

Gestión y control en la nueva economía (innovación, integración y globalización)

Ubaldo Nieto de Alba (*)
Presidente del Tribunal de Cuentas

1. GESTIÓN Y NUEVA ECONOMÍA

En la nueva economía, basada en la información y en el conocimiento, el acelerado progreso tecnológico, combinado con un consumo masivo, genera una nueva sociedad que se sitúa en entornos abiertos de integración y globalización en los que las incertidumbres, las inestabilidades y los cambios ya no son susceptibles de gobernarse desde las estrategias de gestión y de control fundamentadas en modelos y técnicas que tuvieron su origen y desarrollo en principios científicos en los que el éxito aparecía asociado al orden, a la estabilidad y al equilibrio. En la nueva economía, la incertidumbre, las turbulencias, las inestabilidades y el no equilibrio, aunque carezcan de respuestas claras, tienen, sin embargo, que reconocerse, asumirse y gestionarse como fuerzas que estimulan la creatividad y la innovación. A diferencia de la economía material, basada en los medios de producción (capital y trabajo), en la nueva economía el poder pasa a depender más de la información, del conocimiento y de la innovación.

En los entornos abiertos de la nueva economía de la globalización aparecen simultáneamente procesos contradictorios: ascendentes, de

(*) Conferencia pronunciada en la clausura del Curso de Verano de El Escorial, «Control de la gestión pública en el marco de la mundialización», el día 8 de septiembre de 2000, basada en el libro del autor que, con el mismo título, ha publicado la Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A.

integración y globalización, y descendentes, de descentralización y localización. Los modelos de gestión y control de la economía convencional se muestran insuficientes para gestionar estos procesos de expansión y contracción, incorporando los valores de integración, aprendizaje complejo y creación de futuro que nos traen la innovación y la globalización. El protocolo de la complejidad proporciona un modelo científico, una metodología para gestionar la complejidad. Se trata de un modelo de integración y creación donde el *todo* no es la mera suma de las partes, y en el que la *creación* de reglas de juego y normas, al incorporar valores compartidos, proporciona estabilidad al sistema¹.

Las estrategias de gestión y control de la economía convencional tuvieron un origen y desarrollo en entornos más estables, en los que los cambios resultaban susceptibles de anticiparse, permitiendo un tiempo para planificar y controlar. La evolución de la gestión y del control está relacionada con la evolución del proceso científico y los cambios del entorno, desde la economía industrial a la nueva economía de la información y de la complejidad, dando lugar a nuevas estrategias de gestión y control complejas en las que el futuro y el entorno ya no sólo se anticipan, sino que se crean.

A lo largo de la Historia se buscaron siempre diferentes formas de legitimación de los saberes (Platón, Aristóteles, Descartes, etc.). En la ciencia moderna se concretaron en lo que llamamos las constituciones científicas de los paradigmas determinista e indeterminista. Los nuevos fenómenos de la innovación, la integración y la globalización nos traen nuevos valores, como la multiplicidad, la diversidad, la heterogeneidad, la inestabilidad y la erosión del principio de la realidad, que dan lugar a procesos contradictorios: ascendentes y descendentes, de universalización y particularización, de integración y descentralización, y de expansión y contracción.

Estas nuevas realidades y valores legitiman la nueva legalidad científica de la complejidad para resolver la crisis de credibilidad de los modelos políticos, sociales y económicos generados a partir de ese pensamiento lineal que, considerando algún aspecto del proceso complejo (como el financiero o económico), lo transforma en elemento dominante con pretensiones de totalidad o unidad. Estos glo-

¹ La posmodernidad admite que las condiciones de lo verdadero, las reglas de juego de la ciencia, son immanentes al juego científico y han de ser establecidas en el seno de la misma ciencia, en debates científicos y por consenso. El signo de la legitimidad es el consenso. De esta manera se da un paralelismo entre la legitimidad de la ciencia y la realidad sociopolítica: el debate de lo verdadero y falso en paralelo con el debate de lo justo e injusto.

balismos científicos, al igual que ese globalismo histórico de los grandes relatos basados en hechos dominantes del pasado (batallas, nobles, soberanos, clase poderosa, etc.), que, para abordar procesos complejos, simplifican la realidad, han perdido credibilidad como sistemas de totalidad o de unidad².

El progreso científico y tecnológico supone también un progreso ético. Un conocimiento en constante evolución, al superar cualquier capacidad individual, exige que la autoridad personal deje paso a la tolerancia y al diálogo que pueden mejorar los principios éticos. Así como los valores de la primera generación de la gestión y el control (diligencia, objetividad y eficacia) se han visto ampliados con los valores de la segunda generación (responsabilidad, confianza, participación, confidencialidad, profesionalidad e independencia), ahora, ante el acelerado progreso científico y técnico, los nuevos gestores no pueden permanecer como meros espectadores, sino que tienen que pasar a ser actores de una actividad orientada hacia los procesos de innovación, asumiendo anticipadamente las responsabilidades éticas de los nuevos valores emergentes de la tercera generación (creatividad, aprendizaje, integración y acuerdo) en el ámbito de la gestión y el control de la nueva economía.

