explotado, que es no ser ni siquiera explotable...”*. (12)

### **Argentina y la globalización.**

La década del 80 termina en la Argentina con una creciente falta de productividad y de crecimiento económico, producto de una historia de ineficacia en la asignación de los recursos productivos disponibles y una deficiente incorporación de la innovación tecnológica al proceso económico. Ello provocó, probablemente, el colapso simbolizado por la hiperinflación, demostrando la vulnerabilidad estructural de la economía argentina.

No obstante ello, merece afirmarse que si bien no se logró concretar un fuerte avance en el desarrollo equitativo, las otras prioridades vinculadas a la construcción de los pilares institucionales de una república, con un tipo de régimen democrático y con un fuerte respeto a los derechos humanos fueron logradas.

La década del 90, comienza en lo interno, con un escenario caótico en lo económico e impredecible en lo político, mientras que en el contexto internacional, la caída del muro de Berlín y el avance sin pausa de la globalización, perfilaba un mundo en transición.

El gobierno de Menem, diagnosticó como las causas más relevantes de la falta de productividad de la economía argentina, la existencia de un mercado reducido, con una economía cerrada, con un fuerte sesgo antiexportador y demasiado cartelizada, y con políticas fiscales descontroladas.

Ante ello, y buscando el objetivo de ordenar la economía, desarrolló una estrategia de inserción en la economía global, a partir de realizar reformas estructurales: convertibilidad monetaria rígida, apertura unilateral de la economía y privatización de las empresas públicas.

El esquema diseñado, en particular la “convertibilidad monetaria”, era hiperdependiente del flujo de fondos externos. La política privatizadora, generó muchos ingresos por más de 30.000 millones de dólares, que permitieron crear un marco de estabilidad que duró

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

hasta el año 1994, cuando nuevamente la recesión cayó sobre la Argentina, agravada por la crisis mexicana (efecto tequila). El desempleo y la pobreza, iniciaron un camino de ascenso que, por su duración e intensidad, se convirtieron prácticamente en estructurales.

Superada la crisis del tequila en 1995, se abrió un nuevo ciclo ascendente, gracias al flujo de fondos de que provino de la venta de importantes empresas privadas nacionales, por parte de fondos de inversión extranjeros o empresas multinacionales. (13)

Por otra parte, la apertura unilateral de la economía, demostró que la globalización era un proceso de una sola vía, sobre todo para el caso argentino. En aquellos sectores, donde la Argentina tenía ventajas comparativas, como en el sector agroalimentario o en los servicios con mano de obra calificada, chocaron con mercados externos que continuaron ultraprotegidos, por parte de los mismos Estados que promovían el ideal neoliberal. (14)

Todo ello, aumentó el endeudamiento externo, la extranjerización de la economía, y un balance social deficitario: concentración de la riqueza, mayor desocupación y mayor fragmentación social. Otras crisis internacionales, como la del sudeste asiático (1997), la crisis rusa (1998) y la devaluación brasileña (1999), provocaron un vertiginoso deterioro de las variables macroeconómicas -aumento adicional de la deuda a 150.000 millones de dólares, incremento del déficit fiscal y suba del costo financiero.

Mejores teléfonos, mejores trenes, más facilidad de acceso a productos suntuarios extranjeros, desaparición de los molestos cortes de luz y de agua, pero impagables para la mayoría de los argentinos. El tan declamado “efecto derrame”, nunca ocurrió.

Excede la finalidad de este trabajo, explicar la cómplice deserción del Estado en beneficio de las fuerzas del mercado, donde la variable corrupción no puede ser soslayada. No puede considerarse que privatizar sin crear un marco regulatorio previo, con un ente que controle el propio proceso licitatorio, sea una mera distracción o negligencia. Fue una clara decisión política, una firme señal en favor de las fuerzas del mercado.

