

HACIA EL ESTADO RED?

Globalizacion economica e instituciones politicas en la era de la informacion

Manuel Castells
Catedratico de sociologia y Catedratico de planificacion,
Universidad de California, Berkeley

Ponencia presentada en el Seminario sobre "Sociedad y reforma del estado", organizado por el Ministerio de Administracao Federal e Reforma Do Estado, Republica Federativa do Brasil.

Sao Paulo, 26-28 marzo 1998

*** Por favor, no difundir o publicar sin permiso del autor y de los organizadores del seminario.

Preambulo

"De modo que, tras pasar mi vida estudiando y luchando para cambiar mi pais, cuando al fin llego a presidente, ahora me dices, Manolo, que el estado ha perdido su capacidad de accion. Obviamente, no lo puedo aceptar" Fernando Henrique Cardoso, en el Seminario de la Fundacao Guimaraes, previo a su inauguracion como presidente de Brasil. Brasilia, 1 de diciembre de 1994.

Esta ponencia trata de aportar elementos de respuesta a la legitima indignacion de quien es, en mi opinion, uno de los mas preclaros gobernantes de nuestro tiempo. Desde luego que la propia experiencia de su administracion en estos cuatro anos ya ha encontrado por si misma las respuestas que importan, las que resultan de la practica, sin necesidad de ponencias academicas. Se ha podido constatar, en Brasil, como en el resto del mundo, que el estado sigue siendo un elemento esencial de regulacion economica, de representacion politica y de solidaridad social. Pero dentro de importantes limites estructurales y culturales y con formas de actuacion que son historicamente nuevas. En realidad, aquellos estados que no han sido capaces de transformarse en el nuevo contexto historico, se han desplomado (como la Union Sovietica), estan en profunda crisis (Mexico, Colombia, Indonesia, Argelia, Turquia, India) o viven en su propia mitologia, tal vez destinados a un dramatico despertar (Cuba, Corea del Sur, Japon, tal vez Francia, entre una larga lista de candidatos a una proxima crisis institucional).

En esta ponencia trato de identificar los principales procesos de ambito mundial que han transformado la economia, la cultura y la sociedad en la ultima decada, analizando el como y el por que del actual desbordamiento del estado nacion construido desde la edad moderna y de la crisis de legitimidad que sufren sus instituciones y sus representantes. Sobre la base de ese analisis examinare los procesos mediante los cuales diversos estados han reaccionado a la doble crisis de perdida de poder y de perdida de legitimidad, mediante la multilateralidad de sus acciones y la descentralizacion de sus instituciones. Asi puede percibirse la

emergencia de una nueva forma de estado, que denomino estado red, como forma institucional que parece ser efectiva para responder a los desafios de la era de la informacion. En fin, con harto atrevimiento, esbozare, a guisa de conclusion, algunas hipotesis sobre la relacion entre reforma de la administracion publica y el proceso historico de construccion del estado red.

Tres advertencias sobre el caracter de este texto. Para poder centrarme sobre los elementos analiticos del mismo, me permito remitir al lector, para los datos y observaciones que sustentan este analisis, a mi trilogia recién publicada "The Information Age: Economy, Society, and Culture" (Oxford, Blackwell, 1996-98), en donde se proporciona una base documental que hace plausible el analisis aqui presentado, sobre todo en el capitulo 2 del volumen 1, los capitulos 5 y 6 del volumen 2, y los capitulos 3 y 5 del volumen 3. Anado a ello algunas referencias bibliograficas que pueden contribuir a documentar el debate que aqui planteo. En segundo lugar, aun siguiendo de cerca la situacion de Brasil, he tratado, deliberadamente, de evitar entrar en el analisis concreto de la politica del estado brasileno, excepto en algunos ejemplos que puedan ayudar a la comunicacion. Creo que la aportacion de esta ponencia debe situarse en un plano analitico general que estimule el debate sobre la politica administrativa. La elaboracion de dicha politica requiere una informacion mucho mas concreta, asi como una explicitacion de los intereses y objetivos politicos en juego. En fin, a pesar de las apariencias, rechazo cualquier tipo de toma de posicion normativa en esta ponencia. El estado red no es la nueva utopia de la era de la informacion. Es, si mis datos y observaciones no estan errados, la forma institucional que surge y se adecua a los nuevos problemas de administracion publica y gestion politica, tal y como puede observarse en la Union Europea, en Estados Unidos, posiblemente en China y, creo, potencialmente, en el propio Brasil. La formula no esta exenta de problemas, tal y como mostrare mas adelante. Pero parece ser la principal respuesta operativa a la crisis estructural del estado en la era de la informacion. De ahi el interes practico en pensar los mecanismos de relacion entre el surgimiento del estado red y la reforma de la administracion – con las limitaciones inherentes a la operatividad de cualquier reflexion que se plantee al nivel de generalidad en que se situa este texto.

Globalizacion, informacionalizacion y crisis del estado nacion

Que es la globalizacion? Es el proceso segun el cual las actividades decisivas en un ambito de accion determinado (la economia, los medios de comunicacion, la tecnologia, la gestion del medio ambiente, el crimen organizado) funcionan como unidad en tiempo real en el conjunto del planeta. Se trata de un proceso historicamente nuevo (distinto de la internacionalizacion y de la existencia de una economia mundial) porque solo en la ultima decada se ha constituido un sistema tecnologico (telecomunicaciones, sistemas de informacion interactivos, transporte de alta velocidad en un ambito mundial para personas y mercancias) que hace posible dicha globalizacion. La informacionalizacion de la sociedad, a partir de la revolucion tecnologica que se constituye como nuevo paradigma operativo en la decada de los setenta, es la base de la globalizacion de la economia. La exitosa perestroika del capitalismo, junto con la fracasada reestructuracion del estatismo, condujeron en la ultima decada a la constitucion de un sistema economico articulado globalmente, funcionando con reglas cada vez mas homogeneas entre las empresas y territorios que lo constituyen. En efecto, por primera vez en la historia, la economia de todo el planeta es capitalista – aunque haya sectores productivos estatales que aun escapan a la logica estricta de la ganancia, si bien con crecientes dificultades de supervivencia. No se trata, obviamente del fin de la historia (una mamarrachada intelectual digna de Lysenko). Pero si es, en este fin de milenio, nuestra historia. Y el futuro se construye, materialmente, a traves del presente.

Ahora bien, no todo es global. En realidad, la inmensa mayoria del empleo, de la actividad economica, de la experiencia humana y de la comunicacion simbolica es local y regional. Y las instituciones nacionales continuan siendo las instituciones politicas dominantes, y lo seran en el futuro previsible. Sin embargo, los procesos estructurantes de la economia, de la tecnologia, de la comunicacion, si estan cada vez mas globalizados. Tal es el caso de los mercados financieros, de las redes productivas y comerciales de las principales empresas

industriales, de los servicios estratégicos a las empresas (finanzas, publicidad, marketing), de los grandes medios de comunicación, de la ciencia y la tecnología. Este sistema global tiene estructura de red que, valiéndose de la flexibilidad proporcionada por las tecnologías de información, conecta todo lo que vale y desconecta todo aquello que no vale o se devalúa: personas, empresas, territorios, organizaciones. Por ello la globalización es a la vez segmentación y diferenciación. Junto a la conexión de las multinacionales y sus redes auxiliares, junto a la inter-relación de los mercados financieros, se observa la marginación de grupos sociales, de personas, de actividades y, a veces, de regiones y países enteros. La globalización es a la vez dinamismo productivo, inclusión de los creadores de valor, y marginación social, exclusión de quienes carecen de interés como productores o consumidores desde la perspectiva de productividad, competitividad y ganancia, que se constituyen en el criterio fundamental para mercados desregulados y economías privatizadas.

En la medida en que formas estadísticas de organización de la economía han sido incapaces de asimilar la revolución tecnológica informacional (Castells y Kiselyova, 1995) y han dejado de representar una alternativa viable, globalización, desregulación y privatización se han hecho procesos estrechamente relacionados, aunque no necesariamente (y esto es fundamental) con los mismos ritmos y la misma extensión.