2. GESTIÓN E INNOVACIÓN

Los entornos de innovación se corresponden con la era virtual de la nueva economía de la complejidad. El empresario, al actuar con esa fuerza innovadora, a través de nuevos productos y tecnologías, va creando entorno. El ejercicio de la actividad económica, en relación con el proceso de innovación tecnológica, produce aprendizaje (*learning and doing*) y, por tanto, una acumulación del intangible «capital humano» que se traduce en rendimientos crecientes. Se hace necesario practicar el aprendizaje complejo como forma de control. Se trata de un aprendizaje global (organización de una empresa, de una economía o de una sociedad) en situaciones de cambio externo e interno (fusiones, transformaciones, cambios políticos o económicos, etc.) que requieren una nueva estrategia a aprender por la organización,

² En la cultura posmoderna, los sistemas de totalidad o de unidad tampoco tienen cabida. Esta cultura se caracteriza por una multiplicidad de saberes y lenguajes, correspondientes y diferentes, que no se pueden reducir a una unidad ni legitimar desde un metalenguaje. El pluralismo y la diferencia contrastan con el viejo terrorismo de los discursos totalizadores. El intelectual ya no desempeña ese papel legislativo que le permite emitir juicios desde un encumbrada posición, y tiene que limitarse a ser intérprete.

que tiene que pasar por un proceso de «desaprendizaje» durante la crisis y por un proceso de aprendizaje después de la crisis. Ello reclama organizaciones informales, virtuales o fractales, no jerárquicas y autoorganizativas, en las que el aprendizaje en la oportunidad se hace en grupos (*chanceteam*) que practican un control que tiene relación con la creación de nuevas situaciones y que requiere cuestionar valores y culturas predominantes. Se trata de una nueva orientación estratégica que, al tiempo que gestiona la innovación, practica una gestión ordinaria. El arte radica en la capacidad para integrar y conjugar estos dos modelos de gestión: ordinaria y extraordinaria o de innovación. La relación entre *management* y progreso tecnológico constituye un puntal básico de esta gestión estratégica que ha de atender tanto a la que corresponde a los intangibles relacionados con la lealtad y satisfacción de los clientes, acuerdos de competencias o de distribución, licencias, etc. (capital relacional), como al «capital estructural», que viene configurado por los conocimientos que permanecen en la organización, que no se van cuando lo hace el individuo que los aportó porque se han convertido en «rutina» mediante el aprendizaje continuo.

En la nueva economía de la innovación la fuente de valor y de beneficios futuros aparece más ligada a la creación y a la explotación de activos intangibles que a la producción de bienes y servicios. Los modelos tradicionales de contabilidad y auditoría no captan adecuadamente estas nuevas realidades de estructuras fluidas, redes de información y capital intelectual. Las dificultades para reflejar estos elementos en los estados financieros y para identificar y definir los indicadores adecuados para valorar y medir los factores más relevantes de la organización y de la gestión provienen, en primer lugar, de utilizar todavía los esquemas de representación contable de la economía material, que ya no resultan útiles en la nueva economía de la información y del conocimiento, donde, en los procesos de producción, pasan a primer plano el procesamiento y la utilización de información, aunque ello requiera emplear trabajo y capital, y, en segundo lugar, de no diferenciar las estructuras organizativas, de innovación y ordinaria, en las que se localizan y gestionan los diferentes intangibles. El que denominamos «balance dinámico integrado» surge del doble proceso de periodificación en estos dos ámbitos de la organización. Los esquemas de representación de la nueva economía no sólo deben permitir identificar indicadores con los que valorar la estructura productiva y su evolución, sino, también, medir la relación entre tangibles e intangibles en uno y otro ámbito de la organización. El valor añadido para la empresa u organización, en general, no depende

de los factores integrantes del capital intelectual aisladamente considerados, sino de la «interacción» entre todos ellos y de su potencial o capacidad para lograr «crear valor sostenido» en la empresa y «estrategia de negocio». Con estos indicadores, y desde el mencionado «balance dinámico integrado», podemos aproximarnos al que denominamos «balance integrado del conocimiento», en cuyo activo aparece el intangible «capital intelectual», y en el pasivo, su valor implícito, permitiendo contrastarlo con el reconocimiento que los distintos mercados hacen de dicho «valor» a través de las cotizaciones bursátiles de las acciones de la empresa.