Una cuestión es dejar de lado la idea del Estado empresario, y otra es dejar un Estado sin estrategia de crecimiento, sin políticas específicas para ello, sin políticas reguladoras o de contralor. La concepción sesgada respecto a la reforma del Estado aplicada por la Administración Menem, implicó dejar al margen todo aquello que no era una oportunidad de negocios para el sector privado. La salud, la educación y la seguridad no estuvieron en la agenda. Si bien la Justicia estuvo en la agenda, fue a los efectos de politizarla y ejercer una peligrosa manipulación desde el Poder Ejecutivo, a los efectos de dotar de impunidad, a las políticas antes descriptas, y a riesgo de dejar renga la república.

Si la década del 80 fue considerada por los académicos como la década perdida, los 90's fueron, como afirma Gerchunoff, “la oportunidad perdida”. Argentina hizo su ingreso a la globalización de la peor manera. (15)

Como afirma el historiador Jeffrey Williamson, la Argentina y toda América Latina, están padeciendo una globalización que genera más insatisfacciones y más inequidad. (16) *“...Quizás se sumaron demasiado tarde a un proceso dictado por los países centrales o quizás no supieron como combinar o ser selectivos, frente a las distintas aperturas que aquellos exigían...”* (17)

En este momento, donde la Argentina intenta reconstruirse, parece oportuno revisar la forma en que se globalizó. *“...Por ejemplo: ...¿hay que fortalecer el Mercosur y*

*expandirlo? Me refiero a mantener barreras alrededor para que no implique absorber un capitalismo frenético, por lo menos en la forma “gringa”, sino que más bien pueda manejar su forma latina y tratar de obtener los beneficios de la integración dentro de esa restricción, antes de volver a intentar abrirse, cuando se sientan más confiados respecto de sus propias instituciones y gobiernos...” (18)*

Nos parece que Williamson pone el dedo en la llaga. El debate sobre que hacer con la Argentina está instalado en importantes centros académicos y políticos internacionales y en los organismos financieros, que de alguna manera colaboraron para arribar a esta situación.

Recordamos en este momento, que los principales actores de la década del 90, que impulsaron la estrategia neoliberal, así como sus principales beneficiarios, siguen insistiendo en que las “falencias” del modelo, se debieron a que el mismo no fue profundizado.

Desde el economista Rudiger Dornbusch, recientemente fallecido, afirmaba en junio del año 2002, que *“...las instituciones argentinas no funcionan, el gobierno no tiene reputación y la cohesión social ha colapsado. El mundo deberá proveer apoyo financiero a la Argentina una vez que el país acepte realizar reformas y que manos extranjeras tomen el control y la supervisión del gasto, la emisión de moneda y la administración de los impuestos. Es una ayuda-intervención como sucedió con Austria al final de la Segunda Guerra. Un equipo de banqueros extranjeros debería tomar el control de la política monetaria.” (19)*

Esta propuesta es al mismo tiempo patética e interesante. Por un lado, la solución Dornbusch no es factible políticamente para un país democrático moderno como la Argentina. Por otro, muestra la visión de muchos académicos que desde el Norte impulsan una **“solución para países fracasados”**, que son aquellos que no pueden gobernarse a sí mismos por diversas razones: guerras, desastres económicos graves, corrupción política, conflictos étnicos o religiosos, o algunas de ellas combinadas. Cabe destacar, que más allá de estos globos de ensayo de crear neo-protectorados del siglo XXI promovidos desde algunas Universidades, *“...son las propias elites empresariales y políticas de los países del sur las que promueven los pedidos de protección.” (19 bis)*

En Argentina, el debate también está instalado. El nuevo gobierno asumido apenas unos meses, recorre esta suerte de transición tratando de ordenar la explosiva herencia en el frente financiero y hace todo lo posible por marcar una línea opuesta al neoliberalismo. Debe conducir una Argentina que tiene su soberanía fuertemente hipotecada. No sólo es la deuda externa e interna. Los propios argentinos, no confían en su moneda, tampoco en sus instituciones políticas. Como afirma el economista Roberto Bouzas, los argentinos no fuimos capaces de *“...generar instituciones que nos permitan organizarnos, generar confianza y resultados cooperativos y permitir que esto se desarrolle en una interacción virtuosa”.* (20)

Ciertos efectos de las políticas llevadas a cabo en los 90's son prácticamente irreversibles. Un buen ejemplo de ello, es la desnacionalización de la economía. De las 500 empresas líderes de la Argentina, 314 son extranjeras o tienen capital extranjero, cuando en 1993, eran 220. (21)