Cuales son los efectos de dicha globalización multidimensional sobre la capacidad de intervención del estado nacional?

El efecto más importante, y más ampliamente reconocido, es la globalización del capital y la interdependencia de los mercados financieros (Canals, 1997). En la década de los noventa, en todas las grandes economías, menos China, la circulación transfronteriza de capital supera con mucho el producto interior bruto del país, cuando a principios de los ochenta esa proporción no superaba el 25% del PIB. En 1997, los mercados internacionales de divisas cambiaron, en promedio, 1,3 billones (billones españoles: 12 ceros) de dólares al día. Es decir, una cantidad equivalente, más o menos, al producto interior bruto de Francia, por tanto superior al de todos los países, excepto USA, Japón y Alemania. Con la capacidad electrónica de desplazamiento de unas monedas a otras, y de un mercado de valores a otro, en cuestión de segundos, ello quiere decir que cualquier modificación, real o anticipada, en el tipo de cambio de una moneda motiva desplazamientos masivos de capital que alteran la estabilidad monetaria. Por consiguiente, la estabilidad de las economías, y la previsibilidad de las inversiones (que condiciona la inversión y el empleo) dependen de la plena convertibilidad de la moneda y de la previsibilidad de su tipo de cambio dentro de límites razonables. Este es el sentido más directo de la globalización económica: la vinculación de facto de todas las monedas mundiales. La Unión Europea ha sacado la consecuencia inmediata de esta nueva realidad, instaurando el euro (no sin dificultades) como forma de estabilizar su espacio económico y de independizarlo, relativamente, del dólar. Las economías asiáticas y latinoamericanas, han hecho de la convertibilidad estable con el dólar el centro de su estabilidad y, por tanto, de su integración competitiva en los circuitos mundiales de producción y comercio. La estabilidad monetaria, como Brasil sabe mejor que nadie, es la base indispensable de la integración en la economía global. Ahora bien, la vinculación de las monedas implica, de hecho, la armonización de las políticas macroeconómicas y, por tanto, de los criterios presupuestarios. Ningún país, ni siquiera los Estados Unidos, puede determinar su política monetaria, crediticia o fiscal al margen de la evolución de los mercados financieros. Hasta el punto de que los Bancos Centrales son cada vez más independientes de los gobiernos, puesto que la falta de independencia conlleva el castigo de los mercados financieros. La disciplina de los mercados globales sobre las políticas económicas nacionales significa la pérdida, definitiva, de la soberanía económica nacional – si bien no la pérdida de la capacidad de intervención. En otras palabras, los estados, todos los estados, tienen que navegar en el sistema financiero global y adaptar sus políticas, en primer lugar, a las exigencias y coyunturas de dicho sistema. Lo cual plantea dos problemas: el primero es que las reglas del juego inscritas en los mercados financieros obligan a asegurar tasas de ganancia a los inversores que definitivamente desplaza la generación de riqueza hacia la empresa privada, limitando la redistribución (y el despilfarro público – que no el privado) a lo que sea factible una vez garantizada una ganancia normalizada en términos globales. El segundo, y mucho más importantes, es que el comportamiento de los mercados financieros, frecuentemente, no obedece a criterios económicos sino a turbulencias informativas, que, cuando surgen, son utilizadas por movimientos especulativos que desencadenan movimientos de capitales de tal amplitud que se hacen

incontrolables por los bancos centrales. Y los "especuladores" no son aviesos financieros, sino, sobre todo, grandes inversores institucionales (tales como fondos de pensiones) o "mutual funds" que recorren electronicamente el globo en busca de oportunidades de ganancia, siguiendo el ritmo de sus analistas financieros que escrutan sus computadoras y deciden en cuestion de segundos. De ahi la ampliacion desmesurada de tendencias, sobre todo en los llamados mercados emergentes, en donde, desde el punto de vista de los flujos globales de capital se mezclan indiscriminadamente Tailandia y Corea del Sur, con Rusia y Brasil. De ahi que la unica forma de prevenir la inestabilidad monetaria y financiera es, para los gobiernos, tratar de homogeneizar cada vez mas las economias nacionales con los mercados financieros globales. Y la homogeneizacion economica implica una convergencia de las politicas economicas en torno al criterio fundamental de permitir el libre juego del mercado en la asignacion de recursos y en la circulacion de capital. La diferenciacion social y politica entre paises y gobiernos se plantea como una decision de segundo orden, dentro del margen permitido, en cada caso, por la prioridad de los parametros macroeconomicos globalmente establecidos.

La globalizacion economica no se limita a los mercados financieros y monetarios. Los flujos de comercio e inversion tambien se han internacionalizado de forma acelerada, tanto en bienes como en servicios. Aunque algunos economistas, como Krugman, han minimizado el impacto de dicha internacionalizacion, insistiendo con razon en que la mayor parte del PIB se genera nacionalmente, dichas observaciones pierden de vista el caracter decisivo de los flujos internacionales para el conjunto de la economia. Sobre todo, teniendo en cuenta la combinacion entre comercio exterior e inversion externa, que funcionan cada vez mas como alternativas en los sistemas de aprovisionamiento de mercancias. Los servicios avanzados, en particular los referentes al sector productivo, tambien se organizan cada vez mas, a escala planetaria (Daniels, 1993). Las grandes empresas, que siguen siendo el centro de la economia mundial, tambien se han articulado internacionalmente. Pero lo han hecho de forma nueva, no necesariamente a traves de filiales de las multinacionales. La nueva forma empresarial es la de redes de empresas, en las que se conectan departamentos de grandes empresas con una gran autonomia de decision, localizaciones de dichas empresas en distintos paises, redes de empresas colaboradores y alianza estrategicas, especificas para producto y funcion, tiempo y espacio, entre grandes empresas y sus redes respectivas (Harrison, 1996). Por tanto, si bien es cierto que la mayoría de las multinacionales tienen nacionalidad, y que su nacionalidad afecta considerablemente su estrategia de empresa (Carnoy, 1993), tambien es cierto que la estrategia de empresa lleva a las multinacionales a establecer politicas especificas para cada marco institucional en el que operan y a subsumir dichas politicas en una estrategia global dentro de la red. Como dicen Ghoshal y Bartlett las multinacionales actuales estan organizadas como "una red [interna] que esta enraizada dentro de una red externa" (1993: 81). La produccion de las multinacionales y sus redes empresariales anexas constituye en realidad el corazon de la industria y los servicios avanzados mundiales. Asi, aunque las multinacionales (que crecieron en numero de 7.000 en 1970 a 37.000 en 1993) "solo" empleaban directamente a 70 millones de trabajadores en 1993, producian un tercio de la produccion global total de la empresa privada (Bailey et al., 1993). Teniendo en cuenta el movimiento acelerado de mega-fusiones de grandes empresas en los ultimos años y la incorporacion de grandes empresas asiaticas al mercado mundial, parece probable que en este fin de siglo las redes globales de empresas, articuladas y coordinadas en torno a las multinacionales, constituyen el corazon de la economia mundial, el nucleo esencial de acumulacion de capital, orientacion de la produccion, control de mercados, absorcion de informacion y generacion de innovacion. Ni nacional, ni transnacional, ni grandes empresas contra pequenas empresas: redes globalmente articuladas de empresas de distinta dimension y diversa nacionalidad articuladas en torno a grandes conglomerados de capital descentralizados operativamente mediante redes comunicadas interactivas, funcionando como una unidad, en tiempo real, en un ambito planetario.