Los inversionistas exigen, cada vez, más transparencia en materia de valoración de resultados y atribución de los mismos a administradores, gestores y accionistas, vinculada no sólo a las cotizaciones bursátiles (*stock options*), sino, también, al incremento producido y esperado de beneficios. Así, los gestores tienen que pasar a constituirse en actores de una actividad que asuma anticipadamente las responsabilidades éticas de los valores que nos trae la nueva economía (creatividad, aprendizaje, integración y acuerdo) en un entorno social que, para el reconocimiento de los beneficios de la innovación, exige, además, que se asuman los valores éticos de la transparencia y el buen gobierno.

3. INTEGRACIÓN Y GLOBALIZACIÓN

La nueva economía, como ya hemos anticipado, se sitúa en entornos abiertos de ámbito mundial donde se generan procesos como el globalismo y la globalización que plantean problemas de gestión y control. Para ello conviene precisar qué entendemos por mundialización, globalismo y globalización.

La mundialización aparece, en un sentido espacial, como «aldea global» o lugar de encuentro de lugares, espacio mundial que ha devenido en «entorno de entornos» de todos los sistemas. Se identifica con la «globalidad» como un todo de flujos de interacciones y de redes, de urdimbres de nexos y de jerarquías sin ninguna «última instancia» que ha terminado con las sociedades aisladas. Como «entorno de entornos», la «mundialización», la «globalidad», significa el fin de los espacios cerrados y la vigencia de un nuevo espacio y de una nueva sociedad mundial, es decir, pluralidad sin unidad. Constituye un nuevo horizonte, un nuevo entorno de diversidad, multiplicidad y pluralidad comprensiva de la totalidad de relaciones sociales que no están integradas ni determinadas en el ámbito local de la política del Estado nacional. En este «entorno de entornos» es donde surgen nue-

vos fenómenos culturales, científicos, sociales, económicos y políticos que dan lugar a procesos más o menos complejos, según la lógica con que se les contemple. Así, con arreglo a la lógica reduccionista, propia de la economía convencional, hablamos de globalismo financiero o económico cuando sólo se tiene en cuenta la dimensión del mercado mundial.

Pero la lógica del pensamiento complejo no avala la creencia en esa razón moderna, un tanto soberbia, de querer gobernar un proceso complejo mediante algunas variables dominantes, pues cualquier acción, por microscópica que aparezca (derechos humanos, atentado ecológico, etc.), puede dar lugar, por el efecto mariposa, a grandes acontecimientos políticos, sociales y económicos, generadores de fluctuaciones que se amplifican, invadiendo el sistema global y dando lugar a turbulencias que ya no se pueden gobernar desde estrategias propias de la economía convencional.

Como ya hemos anticipado, hay que diferenciar la globalización del mero globalismo, que constituye una simplificación propia del pensamiento lineal, al considerar sólo un aspecto del proceso y transformarlo en elemento dominante, como ocurre, por ejemplo, con el globalismo financiero, que se amplía y diversifica mediante una dinámica expansiva autónoma que domina sobre el resto de las variables económicas, sometiéndolas a dicha dinámica, sin tener en cuenta el resto de variables sociales, culturales y políticas. La globalización constituye un proceso complejo irreversible, debido no sólo a la internacionalización de los mercados, a la información y al progreso tecnológico, sino también a la universalización en las exigencias ecológicas y, especialmente, en materia de derechos humanos, factores todos ellos que, en un proceso de retroalimentación, pueden llegar a condicionar el globalismo económico.

Ello requiere gestionar y controlar estos procesos complejos para crear nuevos marcos y reglas de juego interdependientes y universalmente aceptados en los que la cooperación y los acuerdos responsables entre los actores del entorno global –locales, nacionales y supranacionales– se conviertan en la primera respuesta política al proceso de globalización, para lo que se hace preciso contar con las nuevas realidades y valores que nos trae el fenómeno de la globalización.

Diversidad

La sociedad global, al diluirse las fronteras, ya no aparece tan contenida dentro del espacio de poder de los Estados nacionales, sino

abierta a un vasto entramado de relaciones producidas en el ámbito global. En estas relaciones se asume plenamente la diversidad de lenguas, culturas, creencias, razas, etc., y se buscan coincidencias, de lo que une, conducentes a las nuevas estrategias de la cooperación que demanda la globalización, en la que, a diferencia de lo que ocurre en el mero globalismo, los patrones culturales de las grandes potencias no conduzcan a una homogeneización de valores, reduciendo la diversidad cultural y las identidades nacionales.