Lejos está de nuestra perspectiva demonizar la nacionalidad del capital, pero es necesario asumir que por un lado, la desnacionalización produce cambios profundos en la sociedad y en la relación de ella con la política. Frente a tamaño poder transnacional, que respaldado por sus respectivos Estados nacionales, a través de sus agencias de Comercio o sus diplomáticos acreditados en el país, es necesario repensar nuestra dimensión institucional. Lo grave es afrontar esa relación sin Estado. Es justamente la reconstrucción de la estatalidad y sus instituciones, con políticas nacionales estratégicas, sobre la base de consensos fuertes, lo que podrá equilibrar tamaño desequilibrio.

Argentina ha construido el peor de los mundos: un mercado sin normas y un Estado destruido. Un mercado sin normas es el estado de naturaleza hobbesiano. Un Estado destruido, no tiene orientación estratégica, no puede implementar las políticas que el gobierno decida, no sirve para recaudar impuestos, no puede asegurar el respeto a la ley, y en una economía de mercado, no puede hacer valer los contratos o preservar la competencia. (22)

En la reconstrucción de la estatalidad, debe tenerse presente la importancia del creciente rol mediatizador entre la dimensión interna y la dimensión externa. Por un lado el Estado mediatiza los procesos externos y los intenta adecuar a las realidades nacionales, y por otro coordina la acción de los actores sub-nacionales frente a los actores supranacionales y frente a los otros Estados.

### **Argentina, Estado y transgubernamentalismo**

De acuerdo a como fuera analizado más arriba, adscribimos a la perspectiva teórica del transgubernamentalismo, para comprender la crisis actual del Estado-nación en el contexto de la globalización. Ello aplicado a la Argentina, implica asumir que la Cancillería a perdido, si es que alguna vez lo ha tenido, el monopolio de la relación externa del Estado. Es decir, que la desagregación del Estado en sus componentes, de acuerdo a sus funciones específicas, genera una internacionalización de sus diferentes agencias: los Ministerios, las Provincias, las Municipalidades, etc. Ello se debe, como también fue descrito en este trabajo, por la mayor complejidad de la agenda, y por la existencia de un mundo más traspasado transnacionalmente.

Por otra parte, la internacionalización de las diferentes agencias no significa que ello recorta el rol específico que tiene la Cancillería dentro del Estado. De hecho, las cuestiones de comercio internacional e integración económica, son nuevas funciones que se están llevando a cabo.

Que las diferentes agencias del Estado nacional, provincial y municipal tengan individualmente una mayor internacionalización, a partir de intervenir en seminarios, congresos, conferencias internacionales, exposiciones, o celebren acuerdos bilaterales o multilaterales, no significa necesariamente una mayor presencia Argentina en el mundo globalizado o una participación eficaz y funcional al interés nacional.

Para que esa internacionalización sea realmente eficaz y sea funcional al interés de toda la nación, requiere de un nivel de coordinación estatal que al día de hoy no existe. La coordinación interagencias es vital para una eficaz tarea estatal, tanto en el plano interno, como más aún en el escenario internacional. Ello evitaría las fricciones interagencias, la superposición de roles y acciones, la fragmentación del proceso decisorio y la incoherencia del accionar externo del Estado.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Por una cuestión natural en función de su profesionalismo y responsabilidad específica, la Cancillería debería asumir ese rol de "coordinador de la acción externa del Estado". Esa coordinación, debería darse en tres niveles: la dimensión subestatal (Provincias, Municipios y ciudades), la dimensión estatal (agencias gubernamentales, Justicia, Fuerzas Armadas, etc) y la dimensión transnacional (que involucra a las organizaciones de la sociedad civil transnacionalizadas y otros actores privados).