Desde el punto de vista del estado lo esencial de este proceso es que cualquier interferencia no deseada con estrategias de las empresas conduce a una reorganizacion de las redes interconectadas de produccion, inversion y comercio, que se reorientan hacia localizaciones mas deseables (dentro de lo que es tecnologicamente posible), mercados mas solventes o fuentes de aprovisionamiento mas baratas, mas seguras y de mejor calidad. De ahi se sigue que las politicas industriales proceden, cada vez mas, en terminos de

proporcionar condiciones generales de producción, tales como infraestructura tecnológica, recursos humanos cualificados y condiciones de producción flexibles, en la competencia mundial para atraer empresas dinámicas y creadoras de empleo, o suscitar y retener las inversiones empresariales que surgen en cada país. Por tanto, si bien el estado sigue siendo un agente importante en la inducción del desarrollo su papel esencial consiste en recibir y procesar las señales del sistema global interconectado y adecuarlo a las posibilidades del país, dejando que sean las empresas privadas las que asuman el riesgo, inviertan y creen riqueza o miseria según les vaya y según para quien.

Los medios de comunicación, centro generador de mensajes, imágenes e información, también han entrado en un proceso acelerado de globalización (Campo Vidal, 1996). Pero no en la forma simplista en que generalmente se entiende este proceso. No hay una cultura única, global, impuesta por oligopolios de la información. Hay una producción global de imágenes, sonidos e información, que a la vez recibe inputs de todo el mundo, y todas las culturas, y se recombina empresarialmente en el seno de cada cultura, cada sociedad y para cada audiencia específica. No estamos en un sistema de medios de comunicación de masas, tradicionalmente caracterizados por la emisión de unos pocos mensajes para una audiencia masiva e indiferenciada. Sino que evolucionamos hacia una multiplicidad de mensajes y de fuentes emisoras, que se adaptan a la pluralidad de audiencias/mercados, y a sus cambiantes gustos, a partir de una red empresarial cada vez más concentrada en su capital y cada vez más inter-relacionada en su estructura, compitiendo y aliándose al mismo tiempo y según los casos. Ahora bien, lo que caracteriza al sistema en su conjunto es su creciente capacidad de escapar del control del estado, incluso en el caso de las televisiones públicas que también dependen de la publicidad, y por tanto del mercado de audiencias, para su financiamiento (Doyle, 1992). Naturalmente que existe una compleja trama de relaciones y favores mutuos entre los gobiernos, los dirigentes políticos y las empresas de comunicación. Pero, cada vez más, los políticos dependen de los medios en mucha mayor medida que los medios de los políticos. Porque, entre otras cosas, los políticos pasan, los medios quedan. Y en la medida en que los medios de comunicación participan de la globalización empresarial y que dicha globalización es esencial para su acceso a información y a recursos, el estado pierde el control de la información, es decir, el elemento básico en el que descansaba su poder a través de la historia.

El vertiginoso desarrollo de Internet como medio global de comunicación horizontal, no controlada por los medios de comunicación, desborda aún más la capacidad de control del estado (Dutton, 1998). En las sociedades democráticas, el estado pierde la capacidad de controlar los flujos de información entre los ciudadanos. E incluso en las sociedades autoritarias, el precio para cerrar acceso a Internet es muy alto: desconectar al conjunto del país de la red mundial por la que circulan, junto con tonterías y pornografía, valiosas informaciones y nuevas redes de relación. Aunque hoy por hoy Internet está limitado a una élite de unos 75 millones de internautas, proyecciones fiables lo sitúan en 600 millones de usuarios a principios del siglo XXI, socavando la capacidad del estado de controlar flujos de información, tanto locales como globales.

Hay otro proceso de globalización que está operando una profunda transformación de las instituciones del estado en todo el mundo y, en particular, en América Latina. Es la globalización del crimen organizado (UN-ESC, 1994). Tráfico de drogas, de armas, de personas, de tecnología, de información, de mercancías ilegalmente transportadas, y el correspondiente blanqueo de dinero. Aunque el crimen es la actividad más antigua de la humanidad (tráfico ilegal de manzanas, fratricidio), su articulación en redes de colaboración global que interconectan mercados, actividades y criminales es reciente, propiciada por la tecnología, los nuevos sistemas de transporte, la internacionalización de la economía y la desregulación de los mercados (Sterling, 1994; Fiorentini y Peltzman, 1995). El capital generado por la economía criminal y circulando en circuitos financieros internacionales se estimó, en la conferencia de Naciones Unidas sobre el tema, en Nápoles, en noviembre de 1994, en unos 750.000.000.000 de dólares, o sea una cifra muy superior al comercio internacional mundial de petróleo, y su importancia continúa creciendo. La constitución de redes criminales con extraordinarios medios económicos y tecnológicos, capaces de penetrar, corromper, asesinar administradores y políticos, y de amedrentar las instituciones del estado, se ha convertido en un aspecto central de la política y la economía, en América Latina y en muchos otros países (como es el caso de la penetración de la Yakuza en el sistema financiero japonés o de las distintas mafias en la banca rusa). México, Colombia, Venezuela, Bolivia,

Peru, Panama son, entre otros, países cuya dinámica institucional está fuertemente condicionada, y en ocasiones anulada, por la influencia del crimen organizado. Pero no son fenómenos nacionales, aunque tengan sus raíces en cada país. Son redes entrelazadas, que se mueven entre países cuando se ven amenazadas y cuyas estructuras productivas, de blanqueo de dinero y de agresión violenta están organizadas sobre la base de la superioridad estratégica de su actuación global sobre redes policiales y sistemas judiciales que, en lo esencial, siguen siendo nacionales. La globalización del crimen organizado es una de las amenazas más serias, y más difíciles de tratar, con las que se enfrenta el estado nación, encerrado en sus rutinas ideológicas e institucionales.

Confrontado con flujos globales de capital, de producción, de comercio, de gestión, de información, de comunicación y de crimen, el estado nación ha ido perdiendo en la última década buena parte de su poder. Las más importantes funciones y actividades son globales en su núcleo. Pero el trabajo, los trabajadores, y la vida cotidiana siguen siendo locales, regionales, nacionales. La creciente falta de operatividad del estado nación para resolver los problemas económicos, medioambientales, de inseguridad ciudadana, induce una crisis de confianza y legitimidad en buena parte de la población en casi todos los países. Sobre todo cuando la corrupción y la ilegalidad se apoderan de parte de las instituciones y cuando los medios de comunicación (alimentados con información por grupos políticos rivales) difunden ampliamente las fechorías de los políticos entre una ciudadanía cada vez más desencantada. Golpeados por las tormentas de la transición histórica hacia una nueva economía y un nuevo paradigma tecnológico, abandonados por un estado que concentra sus energías en navegar en el encrespado océano de la globalización, desconfiados de políticos ineficaces y, frecuentemente cínicos y corruptos, numerosos sectores sociales se refugian en las trucherías de identidad construidas en torno a su experiencia y sus valores tradicionales: su religión, su localidad, su región, su memoria, su nación, su cultura étnica, de género o, en algunas ocasiones, su identidad electiva, constitutiva de un sistema de valores alternativo. Al cuestionamiento del estado nación por los flujos globales de capital, comercio e información se añade el socavamiento de su legitimidad por identidades singulares que no se reconocen en la ciudadanía abstracta de una democracia cada vez más retórica, y al servicio de una minoría globalizada. El conjunto de la construcción del estado nación democrático de la era industrial, basado en los conceptos inseparables de soberanía nacional y representación democrática ciudadana, entra en crisis (Guehenno, 1993). El estado es cada vez más inoperante en lo global y cada vez menos representativo en lo nacional. Si estas tendencias se confirman, en la era de la información, en la que ya nos encontramos, podríamos desembocar en una yuxtaposición generalizada de mercados globales y tribus identitarias enfrentándose sobre las ruinas del estado democrático y la sociedad civil que fueron construidos con tanto esfuerzo durante el recorrido histórico de la era industrial.

La reconstrucción de la capacidad de intervención del Estado en una economía globalizada.