Complejidad

En la sociedad global desempeñan un papel primordial los medios de comunicación, pero ello no significa que esta sociedad sea más transparente. Estamos en un mundo en el que la información no reproduce la realidad, ni la perfecta objetividad que está por debajo, más allá, de las imágenes que de ella nos dan los medios de comunicación. La sociedad global es más compleja, y, por tanto, más inestable.

En el ámbito global hay más multiplicidad, heterogeneidad, diversidad y, por tanto, mayor inestabilidad, por lo que, a diferencia del ámbito local, el individuo se siente menos seguro. En consecuencia, a medida que los espacios sociales y económicos se integran y globalizan, los espacios psicológicos y políticos se atomizan hacia todas esas singularidades que tienden a identificar al hombre con su lugar, con sus creencias, con su cultura y con su lengua. La razón de este proceso descentralizador reside en que integrar y globalizar la diversidad da lugar a una mayor complejidad, generadora de inestabilidad e inseguridad, menor transparencia y donde la solidaridad y los controles sociales se perciben más remotos. Y, lo que es más importante, el predominio de las transacciones (internet, correo electrónico, etc.) sobre las relaciones personales debilita los valores sociales.

La descentralización, en el proceso de integración y globalización, no consiste simplemente en localizar competencias del Estado nacional a nivel regional, sino que debe constituir un proceso de «relocalización» precedido de un proceso de «deslocalización», pues solamente así se puede comprender lo global *in situ*, es decir, donde el proceso de integración y globalización conduce a dar un nuevo significado a los elementos locales desterritorializados: cultura, ecología, drogas, migraciones, empleo, competencia, impuestos, etc. Solamente de esta manera la descentralización resulta compatible con un proceso complejo irreversible en el que, como en la integración y en la globalización, el futuro es creación, y donde la sociedad se resiste a quedar

enmarcada en ámbitos más reducidos de poderes nacionalistas con capacidad para modelarla. Las estrategias del pasado tienen que dejar paso a estrategias de integración en la diversidad, en la responsabilidad y en la cooperación, en las que la descentralización adquiera un nuevo valor, como ya hemos señalado. A medida que las fronteras se vuelven más difusas y las demandas de autonomía local más intensas, se hace más necesario un cambio de estrategia en el que la dialéctica del antagonismo deje paso a la de la integración y la cooperación. En la globalización cada elemento está en función del «todo» y éste depende de cada elemento y es algo más que mera suma de las partes.

La descentralización de un Estado que se integra requiere una relocalización de competencias y de soberanía encaminada a cooperar, no a jerarquizar ni a competir: podemos encontrar un ejemplo en la descentralización de la soberanía fiscal y en el control del gasto público.

Estas exigencias de estabilidad y seguridad, mayor transparencia, solidaridad y control social más próximos, predominio de relaciones generadoras de lealtades, valores sociales y asunción de responsabilidades individuales, hacen que la descentralización, en la integración y en la globalización, adquiera un nuevo significado y plantee nuevos retos, a los cuales la arquitectura institucional de finales de siglo, como es el caso de nuestra Constitución, se muestra incapaz de hacerles frente.

4. EL CASO DE ESPAÑA

En España, el aislamiento del régimen anterior nos situaba en organizaciones políticas, sociales y económicas centralizadas. El Estado asumía competencias que en un orden descentralizado corresponden a otros entes territoriales (autonómicos y locales), a otros agentes socioeconómicos (sindicatos y patronales), a otras instituciones (como el mercado) e, incluso, al propio ciudadano, que tiene que asumir en una sociedad abierta la cuota de responsabilidad inherente a su grado de libertad. Ha sido la Constitución de 1978 la que, al situarnos a ese nivel superior de integración y creación que corresponde al Estado social y democrático de Derecho, nos obliga a asumir la descentralización de un sistema abierto. El proceso descentralizador, tanto a nivel socioeconómico como a nivel territorial, constituye un largo camino en nuestra reciente historia, no ausente de tensiones que han tenido que neutralizarse con cargo a los Presupuestos del Estado, y que, ahora, cobra un nuevo valor con la integración y la globalización.

Los procesos de integración, a nivel europeo y global, siguen un camino de abajo arriba, asumiendo la diversidad (lenguas, culturas, etc.) van buscando espacios de coincidencia y unión que permitan estrategias de cooperación e integración. En España, en la construcción del Estado descentralizado, aparece invertido este proceso. En efecto, el proceso natural sería desde la familia, célula básica de la sociedad, que se incorpora a una unidad de rango superior, el municipio; pero sin debilitar la familia. El municipio aparece con una autonomía original o primaria, que, a su vez, se incorpora a otra de rango superior y de naturaleza secundaria o derivada, que es la provincia. La propia Constitución así lo reconoce en los artículos 140 («la Constitución garantiza la autonomía de los municipios») y 141 («la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios ...»). La provincia, a su vez, se incorpora a otra autonomía de rango superior, la región, y ésta a la nación-Estado, que, a su vez, se integra en la Unión Europea y en un mundo globalizado.