En relación a los mecanismos prácticos para llevar adelante dicha coordinación, cabe señalar que la Cancillería tiene una Subsecretaría de Asuntos Institucionales desde donde podría contactarse con las personas clave designadas por cada una de las Pcias, Municipios, y ciudades, por cada uno de los Ministerios y las Fuerzas Armadas. Obviamente, esto requiere de una decisión política que permita superar las típicas actitudes mezquinas y egoístas, que se dan en toda organización, donde muchas veces se privilegia percepciones de menor orden en lugar de observar estratégicamente lo más conveniente para el interés nacional. Insistimos, no es cuestión de obturar el relacionamiento externo de cada una de las agencias, ni evitar la construcción de redes transgubernamentales bilaterales o multilaterales, muy por el contrario; sino que todas esas acciones tengan una coordinación previa para imprimirle mayor coherencia y mayor peso específico a la estrategia internacional argentina.

En relación con la diplomacia transnacional, la Cancillería debería tomar la iniciativa, de tomar contacto con las más importantes organizaciones de la sociedad civil que han llevado adelante un proceso de transnacionalización, a los efectos de coordinar, cuando ello sea posible, su participación en diferentes instancias internacionales. Ello permitiría, en algunos casos, potenciar la posición internacional argentina a través del consenso entre Estado y sociedad civil. Cuando ello no sea posible, al menos será positivo mantener un diálogo actualizado de las diversas posiciones y gestiones que dichas organizaciones llevarán adelante.

La Cancillería ha llevado adelante una política muy audaz por el cual ha formalizado acuerdos con diferentes cámaras empresarias, mediante los cuales destaca funcionarios diplomáticos en las propias empresas que tiene un relacionamiento comercial externo. Ello permite, por un lado, que el Estado asista al sector privado en el complejo proceso de inserción en la economía global, por otro lado, que funcionarios del Estado incorporen a su experiencia la problemática del sector privado, y en esa cooperación todos ganan, y en particular el país, a partir de una relación más virtuosa entre el Estado y el mercado.

Algunas Cancillerías, como Itamaraty, desarrolla una política de destacar funcionarios diplomáticos en las diferentes agencias gubernamentales, e incluso en algunos Estados o Provincias, con la idea de ser un canal de comunicación directo con la agencia encargada de desarrollar la estrategia de internacionalización del Estado. De alguna manera, las tareas de coordinación arriba referidas, podrían ser llevadas a cabo, a partir que funcionarios propios de cada agencia sean los interlocutores con la instancia responsable de la Cancillería, como así también, la propia Cancillería podría designar algunos funcionarios que están en la República, a realizar dicha tarea en las propias agencias gubernamentales. Hoy en día, observamos que muchos funcionarios diplomáticos, están cumpliendo funciones en diferentes niveles de la estructura gubernamental, pero no por una estrategia de la Cancillería, y coordinada con la agencia respectiva, sino por la propia relación personal del funcionario diplomático con el funcionario de la agencia gubernamental en cuestión.

Resulta indispensable, para que la Argentina pueda llevar adelante una estrategia internacional creíble y eficaz, que sus iniciativas provengan de un firme consenso

doméstico. Al liderazgo político democrático, y a las diferentes reformas institucionales vinculadas a la transparencia y a la independencia de los poderes del Estado, resulta imprescindible incrementar el listado de políticas de estado que la democracia argentina supo conseguir desde 1983. Democracia, derechos humanos, rol de las fuerzas armadas y cooperación e integración regional representan valores y políticas que tienen el consenso mayoritario de la sociedad política y de la sociedad civil. Las políticas de estado permiten pensar en el mediano y largo plazo y construir una agenda estratégica. Un país con políticas de estado es más confiable y es más predecible en el escenario internacional. De esa agenda estratégica a conformar, surgirá la manera en que la Argentina está dispuesta a elevar el nivel de desarrollo de su pueblo.

Afirmamos, que la reconstrucción del Estado requería de entender el contexto internacional y repensar la forma en que la Argentina se globalizó. A partir de allí, debe quedar claro que Argentina define al Mercosur como su estrategia de inserción internacional más importante. Es decir, que no solamente el Mercosur es un espacio de integración comercial que aspira a convertirse en términos técnicos un mercado común, sino que a partir del fortalecimiento de una “alianza estratégica” con Brasil, debe relanzarse el proyecto integrador a partir de objetivos concretos, posibles, con tiempos precisos cumplibles y que implique una construcción institucional que le de una estructura funcional a los objetivos comprometidos. El esquema debería partir del fortalecimiento de la coordinación política para que se pueda avanzar en la coordinación de políticas económicas. Esto no es más ni menos que invertir los términos con que la Argentina encaró el proceso integrador en la década del 90.

