



**SEMINARIO
REGIONAL
"LOS DESAFIOS
DE LAS
ADMINISTRACIONES
PUBLICAS
FRENTA A LA
INTEGRACION
REGIONAL"**

Montevideo, marzo de 1997

INDICE

Prólogo - Dr. Ruben Correa Freitas	5
Lista de Conferencistas	7
Lista de Participantes	8
Programa del Seminario	15
Apertura - M. Joël Fessaguet	21
«Los desafíos de las Administraciones Públicas frente a la Integración Regional» Dr. Ruben Correa Freitas	25
"Estados capaces: Un desafío de la Integración" Dr. Oscar Ozlak	41
"La Reforma del Estado en Brasil: El nuevo rol del Estado, la descentralización de servicios y el programa de modernización del Poder Ejecutivo Federal" Dr. Carlos César Pimenta	79
"Las nuevas fronteras entre el Sector Público y el Privado" Dr. Koldo Echebarría	115
"El Sector Empresarial y las nuevas fronteras de la Gestión Pública" Ing. Jacinto Muxí	141
"El Movimiento Sindical ante la Integración" Sr. Germán Riet	155

**"Fortalecimiento de las Administraciones Nacionales
para la Integración Regional"**

Dra. Olga Falco 163

"El Rol del Sector Privado en el MERCOSUR"

Sr. Jorge Sienra 183

"Experiencia en el Reino Unido"

Dra. Eugenie Turton 203

**"La administración por calidad total y la
administración pública"**

Ing. Teodoro González Esteban 219

**"Calidad para transformar las oficinas públicas en
facilitadoras de la integración"**

Ing. Ruperto Long. 229

"Experiencias en la implantación de calidad total"

Ing. Carlos Enrique Castro 241

Conclusiones finales 249

«LOS DESAFÍOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS FRENTE A LA INTEGRACIÓN REGIONAL»

Dr. Ruben CORREA FREITAS,
Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil

I.- GENERALIDADES

El planteo que formulo tiene que ver con un problema de perspectiva, o más aún de prospectiva, en el sentido de analizar cuál es el rumbo que tomará el Estado en los próximos veinte o treinta años, dado que es imposible en la actualidad, con los vertiginosos cambios tecnológicos y en un mundo tan cambiante como el actual, hacer pronósticos a un largo plazo, como puede ser la previsión del Siglo XXI que ya se nos avecina.

Una primera pregunta que se puede plantear es la de si desaparecerá el Estado o si en cambio se fortalecerá, si aparecerán nuevas formas de organización de la sociedad, o mejor aún cómo será el Estado del futuro, si será un Estado liberal librado totalmente a las fuerzas del mercado, o si será un Estado protector o benefactor, o un Estado interventor, o si se volverá al estatismo. Todas estas cuestiones no son meros planteos teóricos alejados de la realidad, sino que van a la esencia de lo que es la discusión política y académica sobre el futuro del Estado, análisis filosófico que lo podemos remontar al pensamiento de **ARISTOTELES**, de **SANTO TOMAS DE AQUINO**, de **LOCKE**, de **HOBBS**, de **ROUSSEAU**, de **MARX** y **ENGELS**.

Testimonio de ello son las obras clásicas de **Adam SMITH** «La riqueza de las Naciones»; de **Max WEBER** «Economía y Sociedad»; de **Alexis de TOQUEVILLE** «La democracia en América»; de **LENIN** «El Estado y la Revolución»; de **John Maynard KEYNES** «Teoría general del empleo, el interés y el dinero»; de **Friedrich VON HAYEK** «Camino a la servidumbre»; de **John Kenneth GALBRAITH** «El nuevo estado industrial»; de **Milton FRIEDMAN** «La libertad de la elección»; de **Jean Francois REVEL** «El rechazo del Estado», las

que cito a simple título de ejemplo sin perjuicio de otras obras muy valiosas que se han publicado sobre el tema del Estado.