Sin embargo, en España a las autonomías, incluso a la municipal, se llega desde un Estado centralizado que asumía competencias propias de estos entes territoriales inferiores. La dinámica la marcaron los territorios históricos, que llegaron a tener Estatutos de autonomía aprobados en un proceso que, impulsado en el ambiente político de la transición, casi identificaba democracia con autonomía. Si bien tienen en común la descentralización de las decisiones y del poder, son de naturaleza muy distinta. En el primer caso, estamos ante una redistribución de poder a nivel vertical entre clases y sectores económicos y sociales, dentro de sociedades vertebradas con formaciones políticas y con agentes socioeconómicos responsables, donde los problemas llegan a ser manejables dentro del orden institucional. Sin embargo, los problemas de la redistribución de poder a nivel horizontal o territorial no son fáciles de resolver fuera del orden institucional. Hoy nos encontramos ante un proceso de descentralización del Estado que contrasta con las exigencias de los actuales procesos de integración y globalización. Este contraste se manifiesta por lo siguiente:

1. Por una retórica que pone más énfasis en esas identidades, singularidades y diversidades regionales, hoy totalmente asumidas por la nueva sociedad global, que en las coincidencias. Cuando se elevan las singularidades a categoría de agravio, se dificulta el diálogo encaminado a buscar espacios de integración de la diversidad y de cooperación.

2. Por utilizar el poder autonómico para, a través de la lengua, de la cultura, de la educación y de las identidades locales, seguir un pro-

ceso de reconstrucción paciente de una sociedad que, en la globalidad, se resiste a quedar enmarcada en ámbitos más reducidos de poder con capacidad para modelarla. En un mundo que se integra y globaliza, donde el todo no es la mera suma de las partes, lo que se puede crear es más importante que lo que se puede conquistar o cazar. El futuro ya no es continuación del pasado, sino consecuencia del propio futuro. La lógica reduccionista de algunos nacionalismos ante esta resistencia de la sociedad llega a fomentar una moral, casi depredadora, que tiende a explicar y legitimar esta cacería.

El llamado espacio de propia decisión, que encierra la idea de una entidad soberana e independiente, ya no tiene sentido en la integración y en la globalización, donde están en trance de desaparecer estos conceptos, así como las fronteras. En el marco de una ciudadanía única y una sociedad global ya no quedan identidades soberanas e independientes. Sólo quedan esas identidades y símbolos locales, cuando no parafernalias, que miran más al pasado que a la construcción del futuro. En el ámbito industrial, comercial y financiero se dificultarían los intercambios y la incorporación al progreso global.

3. Ni en los principios políticos de descentralización del poder, ni en los económicos de aproximar la gestión y el control allí donde se producen los servicios ha contemplado nuestro marco constitucional estos procesos que nos trae el fenómeno de la integración y de la globalización. En lo político, nuestro modelo descentralizado hacia las Comunidades Autónomas constituye una reproducción fractal del Estado, es decir, cada organización autonómica reproduce el modelo del viejo Estado que se integra y globaliza. Ello supone admitir elementos de indefinición e inestabilidad permanente de un Estado descentralizado que se integra, lo que resulta incompatible con un proyecto común que permita disponer de una fuerza con poder de gestión y de negociación a nivel global, capaz de potenciar los elementos positivos y de controlar los elementos negativos del proceso de integración y globalización.

Esa clonación, en ámbitos más reducidos, de un modelo de Estado-nación que desaparece en la integración lleva consigo genes envejecidos, tales como esas empresas públicas territoriales que ya han desaparecido con los procesos de privatización a nivel central, la denominada «jungla normativa» y el desorden creados en materias como las relativas a horarios comerciales, competencia, regulación del suelo, medio ambiente, etc., con la consiguiente fractura de la unidad de mercado y de la necesaria armonización con la Unión Europea.

Todo ello sin contemplar esa descentralización relocalizada que nos trae la integración y la globalización. En España tenemos unas autonomías que han ido evolucionando hasta gestionar un elevado porcentaje del total del gasto público, financiado, en su mayor parte, por transferencias del Gobierno central. Nos encontramos, sin embargo, ante una descentralización de localización asimétrica entre la mano que gasta, el ente territorial, y la mano que ingresa, el Gobierno central, que se trata de paliar localizando controles a nivel territorial. No nos situamos ante un proceso de auténtica relocalización simétrica en la gestión, autofinanciación y control, que permita a los líderes autonómicos introducir, en su función de popularidad, todas las variables del sacrificio que exigen a sus electores en relación con la calidad de los servicios que les ofrecen, con la eficacia en su gestión y en el control de su actividad. Los límites comunitarios a la cesión de soberanía fiscal a las Comunidades Autónomas constituyen un ejemplo de relocalización de competencias con exigencias de estabilidad, no discrecionalidad, criterios objetivos en la concesión de ayudas y subvenciones, etc. Las ofertas fiscales competitivas deben estar basadas en un menor gasto público corriente y en la eficacia de la gestión y control, como ya se ha indicado, y no en discriminaciones con respecto a otras regiones.