Cuando la Argentina recibió el modelo neoliberal, y se convirtió en su mejor alumno, comenzó un proceso de desarticulación de la estructura estatal sin más estrategia, que dejar que el mercado asigne y distribuya. Ello implicó, abandonar la iniciativa política en el proyecto integrador subregional, y evaluar su comportamiento a partir de los números que iba arrojando la balanza comercial. Se apartó de la esencia mercosuriana nacida en aquel acuerdo entre los Presidentes Alfonsín y Sarney.

Las fuerzas del mercado tomaron la iniciativa y fueron impulsando la agenda del lado argentino. Comenzó entonces, a producirse una suerte de esquizofrenia, donde por un lado el gobierno argentino reivindicaba los acuerdos con Brasil y lanzaba el Mercosur, y por otro, tomaba decisiones de política exterior, sin coordinación y en algunos casos, sin información previa a su principal socio, con el objetivo de consolidar “relaciones carnales con los Estados Unidos”.

Esa política de “alineamiento automático” a la potencia del norte, no parecía tener sintonía alguna con la idea de profundizar la asociación con Brasil y profundizar el Mercosur. Excepto, que se mirara al Mercosur como una mera política comercial. De hecho, la Argentina comenzó a enviar señales desesperadas a Washington, que estaba dispuesta a establecer un acuerdo comercial bilateral de carácter privilegiado, aunque ello implicara la partida de defunción del Mercosur. Ese acuerdo no se logró, porque las autoridades norteamericanas no lo promovieron, y cuando esto fue claramente percibido por el gobierno argentino de entonces, redireccionó su política nuevamente hacia la subregión.

Argentina debe consolidar su alianza estratégica con Brasil, no sólo para impulsar la integración económico-comercial, sino para coordinar sus políticas externas en todas las áreas donde sus intereses lo permitan. Debe impulsar proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e industrial comunes, asociación de cadenas productivas para

aumentar la competitividad de nuestros propios mercados y fuera de ellos, en el marco de una agenda de cooperación binacional, al estilo de lo que se avanzó en el campo nuclear.

Argentina tiene que tomar la iniciativa para que el Mercosur sea promovido internacionalmente, se instale su marca, genere hechos culturales hacia adentro y hacia afuera de la región, priorice la cooperación educativa y tecnológica y coordine e interactúe entre el accionar de los socios, en las diversas negociaciones políticas y económicas internacionales. Cabe destacar, que el Mercosur es reconocido como un bloque para negociar con otros bloques. Eso no había pasado nunca en América Latina. Ningún proceso integracionista anterior había sido reconocido con una personería internacional tan vigorosa.

Según el economista José María Fanelli, del Cedes, *“...la teoría económica moderna dice que la geografía importa, y mucho. Brasil es el socio natural más importante que tenemos. Y la potencialidad del Mercosur es evidente en las cifras: representa el 4% de la economía mundial, pero sólo el 2,5% del comercio y absorbe 6% de la inversión externa directa. Es decir, que atrae más capitales que lo que su tamaño indicaría y comercia mucho menos que lo que podría. Para que estas cifras se acerquen a una mayor paridad, la Argentina tendría que duplicar holgadamente sus exportaciones.”* (23)

Como dice Jorge Forteza, jefe local de la consultora Booz Allen and Hamilton, la Argentina y Brasil, sumados, son dos Españas. Hay que prestar atención a ese dato. El objetivo, ahora, no es usar al Mercosur como una frontera para protegernos del mundo, sino al revés, salir juntos a exportar. Hacer frente a la globalización desde la alianza estratégica binacional en el marco del Mercosur.