Estimo que el problema de la llamada «crisis del Estado» es más bien un problema de cambio o de transformación del Estado que se está produciendo en todas las sociedades, desarrolladas y en vías de desarrollo, integrantes del primer y del tercer mundo, industrializadas o no. Por ello es que es necesario analizar los desafíos del Estado de cara al Siglo XXI, lo que supone estudiar desde la reforma del sistema político o constitucional, pasando por los problemas de transformación de las empresas públicas y la reforma del Estado, la descentralización del Estado, así como los referidos a la integración regional, la protección del medio ambiente y la influencia de los cambios tecnológicos. Tomados en su conjunto, nos darán una visión genérica, muy primaria por cierto, de los rumbos hacia los cuales se dirige el Estado de la nueva centuria.

II.- LA CRISIS DEL ESTADO

La llamada «crisis del Estado» si bien es un problema que se planteó a partir de los años 80', en realidad es una polémica que nunca ha dejado de estar presente, como con acierto lo afirmaba el destacado jurista español **Adolfo POSADA**, en una conferencia pronunciada en Buenos Aires en 1921, cuando expresaba que «El Estado y la ciencia política, sin dudas, jamás han dejado de estar en crisis, mejor, nunca han dejado de transformarse, y toda la transformación implica siempre su crisis; es decir, una descomposición y reconstitución de elementos».

Agregaba: «Pero el Estado no se concreta jamás en una cristalización definitiva; y así, la síntesis de esfuerzos humanos sociales en que hoy se define, es necesariamente transitoria, tanto que el Estado parece deshacerse, descomponerse, desintegrándose quizás, estremeciéndose hasta sus mismos cimientos, cual si allá, en el fondo de la conciencia social, de donde fluye su vida, se produjeran nuevos fermentos con nuevas fuerzas, con nuevas agitaciones y con nuevas ansias, que, si no traen a la realidad una condenación absoluta del Estado, piden acaso una reconstitución del mismo, una readaptación de su estructura, de sus funciones y de su posición entera, en medio

de la tormentosa realidad social presente».(1)

El debate ideológico se ha planteado a partir de la relación «Estado - Sociedad», y es por ello que uno de los grandes críticos del Estado, el pensador francés **Jean Francois REVEL** afirma que «la hipertrofia estatal asfixia no solamente a la sociedad, sino al mismo Estado, al que se impide cumplir su verdadera función, de la que se le desvía para abusar y hacer mal uso de él en los sectores en los que es incompetente.» Completa su pensamiento expresando que «Cuando el Estado quiere reemplazar a la sociedad civil no cumple la función de ésta y se incapacita de cumplir la suya propia», por lo que «En tal caso, cuanto más se extiende el poder público, menos reina el Estado de derecho y más se desarrollan el fraude y la arbitrariedad. Cada vez se obtiene más Estado y menos legalidad».(2)

En tal sentido, enseña **VANOSI** que «Más allá de la grito del mercado, los romanos reajustaron su Estado y, de paso, distinguieron entre el «erario» y el «peculio» (entre paréntesis, cosa que muchos políticos contemporáneos parecen desconocer...). Más allá de las demagogias de turno, las repúblicas supieron preservar las virtudes y hoy, las más grandes, armonizan con acierto las notas no excluyentes de democracia y eficacia». Concluye afirmando: «Que el Estado sea y pueda, pero que lo sea y lo pueda con la mira teleológica de procurar el bien común, arbitrando, controlando, equilibrando y removiendo obstáculos; pero no abrazando cualitativa ni cuantitativamente la dimensión elefantásica o el cariz prebendario que conllevan al resultado paralizante de la desarticulación y desvertebración de la sociedad misma».(3)

La preocupación por el tema del Estado ha llegado incluso al cuestionamiento de la eficacia de la democracia y al examen del tema de la gobernabilidad, de tal manera que se afirma que, en primer lugar existen excesos por parte de la sociedad y en segundo lugar existe una incapacidad de las instituciones gobernantes. Es así como desde el ángulo de la Ciencia Política se sostiene por un destacado politólogo brasileño que «Una expresión podrá sintetizarlo todo: vivimos en una época de crisis (crisis de la gobernabilidad, crisis del Estado, crisis de la política). Y, por más de un motivo, sería justo afirmar: crisis de las dos grandes tradiciones político-intelectuales con

las que el mundo se hizo moderno - la del liberalismo (hoy acosada por una contrafacción, el neoliberalismo) y la del socialismo (hoy debilitada por los acontecimientos del Este europeo, por la perturbación de su identidad y por la inoperancia política de los partidos y movimientos de izquierda)». (4)