La experiencia de la última década demuestra que el estado sigue siendo un importante agente de intervención estratégica en los procesos económicos, aun en su dimensión global, y que los contextos institucionales y regulatorios son extremadamente importantes para las empresas, para los trabajadores, para la economía y la sociedad. Los mitos del "mundo sin fronteras" son racionalizaciones burdas de consultores y futurologos, sin base empírica y, sobre todo, sin operatividad empresarial. Cualquier dirigente de gran empresa, cualquier inversor de importancia, sabe muy bien la diferencia que hay entre invertir en Aruba o invertir en Zurich, o entre producir en Sao Paulo y producir en Tijuana. Hay fronteras, hay estados, hay leyes, hay reglas del juego institucionalizadas, y las seguirá habiendo en el futuro previsible (Hirst y Thompson, 1996). Es precisamente ese doble carácter de la economía, que funciona mediante flujos globales articulados, interactuando con una geografía diversa de instituciones nacionales, regionales y locales lo que da un papel relevante a las políticas públicas que pueden constreñir, orientar o, al contrario, dejar enteramente sin control los flujos de capital y las tendencias del mercado. Lo que es relativamente nuevo, en la mayor parte del mundo, es que la fuerza de los mercados es suficiente para asegurar el funcionamiento y crecimiento de la economía – desde luego, sin control por parte de la sociedad. Los mercados, globalizados e informacionalizados, ya no necesitan al estado, como fue el caso a lo largo de toda la historia de la humanidad, y en particular del proceso de industrialización

en los dos últimos siglos. Lo que se ha hecho redundante, o ineficiente, es el estado productor. Y lo que se ha hecho inviable es el estado plenamente soberano, tomando decisiones inapelables en el marco de su territorio. De ahí que la privatización no es sino la constatación del hecho que subsidiar ciertos productos, ciertos dirigentes de empresas, o ciertos grupos de trabajadores es una fuente de privilegio social, no un mecanismo de creación de riqueza. La incapacidad del estado para decidir por sí solo, en un mundo en que las economías nacionales son globalmente interdependientes, obliga a la adaptación de regulaciones inaplicables, porque la peor forma de descontrol es mantener vigente lo que no se puede aplicar.

Pero de todo ello no se deduce que el estado es impotente. Existe una amplia gama de intervenciones posibles del estado en los flujos económicos. Lo que no puede hacer es negarlos, tratar de hacer como si la política económica pudiera encerrarse en el marco nacional. El estado pierde soberanía, pero no capacidad de acción. Y que se hace, quien lo hace, para quien lo hace, y como se hace se convierten en los criterios relevantes para juzgar la eficacia, la equidad y la solidez de una política económica, hecha de estrategias más que de decretos. Por ejemplo, aun a riesgo de prestar flanco a la crítica de oportunismo político, tengo la convicción profunda de que decisiones estratégicas del gobierno brasileño en los últimos 4 años se comparan favorablemente a las decisiones tomadas, por ejemplo, en Rusia o en Asia, y esa diferencia de estrategia se traduce en una situación económica a la vez más estable y más dinámica. Así, en diciembre 1993 Brasil dio un ejemplo de como se puede renegociar la deuda directamente con los bancos acreedores, sin tener que pasar por las imposiciones arbitrarias, demasiado generales y poco imaginativas del Fondo Monetario Internacional. En el mismo momento en que otro gran país, Rusia, organizaba toda su política macroeconómica en torno a las recomendaciones del Fondo, para mendigar 10 billones de dólares, que llegaron a cuentagotas y con penosas condiciones ligadas a cada cheque. El resultado es que Rusia sufrió un colapso industrial y, además, no pudo cumplir lo que prometía, dedicándose a un ejercicio interminable de manipulación estadística y ocultamiento burocrático que caotizó la política económica durante varios años, como mínimo hasta la llegada de Nemtsov al gobierno (Castells, 1998). No hay ninguna razón técnica o política que explique que Rusia tuviera que humillarse frente al FMI (a la vez que lo manipulaba) mientras Brasil negociaba sus propios términos de pago de la deuda de forma más pragmática. La diferencia fue de capacidad de iniciativa, y de calidad técnica y política entre los dos gobiernos.

Otro ejemplo: en 1997 la crisis financiera en Asia demostró, a la vez, la interconexión de los flujos globales, por encima de situaciones particulares, y las diferentes consecuencias dependientes de las políticas adoptadas por los gobiernos. Recordare simplemente algunos datos para esclarecer el razonamiento analítico. Como se sabe, la crisis fue (es) una crisis de valores monetarios. El hundimiento de la cotización internacional de las monedas nacionales se produjo en economías con situaciones de balanza de pagos, de balanza comercial, de deuda externa y de endeudamiento público extremadamente distintas. Por consiguiente no fueron las mismas causas pero determinaron los mismos efectos: una pérdida de confianza de los inversores en las monedas nacionales, provocando su hundimiento y, por consiguiente, la incapacidad de pago de intereses y devolución de préstamos a corto plazo por los bancos y empresas, llevando a la bancarrota financiera de las instituciones bancarias y, en el caso de Indonesia, Tailandia y Corea del Sur, amenazando la quiebra generalizada de las economías nacionales. Hong Kong y Japón sufrieron el choque de las pérdidas de sus préstamos, pero también de la confianza de inversores en sus monedas y sistemas financieros. Más allá del Pacífico, los mercados emergentes (percibidos indistintamente como mercados de riesgo) se vieron expuestos a tremendas presiones especulativas que en algunos casos (Rusia) afectaron seriamente su estabilidad monetaria y provocaron salida de capitales y en otros casos (México, Argentina, Brasil) amenazaron seriamente la estabilidad y el crecimiento tan arduamente conseguidos. Esta experiencia ilustra pues la globalización de las economías, su profunda interdependencia y la relativa autonomía entre los flujos de entrada y salida de capitales en el mercado monetario y de valores y las condiciones de la "economía real" (que parece cada vez menos real frente a la realidad fundamental de los flujos financieros). Pero, al mismo tiempo, el proceso económico resultante de la crisis está siendo muy diferente según los países, y esas diferencias tampoco siguen las líneas de similitud o disparidad de sus condiciones económicas. Dependen, esencialmente, de lo que se hizo o dejó de hacer. Así, Indonesia apuro hasta el último momento (y aun sigue haciéndolo) el mantener en el poder a una oligarquía familiar, aceptando el dictado absoluto del FMI para salvarse, pero solo

en apariencia. Al proceder así, el FMI micro-gestiona la crisis y, de hecho, la agrava, según reconoce un informe interno del FMI, al incrementar el pánico con relación a la rupia. Tailandia, aprovechando un cambio de gobierno, dejó caer su economía y dejó que los mercados fueran seleccionando lo rentable, con un enorme costo social y económico. Corea también sucumbió, desplomándose verticalmente y entregando su política económica al FMI a cambio de poder escapar, coyunturalmente, de la bancarrota. La crisis social está bulliendo en las calderas de la sociedad coreana. Hong Kong, apoyado por China, defendió a ultranza su moneda, base de la estabilidad, pero a cambio de un desplome de los precios inmobiliarios que forman la base de los colaterales de préstamos en buena parte del sistema financiero, reduciendo considerablemente los valores de las acciones en bolsa. China consiguió defender su moneda, gracias a sus reservas, a su actitud determinada y al hecho de que su integración en la economía global es aún solo parcial. En su caso el precio es pérdida de competitividad con respecto a sus competidores en la exportación, rebajando considerablemente su tasa de crecimiento económico en un momento en que el problema del desempleo masivo empieza a aflorar. Rusia sufrió un proceso de huida de capitales, invirtiendo así el proceso positivo de inversión que, por primera vez en 1997 había situado a Rusia como nuevo destino de los inversores globales. Brasil era un candidato obvio a un gran ataque especulativo por la opinión difundida de la sobrevaloración relativa del real, mantenido a ultranza por motivos políticos (de política de largo alcance, sobre todo, pero también coyuntural). Pero el gobierno reaccionó con extraordinaria decisión, reduciendo gasto, aumentando impuestos y, sobre todo, subiendo los tipos de interés al 43% en una moneda estable y convertible en dólares. ¿Que capitales pueden resistir la tentación de ese tipo de interés en un mundo en vías de deflación? Por tanto, se frenó la huida de capitales, se atajaron, al menos en esa coyuntura, las maniobras especulativas que hubieran podido dar al traste con el real, como dieron al traste con el cruzado. El precio fue alto sin embargo: reducción del ritmo de crecimiento probablemente a un 2% en 1998 y reducción de gasto público cuando más falta hace un relanzamiento del mismo para empezar a paliar las extraordinarias desigualdades sociales que hacen de Brasil uno de los países más injustos del mundo. Lo significativo es que estas necesarias medidas de austeridad, con obvios riesgos de inducir protestas sociales y castigo político, se tomaron tan solo meses antes de unas decisivas elecciones presidenciales. Esa diferencia de calidad política en la conducción del gobierno acaba produciendo diferencias significativas entre economías y sociedades igualmente penetradas por la globalización.