Es impensable, hacer una alianza estratégica con Brasil e impulsar el Mercosur, sin la previa reconstrucción de la estatalidad y de las principales instituciones de la República. Asumir compromisos de la magnitud de lo que nos estamos refiriendo, requiere a toda una maquinaria estatal trabajando para ese proyecto. Aparte de las tareas domésticas que cada agencia del Estado debe realizar, debe pensar su gestión en clave Mercosur. Ello requerirá una mayor capacitación de nuestra burocracia profesional en el tema, y por sobre todas las cosas una aceptada coordinación intragubernamental y entre el Estado nacional, provincial y municipal.

Como afirmamos más arriba, la complejidad de la agenda internacional, el ascenso de nuevos temas que no pueden ser resueltos por cada Estado en forma unilateral, fueron erosionando la distinción entre los asuntos domésticos e internacionales, y ello requerirá aproximaciones multidisciplinarias para lidiar con ellos. El Estado no debe tener en materia internacional una actitud meramente reactiva. Debe pasar a asumir un rol proactivo. De tomar iniciativas, debe estar dispuesto a orientar, coordinar y regular internamente y a coordinar y liderar internacionalmente. Esto significa, que el rol a jugar por la Argentina en la subregión no debe ser de televidente de las acciones que proponga Brasil, sino de un socio que tiene mucho que aportarle a la alianza estratégica binacional y al Mercosur en general.

No es casual, que incluyamos un punto vinculado a la necesidad del liderazgo del Estado argentino en el marco subregional. En un contexto internacional donde se habla de unilateralismo y hegemonía global, se escuchan algunas voces que reivindican y otras que se asustan, de las supuestas intenciones del Brasil, de asumir un rol hegemónico en América del Sur. A pesar que el Presidente Lula ha dicho a todos los que lo han querido escuchar, que **“integración no significa cooptación”** y que **“...Brasil quiere políticas**

***solidarias con sus vecinos y no piensa ejercer acciones hegemónicas... ni con Argentina ni con nadie..."***, no son pocos los que están preocupados con la cuestión.

Al respecto y para terminar esta primera aproximación, cabe señalar que Argentina puede y debe asumir el liderazgo político en la subregión. Ello no será producto de una gracia de Brasil sino de la capacidad de acción y gestión política por parte del Estado argentino. Toda sociedad requiere un equilibrio, aunque los socios no tengan recursos de poder simétricos. Alemania es más poderosa en términos relativos que Francia, pero no podría decirse, que la sociedad que ambas naciones emprendieron a partir de la Comunidad del Carbón y del Acero, era verdaderamente desequilibrada. Alemania ejerce de hecho el liderazgo económico, pero Francia ejerce el liderazgo político. Ello permitió, que el matrimonio gozara desde su propio origen de gran legitimidad y que las percepciones originales paranoicas, sobre todo de la sociedad civil francesa, fueran cediendo a partir de los hechos de la realidad.

Argentina tiene suficientes recursos políticos y culturales como para conducir políticamente a la subregión. Toda conducción tiene límites muy precisos, debe reflejar el sentir y el pensar de todos sus socios. Brasil no puede imaginar que será posible construir una alianza sin respetar ciertos equilibrios, y el Mercosur no puede convertirse en un instrumento de ninguna nación en particular, sino debe ser el instrumento de toda la subregión, para desarrollar una estrategia que nos permita a todos elevar los niveles de desarrollo de nuestros pueblos.

### **Conclusiones.**

Sintéticamente, está claro que el contexto internacional que aparece como un dato, nos ofrece una hostilidad manifiesta para elevar nuestros niveles de desarrollo, pero que si no lo hacemos, corre peligro nuestro régimen político democrático y el futuro de nuestra sociedad. Es decir, que si bien el contexto internacional no puede cambiarse, no es cierto que exista un sólo camino para lidiar con esa realidad.

La Argentina, decidió globalizarse de la peor manera, a partir de haber comprado las recetas neoliberales, avaladas por los principales países desarrollados y por los organismos financieros internacionales. Con ello, desarticuló el Estado, que perdió toda capacidad de regular la actividad económica y asignar los recursos desde criterios protectivos y equitativos. Los espacios tienden a ocuparse, e inmediatamente las fuerzas del mercado ocuparon ese lugar. El resultado es ampliamente conocido: concentración de la riqueza, aumento dramático de la pobreza con todas las consecuencias sociales de ello derivado, alta desocupación e incremento notable del endeudamiento externo.