A mayor integración y globalización se requiere más descentralización relocalizada hacia el ámbito de las Corporaciones Locales, donde las exigencias relacionadas con la estabilidad y el control social más próximo a la gestión se hacen más compatibles con la existencia de una fuerza, a nivel de Estado, capaz de potenciar la competitividad, controlar los efectos negativos del proceso y con capacidad de negociación y poder en las Instituciones comunitarias y globales. Por otra parte, el avance del proceso de descentralización hacia el ámbito local tampoco se compadece con su actual organización política (sistema electoral, procedimiento de elección del Alcalde, reparto de áreas de poder, etc.), ni con su gestión y control (como ponen de manifiesto los Informes sobre Corporaciones Locales remitidos por el Tribunal de Cuentas al Parlamento).

Dada la perspectiva de un análisis global, las propuestas de reformas electorales, del pacto local (cesión de competencias y financiación de las Comunidades Autónomas a las Corporaciones Locales) tendrían que enmarcarse dentro de una estrategia global de integración y descentralización, con propuestas de reformas y cambios legislativos fundamentados en *pactos de Estado*; todo ello precedido de un debate público en el que las fuerzas políticas asumieran el reto que el actual momento histórico les demanda.

5. CONTROLES PÚBLICOS

Un ámbito en el que la relocalización de competencias, a nivel de integración y globalización, resulta más urgente y necesaria es el que se refiere al control del gasto público. Las Instituciones de control se encuentran, como los propios países, inmersas en estos procesos de integración y globalización en los que adquiere una gran importancia la estrategia de la integración y de la cooperación entre las mismas al aparecer espacios comunes de actuación. En la medida en que avance el proceso de globalización más se planteará la necesidad de una mayor cooperación de controles, a los distintos niveles, que garantice la consecución de los objetivos de las operaciones enmarcadas en la evolución del proceso.

Los procesos de integración presentan muy diversas manifestaciones y etapas, desde zonas de libre cambio, uniones aduaneras, mercado común y mercado interior a unión económica y monetaria. En los distintos niveles de integración aparecen problemas específicos de cooperación que demandan, cada vez más, la coordinación entre los controles públicos de los países participantes. Los procesos de integración están conduciendo a la aparición de nuevos ámbitos de control: unas veces se tratará de competencias exclusivas de cada Institución, que adquirirán una nueva dimensión; otras, de competencias concurrentes con las de las Instituciones de control creadas o que puedan crearse en el marco de las uniones de países, y en otros casos conllevará la competencia compartida y la coordinación ajena a dichas uniones.

Los nuevos procesos de integración, globalización y descentralización actualmente existentes nos obligan a contemplar la necesidad de una «relocalización» de los controles públicos como condición previa a la integración cooperativa de la red de controles, superadora de la simple búsqueda de objetivos comunes donde los ámbitos subjetivos de los controles se superponen y que permita mayor eficiencia en la aplicación de medios económicos, de técnicas y, especialmente, de procedimientos. Para el análisis de estos procesos puede utilizarse, como vía de ejemplo, la situación que deriva de la necesaria relocalización e integración de controles en el ámbito de un espacio determinado, el de la Unión Europea, contemplando los de los Estados nacionales que la integran y los correspondientes a sus niveles regionales allí donde existe autonomía de gestión de los fondos públicos, como es el caso de España.

Proceso de integración cooperativa

En el ámbito global, en el que no se cuenta aún con un proceso encaminado a la creación de instituciones globales, sino únicamente con organizaciones internacionales que reciben fondos de los Estados miembros, no existe una red de controles que nos platee el problema de su integración cooperativa; pero tiene sentido preguntarse qué tipo de cooperación deben llevar a cabo las Instituciones de control para un control eficaz de la aplicación de las ayudas que dichas Organizaciones canalizan en el campo internacional.

En aquellos casos en que se han iniciado procesos de unión, en sus distintos grados (zona de libre cambio, unión aduanera, etc.), pero que todavía no han culminado en la creación de instituciones comunes, como, por ejemplo, en el ámbito de Mercosur, el tema de debate debe recaer sobre el tipo de cooperación que pueden llevar a cabo las Instituciones de los países participantes, que permita ir configurando y preparando la red de controles más adecuada a cada etapa del proceso de integración.