Además de aprender el arte de navegar en los flujos, que sustituye al ejercicio del poder soberano como forma de gobierno, los estados están respondiendo a la globalización con la multilateralización y la cooperación de sus recursos y políticas. Así, instituciones inter-estatales juegan un papel cada vez más decisivo en la gestión de los asuntos públicos, no solo en el plano internacional, sino en el nacional. Obviamente, la construcción más avanzada en este sentido es la Unión Europea, en la que los estados han cedido parcelas esenciales de soberanía, económica, política, militar, para poder ser conjuntamente más efectivos en la defensa de sus intereses de estado y (en teoría, al menos) de sus sociedades (Orstrom Moller, 1995). Pero también en América Latina, (Mercosur), en el Pacífico Asiático (APEC), en la Comunidad de Estados Independientes de la ex-URSS, o en América del Norte (el TLAC), han surgido instituciones de cooperación en las que, de forma efectiva, se ejercen responsabilidades compartidas en ámbitos esenciales de la vida económica y social de todos los países. Asimismo, Naciones Unidas parece estar en un proceso de revitalización, NATO se ha convertido en el instrumento conjunto de acción militar de los países más poderosos (reconvirtiéndose de su papel en la guerra fría, a una verdadera fuerza de intervención internacional), y fuerzas de seguridad regionales empiezan a convertirse en policías internacionales a las que se van encomendando tareas cada vez más amplias, que pueden ir orientándose, por ejemplo a la prevención del terrorismo y a la lucha contra las mafias internacionalizadas. La economía global también tiene sus instituciones de gestión económica supranacional, con una capacidad operativa cada vez mayor. La Organización Mundial del Comercio se está constituyendo en el celoso guardián del librecambismo. El Fondo Monetario Internacional ha sido formalmente encargado por los principales países de velar por el rigor financiero y monetario de la economía global, asegurando la homogeneización de parámetros económicos en los núcleos interconectados de todas las economías. Fuera de dichos parámetros, los países se arriesgan a la marginación y al ostracismo financiero y tecnológico. El Banco Mundial, que al final aceptó que no podía mantener por mucho tiempo su negocio en base a construir presas hidroeléctricas, carreteras transamazónicas y letrinas para las favelas, ha sido

reconvertido profundamente por su actual presidente en una agencia de desarrollo, tal vez sostenible, que trata de establecer un puente entre las economías más avanzadas y aquellas que los flujos globales van marginando. Incluso instituciones arcaicas como la de los estados iberoamericanos, construida en torno a la nostalgia de la Iberia imperial, están siendo relanzadas como plataforma de cooperación, como foros de encuentro en los que los gobiernos puedan debatir sobre las inversiones de Telefonía en América Latina, los préstamos a corto plazo del Banco do Espírito Santo o el desguace compartido de Iberia y sus subsidiarias líneas aéreas latinoamericanas. En suma, si bien la idea de gobierno mundial es, en sí misma, no solo utópica sino absurda, porque supondría la existencia de una mítica sociedad mundial negadora de las trayectorias históricas diferenciales, los estados nacionales han encontrado un mecanismo para sobrevivir a la globalización: la formación de carteles políticos de representación de intereses en los que, al precio de una constante negociación, pueden sumar recursos, compaginar estrategias, negociar acuerdos con agentes económicos multinacionales e incluso tratar de gestionar el impacto que sobre sus países, pueblos y enseres, ocasionan los incontrolables flujos globales de riqueza, información y poder.

Ahora bien, cuando los estados nación se convierten en agentes estratégicos, interviniendo y negociando en estas redes globales pierden capacidad de representación y de respuesta a las demandas de sus ciudadanos. Para satisfacer el imperativo de las demandas globales tienen, con cada vez más frecuencia, que sacrificar las demandas locales. En la última década, los gobiernos, en todos los países, han exigido de sus ciudadanos esfuerzo, austeridad y sacrificio, en aras de una mañana mejor. Pero como la inmensa mayoría de ciudadanos no tienen medios para participar seriamente en las complejas negociaciones y tomas de decisión, y como la burocracia, la corrupción y la manipulación informativa siguen caracterizando buena parte de la acción de gobierno, y puesto que las desigualdades sociales se acentúan, por lo que la austeridad no es para todos, los ciudadanos desconfían cada vez más de sus gobiernos. El estado nación parece atrapado entre las exigencias contradictorias de la operatividad global y la legitimidad nacional. Para escapar a dicha contradicción, los gobiernos más lúcidos (la España de la transición, el Reino Unido de Blair, por ejemplo) han emprendido un vasto esfuerzo de descentralización del estado, destinado a conectar más directamente identidades e intereses con las instituciones políticas, como paso previo a la articulación de distintos niveles institucionales en un red compleja de conexión entre lo local y lo global.

Hacia la re-legitimación por la descentralización: federalismo, regionalismo y localismo en un mundo globalizado.

Una de las muchas paradojas que nos depara nuestro interesante tiempo histórico es el relanzamiento de lo local en la era de lo global (Borja y Castells, 1997). En efecto, los gobiernos locales y regionales tienen aun menos recursos que los globales para controlar los flujos globales. Pero como los gobiernos nacionales, por separado, tampoco pueden controlar gran cosa, la diferencia es sobre todo de grado en términos de capacidad de intervención, más que de control. Y como las intervenciones más eficaces son las que se producen en red, de forma coordinada, distintos niveles de estado se convierten simplemente en distintos tipos de nodos en dicha red. La capacidad de acción está instalada en la red más que en un nodo, sea de la dimensión que sea.

Por otro lado, los gobiernos locales (o municipales) y regionales (autonomías en España, estados en Brasil), presentan un mayor potencial de flexibilidad para adaptarse a / negociar con los flujos globales. Y, sobre todo, tienen una relación mucho más fluida con sus ciudadanos. Pueden expresar mejor las identidades culturales de un territorio, establecer más fácilmente mecanismos de participación e información, y generar movilizaciones simbólicas comunitarias. Por otro lado, ante la complejidad creciente del sistema operativo global, los ciudadanos y los grupos necesitan criterios más verificables de cómo son representados sus valores y defendidos sus intereses. Su capacidad de control político cotidiano, más allá de las elecciones cada cuatro años, se organiza más fácilmente en el ámbito local y, en menor medida, en el ámbito intermedio de las instituciones regionales. Así pues, se observa, en el mundo entero, un movimiento de descentralización de las instituciones del estado, en parte respondiendo a reivindicaciones locales y regionales, a expresiones colectivas identitarias, pero en parte también por un esfuerzo consciente del estado nación de encontrar fórmulas alternativas a la rigidez de la centralización y a la crisis de legitimidad que emana de la desconfianza