Es por ello que incluso se ha hablado que más que una crisis del Estado, en realidad hay una crisis de la democracia como consecuencia de que después de la Segunda Guerra Mundial «la participación política creció progresivamente, pero no se institucionalizó lo suficiente, y que además se acompañó de una significativa expansión de la intervención gubernamental: se produjo así una especie de «des-equilibrio democrático», reforzado y ampliado por la disminución de la confianza de los ciudadanos en las instituciones y por la pérdida de la credibilidad de los gobernantes, con la consiguiente reducción de su capacidad para enfrentar los problemas. En consecuencia, el sistema democrático quedó como «bloqueado», pasando a exigir una reducción paulatina del proceso de democratización, la «neutralización» de ciertas presiones de modo de «aliviar» el sistema político, la reintroducción de diferenciaciones y la descentralización política». (5)

Los planteos sobre la crisis del Estado, a no dudarlo, tienen mucho que ver por una parte por el auge de las corrientes de pensamiento llamadas «neoliberales» o conservadoras, pero también se relacionan con la llamada «sociedad post-moderna», dado que como afirma **Gilles LIPOVETSKY** «... se disuelve la confianza y la fe en el futuro, ya nadie cree en el porvenir radiante de la revolución y el progreso, la gente quiere vivir enseguida, aquí y ahora, conservarse joven y no ya forjar el hombre nuevo...» «... cultura post-moderna detectable por varios signos: búsqueda de calidad de vida, pasión por la personalidad, sensibilidad ecologista, abandono de los grandes sistemas de sentido, ... de la participación y de la expresión, de lo regional, de determinadas creencias y prácticas tradicionales».

De allí que en virtud de las críticas sobre la estructura y funcionamiento del Estado, lo que ha llevado a decir a **Alvin TOFFLER** que se necesita «un Estado con más músculos y menos grasas», un destacado pensador francés sobre los problemas del Estado, **Michel CROZIER**, haya propuesto para la salida de la crisis del Estado «una

política modesta para un Estado modesto, al servicio de una sociedad más libre, más activa y más rica».

La mentada crisis del Estado no es otra cosa, a mi juicio, que los nuevos desafíos que debe enfrentar el Estado ante una realidad mundial que cambia vertiginosamente, ante un estado de turbulencia permanente, en que lo único seguro es la «inestabilidad de los procesos políticos y sociales». De tal manera que a la integración regional, la configuración de los diferentes bloques económicos, la competencia de mercado mundial, el avance tecnológico a pasos agigantados, se agrega una demanda cada vez mayor por parte de la sociedad, en donde desde la protección del medio ambiente a la protección del consumidor, pasando por una mayor libertad de la iniciativa privada, así como por una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Frente a estos desafíos el Estado debe responder, debe adaptarse, debe reestructurarse, debe transformarse, porque ya no se concibe más a los Estados nacionales encerrados en sus propias fronteras, frente al desafío que supone la apertura de las economías y la integración regional.

Según ha dicho el Presidente del B.I.D., **Cr. Enrique IGLESIAS**, «la América Latina entró a la crisis de los años ochenta como consecuencia de tres grandes problemas: la inestabilidad relacionada fundamentalmente con los déficit fiscales, la ineficiencia resultante del proteccionismo excesivo e indiscriminado, que mantuvo enclaustrada a la América Latina, que es una de las regiones de mayor desigualdad en la distribución del ingreso en el mundo moderno. Esa desigualdad refleja no solamente una mala distribución de los activos, inclusive la distribución de la tierra, sino que también denota los efectos de las políticas económicas y de los niveles de tributación que han derivado en una baja capacidad para resolver los problemas sociales de la región». Ante estos problemas, tres han sido las medidas adoptadas para enfrentar la crisis en los países de América Latina: las reformas macroeconómicas centradas en torno a la reforma fiscal; la creciente apertura externa con la rebaja de aranceles; la reforma del Estado por medio de la privatización y de la descentralización.(6)