Cuando el proceso de integración cuenta ya con Instituciones comunes, como es, concretamente, el Tribunal de Cuentas Europeo, nos situamos ante una Red de controles que se hace preciso integrar cooperativamente. Ello requeriría, como un paso previo, considerar: 1º Los nuevos campos de fiscalización que surgen en el ámbito de la UE, ya que el conjunto es algo más que la suma de las partes, tanto cuantitativa como cualitativamente. 2º El proceso de «relocalización» de competencias a todos los niveles de la red, de modo que cada nivel actúe eficazmente en función del conjunto. 3º La actuación conjunta, comenzando por definir ámbitos, objetivos y metodologías.

La dinámica del proceso de cooperación, teniendo en cuenta estas consideraciones, comienza con la definición de ámbitos y objetivos de cooperación. Este tipo de procesos suele pasar por la denominada «zona gris» del ámbito de cooperación, en la que se manifiestan esas tensiones de las nuevas instituciones por definir su marco de competencias y de las existentes por mantener el suyo, y donde la creación de lo nuevo aparece todavía difusa. Posteriormente se va configurando un ámbito de cooperación más específico. Después podría institucionalizarse la cooperación, en cuanto a ámbitos, objetivos e intensidad; siempre previos estudios y elaboración de criterios, normas y directivas, en los que aparezcan valores compartidos asumidos por todos.

En una última fase del proceso se trataría de llevar a los respectivos marcos jurídicos (supranacionales, nacionales y regionales) la cooperación a través de los correspondientes Parlamentos, institucionalizando, por tanto, la integración cooperativa de controles en los pilares comunitarios y en la legislación de los Estados miembros.

6. RESUMEN

Nueva economía

Los logros del actual progreso tecnológico, a diferencia de las anteriores revoluciones industriales, se incorporan más rápidamente al consumo de una manera menos selectiva, abarcando a todos los sectores sociales; todo ello en un entorno abierto de integración y globalización.

Esta nueva sociedad de consumidores trae consigo una multiplicidad de servicios de ocio, la búsqueda de nuevos mercados y nuevas posibilidades que aceleran los procesos de innovación.

En los entornos abiertos de integración y globalización de la nueva economía se generan inestabilidades, incertidumbres y turbulencias que, aunque carecen de respuestas claras, el nuevo gestor tiene que asumir y gestionar como fuerzas que estimulan la creatividad y la innovación.

La gestión de la economía convencional acusa una falta de ajuste con esa realidad compleja que es la nueva economía global. Por eso, muchas de sus recetas tienen que dejar paso a una gestión estratégica en la que se asuman los valores que nos proporciona el protocolo de la gestión en la complejidad: creatividad, flexibilidad, aprendizaje e integración; donde el futuro, que ya no es consecuencia del pasado, pase a ser creación.

El progreso científico y tecnológico supone también un progreso ético. Un conocimiento en constante evolución, al superar cualquier capacidad individual, exige que la autoridad personal deje paso a la tolerancia y al diálogo que puede mejorar los principios éticos. Así como los valores de la primera generación de la gestión y el control en la economía industrial (diligencia, objetividad y eficacia) se han visto ampliados con los valores de la segunda generación (responsabilidad, confianza, participación, confidencialidad, profesionalidad e independencia), ahora, ante el acelerado progreso científico y técnico, los gestores de la nueva economía no pueden permanecer como meros espectadores, sino que tienen que pasar a ser actores de una acti-

vidad orientada hacia los procesos de innovación, asumiendo anticipadamente las responsabilidades éticas de los nuevos valores emergentes de la tercera generación (creatividad, aprendizaje, integración y acuerdo).

Estrategias de gestión

En la nueva economía los cambios ya no son susceptibles de gestionarse desde principios y técnicas de la economía convencional, que tuvieron su origen y desarrollo en entornos más estables de la economía industrial, donde el poder estaba en función de los medios de producción (capital y trabajo). Nos situamos ante una economía inmaterial en la que el poder pasa a depender más de la información, del conocimiento y de la innovación, es decir, del capital humano.

El gestor tiene que asumir los valores que nos trae la nueva economía: creatividad, innovación, aprendizaje e integración en un entorno social donde el reconocimiento de los beneficios y su distribución exige gestiones transparentes y de buen gobierno. Para lograr esta mayor transparencia, los métodos de representación contable y de auditoría heredados de la economía material no resultan adecuados a la hora de analizar la capacidad de innovación, los activos intangibles y la propia organización, de modo que permitan evaluar ese capital intelectual cuyo valor implícito reconocen los mercados bursátiles.