de los ciudadanos. En Europa, la nueva España democrática fundó su nueva estabilidad en un amplio desarrollo del Estado de las Autonomías (Alonso Zaldivar y Castells, 1992), una construcción institucional no exenta de problemas y contradicciones, pero que al menos ofrece un marco para tratar los conflictos identitarios y encauzar la representación ciudadana. El ambicioso proyecto de autonomización nacional/regional y descentralización municipal es el eje más innovador, y potencialmente movilizador del programa del nuevo laborismo británico. La flexibilidad de los Länder alemanes contrasta con las tensiones de una fallida regionalización italiana, que lleva a fenómenos tan amenazantes como lo que representa la amplia corriente de apoyo a la fantasía de Padania, a pesar de sus ribetes de ópera. La amplia descentralización municipal, y el creciente papel de las ciudades en casi todos los países europeos, se ha traducido en la constitución del Comité de regiones y ciudades de Europa, como órgano de coordinación de administraciones regionales y locales, constituido en órgano consultivo de la Comisión Europea. El dinamismo de ciudades como Barcelona, Birmingham, París, Roma o Munich, se ha traducido en una capacidad de desarrollo económico, tecnológico y cultural que está re-posicionando las sociedades europeas en la nueva economía global a partir de las iniciativas de sus gobiernos locales. En Rusia, son las regiones las que han asumido el protagonismo del nuevo desarrollo, para bien (Nizhni-Novgorod), o para mal (Vladivostok), mientras que Moscú parece cada vez menos capaz de mantener su milenaria dominación absoluta sobre el conjunto del territorio. En Japón, los intentos de re-construcción de un sistema político en bancarota, han pasado estos últimos años por la elección de líderes populistas sin partido a las alcaldías de Tokio y Osaka, aunque los resultados, tres años más tarde, son claramente decepcionantes. En China, el aparente milagro de estabilidad en la transición del estatismo al capitalismo se apoya en gran medida en el papel decisivo que juegan las provincias y municipios en la conexión a la inversión extranjera directa, en particular en Shanghai y Guangdong, aprovechando el gran nivel de autonomía administrativa y económica obtenido del centro (Hao y Zhimin, 1994). En Estados Unidos, la gran tradición federal y municipalista se ha visto reforzada en la última década y en estos momentos los demócratas se han unido a los republicanos en la reivindicación del papel de local y regional como forma preferente de administración frente a las iniciativas federales. Cualquiera que sea la opinión sobre la bondad de este localismo (frecuentemente insolidario), parece evidente que su desarrollo viene dictado por una opinión pública que, de forma masiva, desconfía del estado en general y del estado federal muy en particular. Incluso en América Latina, sociedades que, con la decisiva excepción de Brasil y parcialmente de Argentina, fueron de hecho o de derecho fuertemente centralizadas en la organización del estado, han experimentado procesos significativos de descentralización municipal y de autonomía provincial/estatal, en particular en México, en Colombia y en Bolivia (Ziccardi, 1991, 1995; Laserna, 1992). El proceso de democratización y apertura política en México ha comenzado significativamente con la elección de la oposición de izquierda a la Regencia de la capital, en la primera elección democrática directa a dicho cargo. Brasil ha sido tradicionalmente un estado federal desarrollado, con importantes competencias en los gobiernos de los estados (en particular en el sector financiero y de políticas sociales) y con instituciones municipales con presencia significativa en las sociedades locales. Además las regiones y ciudades de Brasil tienen una fuerte identidad propia que refuerza la conexión potencial entre los ciudadanos y sus administraciones locales. Obviamente, la experiencia desmiente una visión romántica de lo local como ámbito de democracia y participación. Gobiernos locales y estatales, en todo el mundo, son frecuentemente los niveles más corruptos de la administración, entre otras razones porque las redes personales se mantienen con más fuerza que en el nivel federal y porque asumen las competencias del urbanismo y la gestión del suelo, que son los sectores de actividad más proclives a la corrupción de la administración por los intereses privados. Sin embargo, la evidencia empírica comparada (Borja y Castells, 1997) parece mostrar que la proximidad entre gobierno y ciudadanos en el ámbito local permite un control social más transparente y refuerza las oportunidades de participación política y, en último término, de re-legitimación del estado.

Ahora bien, las estrategias del estado nación para aumentar su operatividad (mediante la cooperación internacional) y recobrar su legitimidad (mediante la descentralización local y autónoma) profundizan su crisis, al hacerle perder poder, competencias y autonomía en beneficio de los niveles supranacional y subnacional.

De ahí la importancia de acompañar el proceso de redistribución de competencias y recursos de mecanismos de coordinación entre los distintos niveles institucionales en que se desarrolla la acción de los agentes

politicos. La formula politico-institucional que parece mas efectiva para asegurar dicha coordinacion es lo que denomino el estado red.

El Estado Red

Reflexionando sobre la complejidad y flexibilidad de la estructura institucional de la Union Europea, Keohane y Hoffman proponen que la Union Europea "esta organizada esencialmente como una red que implica compartir soberania en lugar de transferir soberania a un nivel superior " (1991: 13). En la misma linea, Waever (1995) y Alonso Zaldivar (1996) analizan la construccion de Europa como un proceso de articulacion de distintos poderes (nacional, supra-nacional, regional) en una serie de instituciones articuladas dentro y fuera de los estados-nacion, con autonomia en cada nivel de decision, pero con una responsabilidad conjunta en el proceso de toma de decision . Nos acercamos asi a la imagen del neo-medievalismo institucional, propuesta hace tiempo por Hedley Bull (1977) y utilizada por numerosos analistas, como Alain Minc (1993). Aunque los historiadores objetan con razon a esta asimilacion historica arbitraria, la idea fundamental es la de una difusion del poder de centros hacia el poder de redes, ejercido conjuntamente por distintos soberanos parciales, en sus territorios y competencias, que constantemente deben referirse a su entorno institucional, hecho de relaciones tanto horizontales como verticales. Asi surge un nuevo tipo de estado, que no es el estado nacion, pero que no elimina el estado nacion, sino que lo redefine. El estado que denomino estado red se caracteriza por compartir la autoridad (o sea la capacidad institucional de imponer una decision) a lo largo de una red de instituciones. Una red, por definicion, no tiene centro, sino nodos, de diferentes dimensiones y con relaciones inter-nodales que son frecuentemente asimetricas. Pero, en ultimo termino, todos los nodos son necesarios para la existencia de la red. Asi, el estado-nacion, se articula cotidianamente en la toma de decisiones con instituciones supra-nacionales de distinto tipo y en distintos ambitos (como son, en la Union Europea, la Comision Europea, el Parlamento europeo, el Tribunal Europeo, el consejo de presidentes de gobierno y jefes de estado, los comites de ministros, las instituciones de cooperacion en materia de defensa – que desbordan la Union Europea etc.). Pero, como he subrayado anteriormente, tambien funcionan en red, en esa misma red, instituciones regionales y locales. E incluso, cada vez mas, organizaciones no gubernamentales (que yo tengo tendencia a considerar neo-gubernamentales, porque fundamentalmente trabajan en relacion con y a partir de los gobiernos) conectan con esta red inter-institucional, hecha tanto de negociacion como de decision, de compromiso como de autoridad, de informacion como de estrategia. Este tipo de estado parece ser el mas adecuado para procesar la complejidad creciente de relaciones entre lo global, lo nacional y lo local, la economia, la sociedad y la politica, en la era de la informacion. Y es precisamente el desarrollo de nuevas tecnologias de informacion y de comunicacion lo que permite una articulacion cotidiana de una red de instituciones y organizaciones cuya complejidad la haria no manejable si no fuese capaz de interactividad informatica.

El funcionamiento en red, asegurando descentralizacion y coordinacion en la misma organizacion compleja, es un privilegio de la era de la informacion. El grado de eficiencia de las administraciones estatales de distinto rango dependera en buena medida de su capacidad para procesar informacion y asegurar el proceso de decision compartida – lo cual implica capacidad tecnologica, recursos humanos adecuados y una estructura administrativa apta para asimilar este funcionamiento flexible de una geometria variable de la politica. Aunque, por razones historicas, la Union Europea y, mas alla de la Union estrictamente definida, las instituciones politicas europeas, son las instituciones politicas que mas se acercan al modelo de estado red, esta nueva logica institucional esta desarrollandose en todas las areas del planeta, a partir del triple proceso de crisis del estado nacion, desarrollo de las instituciones supranacionales y transferencia de competencias e iniciativas a los ambitos regionales y locales.

El estado red es el estado de la era de la informacion, la forma politica que permite la gestion cotidiana de la tension entre lo local y lo global.