Es ineludible que la llamada «crisis del Estado» no es sólo un

problema técnico estructural de «más» o «menos» Estado, sino que va más allá de las políticas macro-económicas, repercutiendo en las políticas sociales a efectos de eliminar la «pobreza crítica», mal endémico en los países de América Latina, punto sobre el cual el Estado no puede ser prescindente so pena de generar un caos social y una aguda crisis política e institucional, como lamentablemente ha sucedido en el Continente en los casos de Argentina, Perú y Venezuela y en ciudades de los EEUU como Los Angeles, por ejemplo. Téngase presente que la pobreza afectaba en 1980 aproximadamente al 38% de los latinoamericanos, es decir que 4 de cada 10 habitantes de la Región estaban por debajo de la línea de pobreza, y en 1990, según datos de las Naciones Unidas, se estima que la pobreza afectaba a 270 millones de latinoamericanos, es decir casi el 62% del total de la población de América Latina.(7)

En síntesis, pues, la crisis del Estado se relaciona al problema de los cometidos o tareas del Estado, en la elección entre un Estado «liberal» o un Estado «intervencionista» o «estatista». A mi juicio, no es posible reducir el problema a términos absolutos, dado que considero que el Estado si bien debe permitir la mayor libertad a la iniciativa individual, mediante la desregulación, la eliminación de monopolios, fomentando la actividad privada y la economía de mercado, no por ello debe ser un Estado «prescindente», sino que debe ser un Estado «fiador» o «garante» del cumplimiento de aquellas actividades o tareas que el mercado o la actividad privada no las resolverán jamás, tales como la protección del medio ambiente, la protección del consumidor, la eliminación de la pobreza crítica, las políticas sociales en materia de vivienda, educación y salud, el control y la regulación de determinados tipos de actividades de interés general para la comunidad, etc.

III.- LA CUESTION DEL ESTADO

En el Uruguay, como en todo el mundo, la cuestión del Estado comenzó a debatirse con intensidad a partir de los ochenta. Pero es preciso señalar, que en la década de los 60' tuvieron auge las concepciones relacionadas con la «reforma administrativa», impulsadas por diversos organismos internacionales, lo que se reflejó en la refor-

ma constitucional de 1966 que cometió a la ley, la creación del Servicio Civil para asegurar una administración más eficiente (Constitución Uruguay de 1967, art. 60).

Tal como expresé oportunamente en 1988, debemos plantearnos la cuestión de si se trata de reformar la Administración Pública, si se quiere reformar el Estado, o si en cambio se busca reformar la sociedad.

«En primer lugar, debemos afirmar que el problema de la reforma de la Administración Pública ha sido superado, como lo admite la doctrina contemporánea. Modernamente lo que preocupa es la reforma del Estado y por lo tanto la reforma de la sociedad en su conjunto. Luego de las experiencias de las décadas de los años 60 y 70, con respecto a la «reforma administrativa» en América Latina, puede concluirse que a fines del Siglo XX la preocupación no sólo de los países de América Latina sino de los países desarrollados como los europeos e incluso la llamada «perestroika» en la Unión Soviética tienden, justamente, a una reforma más profunda que no sólo abarca a la Administración Pública, no sólo se preocupa por el problema de cambiar Ministerios, suprimir Ministerios o crear otros, o los problemas de procedimiento, sino que se preocupa por algo más profundo que es el papel del Estado, es decir, qué tipo de Estado se necesita para la futura sociedad. Quiere decir, que el problema, que el objeto de la reforma, actualmente, abarca al Estado en su conjunto y por lo tanto a la sociedad.

En segundo lugar, podemos afirmar que la reforma del Estado abarca áreas muy importantes, que se refieren a la organización, estructura y funcionamiento del Estado, al papel del Estado, a cuánto abarca el Estado en la sociedad. Debemos recordar que con el avance de las ideas a principios del siglo XX comenzó a desarrollarse una serie de actividades por parte del Estado, se abandonó el Estado liberal propio del siglo XIX, en que el Estado era simplemente «Juez y gendarme».