Integración y globalización

En la integración y en la globalización la sociedad global asume plenamente las diferencias, las singularidades y la diversidad, donde la búsqueda de coincidencias, de lo que une, pasa ser prioritaria en los procesos de integración y en las estrategias de cooperación. La sociedad global se resiste a quedar enmarcada en ámbitos de identidad y poder nacional a cualquier nivel.

Se trata de una sociedad más compleja, más inestable, más insegura, donde las solidaridades y controles son más remotos y las relaciones menos personales. Ello hace que, al mismo tiempo que la sociedad se globaliza, los espacios psicológicos y políticos se atomen hacia ámbitos de menor complejidad, de más seguridad, donde las solidaridades y controles son más próximos, en un ambiente de relaciones y de lealtades, por lo que a mayor integración y globalización se necesita mayor descentralización. Pero la integración y la globalización nos traen una nueva visión de la descentralización que no consiste en una mera localización del poder a nivel inferior. Se trata de una «deslocalización» seguida de una «relocalización» en la que cada

elemento (educación, ecología, inmigración, impuestos, empleo...), por ejemplo, cada competencia que se transfiere del Estado a otro ente territorial, como las Comunidades Autónomas, tiene que contemplar lo global *in situ*. Esta nueva visión de la descentralización adquiere un nuevo significado y plantea nuevos retos, a los cuales la arquitectura institucional de finales de siglo, como es el caso de nuestra vigente Constitución, se muestra incapaz de hacerles frente.

El caso de España

Estas nuevas realidades y valores que nos trae la globalización no están contempladas en nuestro marco constitucional. Nuestro proceso de descentralización contrasta con esta nueva visión de un mundo que, al mismo tiempo que se globaliza, se descentraliza en los aspectos siguientes:

a) Se trata de una descentralización basada en la dialéctica de las diferencias, de las singularidades y de la diversidad, cuyos valores ya están plenamente asumidos por una sociedad global que va buscando coincidencias, lo que une, en los procesos de integración de la diversidad y en las estrategias de cooperación.

b) El poder autonómico descentralizado se está utilizando por algunas autonomías para modelar la sociedad hacia esas singularidades y diferencias. Ello contrasta con una sociedad global que se resiste a ser enmarcada en ámbitos de poder de cualquier nivel nacionalista. En el ámbito más radical del nacionalismo, esta resistencia de la sociedad lleva a fomentar una moral que tiende a explicar y a legitimar no sólo la reconstrucción lenta y paciente de la sociedad, sino también la violencia. Con carácter general, y mayor o menor intensidad, todos tienden a fomentar más las diferencias que las coincidencias que unen e integran.

c) El llamado espacio de propia decisión, que encierra la idea de una entidad soberana e independiente, ya no tiene sentido en la integración y en la globalización donde están en trance de desaparecer estos conceptos, así como las fronteras. En el marco de una ciudadanía única y una sociedad global ya no quedan identidades soberanas e independientes. Sólo quedan esas identidades y símbolos locales, cuando no parafernalias, que miran más al pasado que a la construcción del futuro. En el ámbito industrial, comercial y financiero se dificultarían los intercambios y la incorporación al progreso global.

d) Las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas constituyen una mera localización de competencias y no esa desloca-

lización, seguida de una relocalización, donde cada elemento *in situ* está en función de lo global. Se trata de una clonación del Estado-nación que se integra y globaliza en la que las organizaciones territoriales llevan genes de lo viejo (empresas públicas, gasto público, déficit, endeudamiento, etc.).

Las exigencias de una mayor descentralización hacia las Corporaciones Locales que reclaman la integración y la globalización se ven dificultadas por:

a) La resistencia a ceder competencias y financiación de las Comunidades Autónomas a las Corporaciones Locales.

b) La falta de las adecuadas estructuras políticas y de gestión a nivel de Corporaciones Locales. El llamado *pacto local* se tendrá que enfrentar con tensiones y dificultades difícilmente superables. Todo ello demanda soluciones a nivel global, a nivel de un *pacto de Estado* a la altura del actual momento histórico.

Controles públicos

Un ámbito en el que la relocalización de competencias, a niveles europeo, nacional y regional, resulta más urgente y necesaria es el que se refiere al control del gasto público: téngase en cuenta que, en la actualidad, la peseta que paga un contribuyente, si va a Bruselas y retorna como subvención, la controla el Tribunal de Cuentas Europeo; si la gasta directamente el Gobierno central, la controla el Tribunal de Cuentas nacional, y si la peseta se transfiere a una Comunidades Autónomas, ya puede intervenir, además, el Órgano de Control Externo regional. Ello nos obliga a una relocalización de los controles públicos como condición previa para hacer operativa esta red de controles en el ámbito global.