Conclusion: El Estado Red y la Reforma de la Administracion

En ultimo termino, el estado, en sus distintos niveles, es el principal instrumento del que hoy por hoy disponen los ciudadanos para controlar la globalizacion en funcion de sus valores e intereses. Por ello la adecuacion del instrumento, la administracion del estado, a las tareas complejas que requiere el extraordinario proceso de cambio social y tecnologico que vivimos, es la condicion previa a cualquier capacidad de intervencion estrategica publica, a cualquier reforma social. El estado nacion heredado de la era industrial no es ese instrumento. Su utilizacion forzada para tareas nuevas profundiza su crisis de operatividad y, en ultimo termino, socava su capacidad representativa. A su crisis se anade la de la sociedad civil, puesto que, como sabemos desde Gramsci (aunque la mayoría de los analistas ignoran esta tesis clasica de Gramsci) la sociedad civil no se constituye contra el estado sino en torno al estado. La reforma de la administracion del estado es la mas importante de las reformas porque atane al instrumento, condicionando por consiguiente la capacidad de intervencion en otros ambitos.

Una reflexion sobre la experiencia internacional reciente de transformacion en las estructuras y procesos del estado podria sintetizar los procesos de construccion, en la practica, del estado red, en torno a la combinacion de ocho principios de funcionamiento administrativo.

El primero es el de subsidiariedad, utilizando un termino confuso pero que tiene la ventaja de haber sido ya entronizado en la practica administrativa de la Union Europea. De acuerdo con dicho principio, la gestion administrativa debe situarse, para cada problema o tarea, en el ambito mas descentralizado posible en donde pueda desempeñarse eficazmente. La principal traduccion de este principio consiste en que los estados nacionales deben asumir en su ambito todo aquello de que sean capaces, y solo transferir poder a las instituciones supranacionales cuando sea necesario (por ejemplo, la moneda comun para poder negociar con los flujos financieros globales). El mismo principio se aplica entre estado nacional y sus niveles inferiores. Por ejemplo, parece obvio que la recogida de basuras o el trafico debe y puede ser competencia local. Pero tambien el urbanismo y, en buena parte, la policia. Cual es el nivel del estado mas adecuado para cada competencia no es un discusion tecnica, sino politica y especifica del momento de cada sociedad, del nivel de eficiencia alcanzado por cada administracion. Pero lo esencial es proceder a una amplia descentralizacion en la que se transfiera poder y recursos a los niveles mas cercanos a los ciudadanos y a sus problemas, en un ambito en que la gestion del problema puede hacerse eficazmente. En ultimo termino el principio de subsidiariedad tambien lleva a sustituir el estado por la sociedad y la empresa en todo aquello en que el estado no sea necesario. De ahi la conveniencia de privatizar toda aquella actividad productiva en la que el estado no tenga ventaja comparativa. A cambio, el estado tiene la responsabilidad de redistribucion de la riqueza y, por tanto, de la captacion mediante impuestos, de recursos generados por el sector privado y que deben ser utilizados para fines de convivencia comun, incluyendo la correccion gradual de desigualdades sociales estructurales (no asi las individuales, pues los individuos son y seran distintos).

El segundo principio es el de flexibilidad en la organizacion y actuacion de la administracion. Sin el, no sera posible que el estado pueda actuar eficazmente en un mundo en cambio constante y en el que procesos decisivos (mercados financieros, crimen organizado, seguridad medioambiental) tienen lugar en flujos globales fuera del alcance de las ordenes directas del estado. Hay que pasar de un estado decretador a un estado negociador, de un estado controlador a un estado interventor. Las unidades de intervencion del estado en cuestiones estrategicas deben parecerse cada vez mas a comandos de intervencion, a "task forces" que se forman para un proposito determinado y se reconvierten en otro tipo de organizacion y actividades, segun las necesidades que van surgiendo. En un mundo de empresas-redes y de estado-red, la administracion tambien debe ir asumiendo una estructura reticular y una geometria variable en su actuacion.

El tercer principio es la coordinacion, que incluye tambien formas de jerarquia, en las que se mantienen las reglas de subordinacion democraticamente establecidas (por ejemplo, la subordinacion de lo militar a lo civil, la prioridad de los intereses fundamentales nacionales sobre los locales). Sin coordinacion la extrema flexibilidad y descentralizacion acaban disolviendo el estado y, por consiguiente, debilitando los elementos que lo integran

y desarmando a los ciudadanos frente a los flujos. Ahora bien, esta coordinación no se limita al ámbito nacional y sub-nacional, sino que se extiende a las instituciones supra-nacionales y a todos los elementos externos al espacio político nacional. Una administración capaz de coordinación debe establecer mecanismos de cooperación permanentes con las administraciones locales, regionales, nacionales y supra-nacionales de todas las instituciones que están presentes en la red en la que opera el estado.

El cuarto principio es la participación ciudadana, sin la cual no habrá legitimidad y, por consiguiente, cualquier forma de intervención estratégica del estado tendrá el peligro de no ser entendida por sus ciudadanos. La participación no es la democracia. La democracia no es un principio de reforma de la administración porque es un principio político establecido y que se da por sobre-entendido en nuestro contexto. Podría incluso pensarse que sin democracia los estados nación se hacen inviables a medio plazo en un contexto mundial que plantea constantes desafíos (veremos que pasa en China.) Ahora bien, la democracia sin participación se está convirtiendo en un ritual que siendo necesario no es en absoluto suficiente para mantener la legitimidad del estado, para asegurar una eficaz descentralización. La participación ciudadana funciona más eficazmente a nivel local, pero los nuevos dispositivos tecnológicos (por ejemplo Internet) pueden extender formas de consulta y de co-decisión a todos los ámbitos del estado. Es impensable una democracia soviético-electrónica en el ciber-espacio político porque en realidad la "democracia directa" contiene el germen de la dictadura, como dijo Bobbio, y como Rosa Luxemburgo le advirtió a Lenin. Pero la utilización de nuevos medios de comunicación e información, junto con el desarrollo de NGO (organizaciones neo-gubernamentales) de base, y la revitalización de la participación local, pueden articular a los ciudadanos con el estado, manteniéndose informados y asumiendo debates en torno a las cuestiones que les afectan directamente. Sin participación, la democracia se va vaciando de contenido para amplios sectores de la población, sobre todo para los "sin voz", cuya carencia de recursos materiales y culturales, en ausencia de procesos participativos, les condena a ser comparsas o enrabados.

La transparencia administrativa es otro principio fundamental de la nueva administración. Si bien es una vieja aspiración, casi siempre decepcionada, su vigencia se plantea con nueva intensidad. En una economía cada vez más penetrada por las mafias y en una política cada vez más vulnerable a la corrupción, la limpieza administrativa es, probablemente, el principio de gobierno más importante. Obviamente, no puede pensarse en un estado de ángeles, pero sí en mecanismos de control eficaces que aseguren el mínimo nivel de corrupción y nepotismo. Y para ello, lo más importante es la transparencia de la gestión cara al ciudadano, a los medios de comunicación y a la justicia. Los controles internos al estado no bastan. Son necesarios controles externos, anclados en la sociedad. Aquí también, las nuevas tecnologías de información, permitiendo el acceso directo de los ciudadanos a todos aquellos datos y actuaciones administrativas que no necesiten ser confidenciales crea la posibilidad de una apertura de gestión que asegura un nuevo vínculo entre estado y sociedad.

La modernización tecnológica de la administración es otro principio esencial, como puede deducirse de la insistencia en esta ponencia sobre las posibilidades ofrecidas por las tecnologías de información. El estado-red requiere el uso continuado de redes informáticas y de telecomunicaciones avanzadas. Naturalmente, no es la tecnología la que va a resolver los problemas de gestión. En realidad, los estudios muestran que la introducción de tecnologías informáticas en organizaciones burocratizadas las hacen aún más burocráticas exacerbando sus problemas. Pero una administración nueva, ágil, flexible, descentralizada, participativa, solo puede operar a un cierto nivel de complejidad, con un nuevo sistema tecnológico. Sistema que, afortunadamente, ya es una realidad, tanto en su capacidad de procesar información como en su interactividad. La modernización tecnológica requiere inversión en equipo pero, sobre todo, requiere capacitación de recursos humanos, alfabetización informática de los ciudadanos y el re-diseño de las instituciones del estado para que sean capaces de absorber el funcionamiento en red abierta.