El Estado empezó a tomar para sí una serie de actividades como los servicios públicos de energía eléctrica, agua potable, comunicaciones, transportes, teléfonos, etc.; servicios de carácter social como la salud pública, la enseñanza, las jubilaciones, pensiones, asigna-

ciones familiares, etc. y asimismo se hizo cargo de determinadas actividades privadas como por ejemplo la actividad bancaria, la actividad industrial o comercial, etc. El Estado asumió una serie de roles dentro de la sociedad, que hasta determinado momento histórico eran propios de la actividad privada. Entonces el gran debate es cuánto debe abarcar el Estado, si debe realmente intervenir en actividades que son propias de los particulares y si no debe dejar mayor ingerencia, mayor libertad a la iniciativa privada, a la iniciativa individual.(8)

Más adelante, en 1994 señalé:

«La década de los ochenta sacudió al mundo con el tema «Reforma del Estado», abarcando tanto los países desarrollados, como es el ejemplo de Japón, Suecia y los EE.UU., como a los países subdesarrollados o en vía de desarrollo, dentro de los que se encuentran los países de América Latina, cuyos ejemplos más significativos son los procesos de reforma llevados a cabo por Argentina, Chile, México y Venezuela.

Puede afirmarse que la clave de esta nueva corriente sobre la Reforma del Estado, tiene que ver con la relación Estado-Sociedad, es decir cuánto debe intervenir el Estado en la sociedad y cuál es el margen de libertad que se le debe dejar a la actividad privada. La discusión queda planteada a partir del momento en que diversos pensadores liberales o neo-liberales expresan su formal rechazo del Estado. En cuanto a las críticas sobre el Estado, algunos han querido simplificar el problema entre lo estatal y lo privado, afirmando que la actividad privada es más eficiente que el Estado y que la solución sencilla es la de privatizar a ultranza, volviendo a un Estado «Juez y Gendarme», como era el Estado del siglo XIX. Pero la realidad demuestra que el problema es mucho más complejo por cuanto:

Primero, no es cierto que lo privado sea siempre mejor y más eficiente que lo público, ya que estamos hartos de ver ineficiencias en la actividad privada, o peor aún, que esas ineficiencias de la actividad privada se pretendan encubrir devaluaciones de la moneda, con protecciones arancelarias o con reintegros a las exportaciones, como muchas veces lo exigen los sectores interesados.

Segundo, porque no es posible volver atrás en el proceso histórico por el cual el Estado contribuyó en buena medida a lograr desarro-

llos sociales muy importantes y en consecuencia resulta imposible desconocer o ignorar que hay sectores en los cuales el Estado debe intervenir, sea en forma directa, sea en forma indirecta como garante o fiador de algunos procesos económicos, sociales y culturales, allí donde el mercado no quiere o no desea participar.

En realidad no se trata de debatir sobre el «más o menos Estado», sino que debemos lograr construir un «mejor Estado» y creo que allí está la clave para orientarnos en esta infernal dicotomía entre el Estado y el mercado, entre lo público y lo privado, entre endiosar al Estado o endiosar al mercado. En mi concepto, ni lo uno ni lo otro, porque la solución no estará en un estatismo que ahogue y aniquile al individuo y a la libre iniciativa, ni tampoco en un libre mercado, sin restricciones de ninguna naturaleza, que genere diferencias insalvables dentro de la sociedad, provocando graves injusticias y por lo tanto siendo la fuente generadora de conflictos sociales, como lo hemos visto en experiencias recientes en diversos países del mundo.

Finalmente, deseo afirmar que es un profundo error creer que la Reforma del Estado es sinónimo de privatización, o sea de la transferencia de lo público a lo privado, la venta o enajenación de las Empresas del Estado, el pasaje a la actividad privada de determinados organismos gestionados por el Estado. En mi concepto, la Reforma del Estado es algo mucho más profundo que la simple venta o enajenación de los bienes del Estado, dado que la privatización es uno de los instrumentos de la Reforma del Estado, pero reitero no es el único, sino que se complementa con otros instrumentos tan o más importantes como la «desregulación», la «descentralización», la «desconcentración», la «desburocratización», la «delegación de competencias», la «desinflación normativa», etc.