Hoy más que nunca es necesario repensar la globalización. Hoy más que nunca es necesario reconstruir la estatalidad y sus instituciones. Hoy más que nunca es necesario elaborar una agenda estratégica que aumente el escaso listado de políticas de estado que la democracia argentina supo conseguir. Una relación más fluida entre el sector público, el sector privado y el sector académico ayudaría para avanzar en esa línea.

A partir de allí, podremos llevar adelante una estrategia internacional funcional al interés nacional de manera más seria y más predecible, donde las diferentes agencias del sector público participen del juego transgubernamental, pero sobre la base de un liderazgo coordinador por parte de la Cancillería. Ello le dará más coherencia e impacto a la internacionalización transgubernamental. En definitiva, el Estado argentino es uno sólo, pero además debe parecerlo.

La alianza estratégica con Brasil y el proceso de integración subregional, es el pilar de la estrategia internacional argentina y la manera de corregir la manera incorrecta en que la Argentina se globalizó. Una mayor coordinación política debería proveer caminos más aceitados para avanzar en la coordinación de políticas económicas, educativas, científico-tecnológicas. Y más importante aún, permitiría desarrollar una estrategia internacional del mercosur más eficaz, más ambiciosa, donde las empresas de la región puedan colocar sus productos “mercosur” en mercados que por su magnitud y potencial, podrían ser grandes oportunidades para el crecimiento económico regional. Asimismo, las próximas negociaciones en el marco de la OMC y del ALCA, deberían demostrar que el Mercosur es la plataforma desde donde desarrollar la estrategia negociadora.

Así como en el siglo XVIII había quienes veían compatible la democracia con la esclavitud y otros no; hoy hay algunos que siguen creyendo que es compatible la democracia en los países periféricos como el nuestro, con niveles altísimos de desocupación, pobreza y marginalidad. Ya no es posible que siga habiendo gente que tenga que pedir permiso todos los días, para sobrevivir. El mercado no se ocupa de eso, es más, es parte del problema. El Estado tiene fines irremplazables y todos aquellos que nos comprometimos con la función pública, en cualquier área que trabajemos, debemos tener como imperativo categórico el desarrollo equitativo de nuestra sociedad. Quizás, frente al contexto actual pueda parecer inalcanzable, pero al mismo tiempo es irrenunciable.

### **Bibliografía.-**

- (1) Held, David; Democracia y el Orden Global: del Estado Moderno al gobierno cosmopolita. Paidós: Estado y Sociedad. 1997.
- (2) *ibid*, pag.109.
- (3) Slaughter, Anne M.; “The real new world”, en Foreign Affairs, Vol.76, N° 5, 1997, pag. 184.
- (4) *ibid*.
- (5) *ibid*.
- (6) *ibid*.
- (7) Bernal-Meza, Raúl; La Globalización: ¿un proceso y una ideología?. Mimeo. 1996.
- (8) *ibid*.
- (9) World Investment Report 1993. Transnational Corporations and Integrated International Production, New York, ONU, STC/CTC/156.
- (10) Hobsbawn, Eric; Años interesantes: Una vida en el siglo XX. Edit. Crítica. 2003.
- (11) Forrester, Vivian; El horror económico.
- (12) *ibid*.
- (13) Bermudez, Ismael; “Lo que la década del 90 se llevó”. Diario Clarín. Suplemento Zona, 4/2/01, pag.3.
- (14) Diario Clarín; Zona, 4/2/01, pag.5.
- (15) *ibid*.
- (16) Diario Clarín. Opinión, 11/8/02, pag.24.
- (17) *ibid*.
- (18) *ibid*.
- (19) Diario Clarín. Zona, 9/6/02, pag.3.
- (20) Diario Clarín. Zona, 28/7/02, pag.3.
- (21) Diario Clarín. Zona, 28/7/02, pag.5

**Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

- (22) Martínez Nogueira, R; "Una reforma necesaria", en Diario Clarín, 16/12/01, pag.24.
- (23) Diario Clarín. Económico, 14/7/02, pag.6.