El conjunto de los principios enunciados no pasarán de declaraciones de intención sin una transformación de los agentes de la administración, a través de su profesionalización, haciéndolos mucho más competentes y, consiguientemente, mejor pagados. Para dar un ejemplo. El gobierno de Singapur es una dictadura, aún más perversa que las otras porque es más sutil. Pero han conseguido tener el nivel de administración más limpio (o menos corrupto, como se quiera) del mundo. La razón no es solo la feroz represión interna, sino el esfuerzo de

profesionalización y de remuneración de los altos niveles de la administración. La forma de que los funcionarios no sean corruptos es pagarles más que el nivel correspondiente del sector privado. Utopico? En absoluto, como muestra el caso de Singapur. Lo que es esencial es acabar con un enorme sector funcional, con privilegios considerables, poca productividad y enorme gasto por su masa, más que por su nivel de retribución. De modo que, en el corazón de la reforma administrativa, subyace la necesidad de reformar a los administradores. Como? El estado que hará la verdadera revolución política será aquel que se atreva a eliminar (o limitar extraordinariamente) el funcionariado, pasando a los trabajadores de la administración al estatuto laboral privado, con los mismos derechos y deberes que los demás trabajadores. Al mismo tiempo, parece necesaria una reducción sustancial de personal administrativo. Se puede hacer mucha más (y mejor) actividad con mucha menos gente. Junto con su capacitación profesional y un nivel de sueldo y beneficios sociales más alto que el del sector privado, pero sometido a controles de productividad y a reglas laborales flexibles. Solo un sector laboral administrativo reducido pero bien pagado y con alto nivel profesional puede realmente transformar la acción del estado en las nuevas condiciones históricas.

En fin, el principio de retroacción en la gestión, permite asegurar los efectos de aprendizaje, y corrección de errores, que necesita toda organización en el nuevo sistema de adaptación constante al entorno de la organización. Ello implica una gran flexibilidad de las reglas administrativas y la autonomía de los administradores para cambiar sus propias reglas, en función de sus resultados y de su propia evaluación. Aunque la jerarquía administrativa debe ser mantenida, los controles y auditorías deben ser por tareas terminadas y por periodos largos, no por procesos en curso. En la práctica cotidiana, el principio de retroacción permite a las unidades administrativas corregir sus propios errores, en un proceso de prueba, error y corrección que se aplica en las empresas más dinámicas pero que aún se ignora en la mayor parte de las administraciones públicas.

Como y de qué manera se aplican estos principios en una administración pública es una discusión que depende de qué país, qué administración y en qué momento, discusión que obviamente desborda el marco de esta ponencia. Pero saber adónde se va, o se debe ir, es una operación previa a emprender el camino.

Es fácil constatar la dificultad de poner en práctica los principios enunciados. Como todo esquema de reforma, puede tacharse de utópico. Pero lo verdaderamente utópico es pensar que el estado nación actual, y su administración, pueden sobrevivir los embates de la economía global y de las sociedades locales manteniendo la máquina burocrática y las formas de gestión de un tiempo histórico que, para bien o para mal, ya pasó. El estado red es la forma de supervivencia del estado en la era de la información y la globalización. Y la administración flexible y conectada es el instrumento indispensable del estado red. La reforma de la administración precede a la administración de la reforma.

Referencias bibliográficas utilizadas en el texto

Castells, Manuel "The Information Age: Economy, Society and Culture"

Vol.I "The rise of the network society" (1996)

Vol. II "The power of identity" (1997)

Vol.III "End of Millennium" (1998)

(traducción castellana: Madrid, Alianza Editorial; traducción portuguesa en curso: Paz e Terra, Rio de Janeiro)

Canals, Jordi (1997) "Universal banking. International comparisons and theoretical perspectives", Oxford: Oxford University Press

Borja, Jordi, y Castells, Manuel (1997) "Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información", Madrid: Taurus

Castells, Manuel y Kiselyova, Emma (1995) "The collapse of Soviet communism. A view

- From the Information Society", Berkeley: University of California, International and Area Studies Book Series.
- Castells, Manuel (1998) "Paths and Problems of the Integration of Post-Communist Russia in the Global Economy", in John Zysman (editor) "Production networks and economic integration in Europe", Berkeley: Berkeley Roundtable on the International Economy and Kreisky Fund.
- Alonso Zaldivar, Carlos y Castells, Manuel (1992) "Espana fin de siglo", Madrid: Alianza Editorial.
- Alonso Zaldivar, Carlos (1996) "Variaciones sobre un mundo en cambio", Madrid: Alianza Editorial
- Nye, Joseph S., Zelikow, Philip D., King, David C. (eds) (1998) "Why people don't trust government", Cambridge, MA: Harvard University Press
- Daniels, Peter W. (1993) "Service industries in the world economy", Oxford: Blackwell
- Harrison, Bennett (1996-edición revisada) "Lean and mean. The changing landscape of corporate power in the age of flexibility", New York: Basic Books
- Carnoy, Martin (1993) "Multinational Corporations" en M.Carnoy, M.Castells, S.Cohen y F.H. Cardoso "The new global economy in the information age", University Park: Pennsylvania State University Press
- Ghoshal, Sumantra y Bartlett, Christopher (1993) "The multinational corporation as an inter-organizational network" en Sumantra Ghoshal y Eleanor Westney (eds) "Organization theory and multinational corporations", New York: St. Martin's Press: 77-104
- Bailey, Paul et al (eds) (1993) "Multinational corporations and employment: the global economy of the 1990s", Geneva: International Labour Office
- Campo Vidal, Manuel (1996) "La transición audiovisual", Barcelona: Ediciones B.
- Doyle, Marc (1992) "The future of television: a global overview of programming, advertising, technology, and growth" Lincolnwood, Ill: NTC Business Books
- Dutton, William H. (1998) "Society on the line. Information politics in the digital age", New York: Oxford University Press
- United Nations Economic and Social Council (UN-ESC) (1994) "Problems and dangers posed by organized transnational crime in the various regions of the world", Background Document for the World Ministerial Conference on organized transnational crime, Naples, 21-23 Noviembre, Documento E/CONF.88.2
- Sterling, Claire (1994) "Thieves' World: the threat of the new global network of organized crime", New York: Simon&Schuster
- Fiorentini, Gianluca y Peltzman, Sam (eds) (1995) "The economics of organized crime"
Cambridge: Cambridge University Press
- Guehenno, Jean Marie (1993) "La fin de la démocratie", Paris: Flammarion
- Hirst, Paul y Thompson, Grahame (1996) "Globalization in question: the international economy and the possibilities of governance", Cambridge: Polity Press
- Orstrom Moller, J. (1995) "The future European model: economic internationalization and cultural decentralization", Westport, Connecticut: Praeger
- Keohane Robert O. y Hoffman, Stanley (1991) "Institutional change in Europe in the 1980s" en Keohane y Hoffman (eds) "The new European Community: decision making and institutional change", Boulder: Westview Press
- Waever, Ole (1995) "Identity, integration and security: solving the sovereignty puzzle in EU studies", Journal of International Affairs, 48(2): 1-43
- Bull, Hedley (1977) "The anarchical society: a study of order in world politics", London: MacMillan

Minc, Alain (1993) "IL nouveau Moyen Age", Paris: Gallimard

Hao, Jia y Zhimin, Lin (eds) (1994) "Changing Central-Local Relations in China: Reform and State Capacity", Boulder: Westview Press

Ziccardi, Alicia (ed) (1991) "Ciudades y gobiernos locales en la America Latina de los noventa", Mexico: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial

Ziccardi, Alicia (ed) (1995) "La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas", Mexico: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial

Laserna, Roberto (1992) "Productores de democracia: actores sociales y procesos politicos", Cochabamba: Centro de Estudios de la Realidad Economica y Social