El objetivo de la Reforma del Estado es el de tener un Estado más eficiente, menos burocrático, menos pesado, con más músculos y menos grasas como se ha dicho por algún autor. En definitiva, un Estado que sea un medio o un instrumento para el desarrollo de la sociedad civil, a la que debe servir en su conjunto.(9)

Analizando en su conjunto el problema del Estado, especialmente a partir de la apertura democrática en América Latina, ha señalado con particular brillo el **Presidente Julio María SANGUINETTI** lo si-

guiente:

«En los años ochenta la economía fue un talón de Aquiles en la situación latinoamericana. Exceptuados Chile, Colombia y Uruguay, no hay países con evolución favorable. Sin duda esta situación influyó mucho en el deterioro de los gobiernos militares, alentándolos a la salida democrática, pero gravó a su vez el advenimiento de la democracia con una pesada hipoteca. La afirmación anterior no debe inducir a un error bastante difundido que atribuye a la crisis de la deuda externa un efecto democratizador. Que la situación deterioró las dictaduras no hay duda; sin embargo, no puede atribuírsele ese efecto mecánico cuando se da el caso de Chile donde, a la inversa, en plena dinámica expansiva se produce la apertura democrática.

El hecho es que la mayoría de los gobiernos de la década han vivido angustiados por una situación económica plagada de momentos críticos, sufriendo el fuerte deterioro de la opinión pública y el crecimiento de la inestabilidad institucional.

Resulta entonces inestimable cuidar la estabilidad económica, que no quiere decir, en términos latinoamericanos, moneda dura e inflación; quiere decir previsibilidad. Vivir sin sorpresas. Momentos buenos y malos habrá, pero la cuestión es poder eludir las avalanchas sorpresivas.

Conciliar la economía con las necesidades de una transición institucional es parte sustantiva del desafío que esta implica. Los economistas suelen despreciar en sus análisis, o relegar, el factor político o social. Los políticos, por su parte, son reacios a atarse a los rigores de una administración cuidadosa, con limitaciones en los gastos y sin concesiones a la popularidad. Hay que lograr ese equilibrio, dosificar ambas visiones, encontrar una política que gradúe una y otra necesidad. Siempre es penoso pero inevitable. El mito voluntarista, ha sentado en la fe en el Estado planificador, se ha derrumbado no sólo en los asfixiantes esfuerzos marxistas, sino aún en sus versiones democráticas.

Hoy sufrimos del contra-mito creado por un neoanarquismo conservador que prácticamente aspira a la evaporación del Estado, cuando el mundo nos muestra que aún las economías más abiertas no renuncian a ciertos márgenes de protección y al cuidadoso manejo

de algunas variables, como la monetaria.

Una humanidad cada día más preocupada por el medio ambiente, por la escasez de agua y petróleo y por los efectos devastadores del uso de la droga, reclamaría al Estado una presencia distinta. El viejo Benefactor será ahora sobre todo un Fiador, un garante atento a los equilibrios entre el hombre y la naturaleza y los hombres entre sí». (10)

IV.- EL DESAFIO DE LA INTEGRACION

El final del siglo XX tiene como característica principal el desarrollo de los espacios económicos comunes, que se traducen en Comunidades económicas, Mercados comunes, integración regional. Así es como en el mundo actual, a fines de 1993, nos encontramos con tres grandes bloques económicos: uno, la Comunidad Económica Europea (C.E.E.); dos, el NAFTA o el Tratado de Libre Comercio (T.L.C.) entre los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y México; tres, el Japón y los llamados Tigres del Asia que comprende a Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong. A ellos debemos sumar a América Latina y sus diversos procesos de integración sub-regional, tales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; el Pacto Andino o Acuerdo de Cartagena integrado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, además de otros procesos integracionistas que pueden sumar casi veinte en toda la región.

Este cambio tan profundo que se está produciendo a nivel mundial, con tres grandes potencias económicas, Estados Unidos en América, Alemania en Europa y Japón en Asia, en donde claramente las regiones o comunidades económicas están predominando sobre los Estados nacionales, que tuvieron su auge en el siglo XIX, nos obliga a reflexionar sobre el nuevo orden jurídico que está naciendo como consecuencia directa de este nuevo orden económico mundial, a lo que deben sumarse las consecuencias de carácter político, económico, social y cultural que este fenómeno integracionista está produciendo.

Al impulso de las regiones o comunidades, nace el llamado «Derecho Comunitario», al que prefiero llamar «Derecho Constitucional

de la Integración», que puede caracterizarse como un Derecho intermedio entre el Derecho Internacional Público y el Derecho Constitucional de cada uno de los Estados. La creación, organización y funcionamiento de una comunidad económica y eventualmente política y social, o de un mercado común, trae aparejado consigo una serie de problemas jurídicos de Derecho Público que necesariamente tienen que resolverse, tales como el referido a la primacía o jerarquía de los órdenes jurídicos, y aún más, de la eventual autonomía del Derecho Comunitario respecto del Derecho Internacional Público, es decir como un verdadero orden jurídico autónomo e independiente.

La característica principal de la Comunidad, es que se instituye un sistema político diferente de cada uno de los Estados o países, independientes y soberanos, integrantes de la misma. La Comunidad actúa como una unidad en el concierto internacional, fijando políticas económicas, comerciales, arancelarias, fiscales, monetarias, etc., respecto a los Estados miembros, los que deben obedecerlas y aplicarlas obligatoriamente. Sobre el particular, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea, con sede en Luxemburgo, ha dicho en una muy comentada sentencia de fecha 5 de febrero de 1963, en el asunto «Van Gend y Loos», que «...hay que concluir que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho Internacional, en beneficio del cual los Estados han limitado, aunque sea en campos restringidos, sus derechos soberanos, y cuyos sujetos no son solamente los Estados miembros, sino también sus nacionales.».

En consecuencia, la integración regional supone la creación de un nuevo orden jurídico, con órganos comunitarios cuyas decisiones y resoluciones se imponen obligatoriamente a todos los Estados miembros y a los nacionales de cada uno de los Estados.

V.- CONCLUSIONES

Ya en seminarios anteriores realizados por el CEFIR, se ha planteado la cuestión de la coordinación entre las políticas de los Estados nacionales ante la integración regional.

Así, por ejemplo, se ha expresado como uno de los grandes desafíos que se encuentra la Unión Europea, es el gran desequilibrio existente entre la capacidad de gerencia y los objetivos de la integración

ratificados con el Tratado de Maastrich. (11)

Por su parte, un pensador contemporáneo, **Yehezkel DROR** expresa que:

«Tanto para los países de la CE, como para América Latina es esencial rediseñar el Estado (y también, de modo diferente, en otras regiones), independientemente de la integración. Tal como lo voy a exponer en el informe que estoy preparando para el Club de Roma sobre el tema **Gobernación para el Siglo XXI**, todas las estructuras estatales actuales son en parte obsoletas y no sirven para encarar las aspiraciones, las oportunidades y los peligros a los que se verán enfrentadas las sociedades y toda la humanidad en un futuro próximo. Por todo ello, el rediseño del Estado es una faceta primordial en el camino hacia la integración.» (12)

Finalmente, **Bernardo KLIKSBURG**, un destacado estudioso de los temas del Estado y de la Administración Pública, enseña:

«Enfrentar los desafíos que supone la integración requiere nuevas actitudes y una cultura gerencial más avanzada en el sector público y en el privado. En lo que se refiere al sector público, se requiere institucionalizar un «enfoque de integración» orientado a explorar potencialidades; facilitar y resolver rápida y eficazmente los problemas de gestión que aparezcan; fortalecer la capacidad gerencial de los organismos de integración nacionales y pensar fórmulas creativas y diseños organizacionales originales para los organismos subregionales y regionales. Todo ello requiere innovaciones sustanciales, entre otros aspectos, en la gerencia pública. (13)

En consecuencia, resulta imprescindible reformar el Estado para adaptarlo a la integración regional. La coordinación de las políticas macroeconómicas de los Estados de una comunidad regional, es la base fundamental para el éxito de la política regional.

Las Administraciones Públicas deben adaptar las formas y procedimientos de ejecución de las políticas públicas, dado que cualquier esfuerzo que se pueda realizar en materia de integración regional, habrá de fracasar por las trabas burocráticas.

Montevideo, 5 de marzo de 1997



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
OFICINA NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL
EDIFICIO LIBERTAD Piso 1
Tel. 487 73 54 - Fax 487 41 50