

**D**EPARTAMENTO DE  
CIENCIA POLÍTICA  
**F**ACULTAD DE CIENCIAS  
SOCIALES  
**U**NIVERSIDAD DE LA  
REPÚBLICA  
**M**ONTEVIDEO,  
URUGUAY.

PEDRO NARBONDO

**ESTADO NEOLIBERAL, ESTADO  
DESARROLLISTA Y ESTADO Y ESTADO  
DE BIENESTAR UNIVERSALISTA**

**DOCUMENTO ON LINE N° 02/14  
[AGOSTO 2014]**

# documentos de trabajo

**ISSN: 1688-5058**

TÍTULO-CLAVE: DOCUMENTO DE TRABAJO (INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA,  
MONTEVIDEO)

TÍTULO-CLAVE ABREVIADO: DOC. TRAB. (INST. CIENC. POLÍT., MONTEV.)

**Estado neoliberal, Estado desarrollista y Estado de bienestar universalista.  
Definiciones conceptuales y aplicación a una caracterización preliminar de algunas  
de las reformas del Estado y del sector público de los gobiernos del Frente Amplio.**

Pedro Narbono

## Introducción

En Uruguay, la transformación neoliberal de las funciones económicas y sociales del Estado no se concretó con la misma fuerza que en otros países del continente. Esto se debió, fundamentalmente, a la fuerte presión social ejercida sobre todo por el actor sindical (PIT-CNT), con el apoyo del Frente Amplio (FA) y otros actores sociales. Sin embargo, esto no impidió que la impronta dominante fuera también en Uruguay (en la década del 90 e inicio de la del 2000) de corte neoliberal. En la política económica, el eje conductor fue la búsqueda de equilibrios macroeconómicos, con políticas ortodoxas de reducción y ajuste del gasto público, acompañadas de una fuerte apertura de la economía y procesos de desregulación y liberalización del mercado interno. Al mismo tiempo se realizaron algunas privatizaciones de empresas públicas y se introdujo el mercado en algunos servicios públicos. Sin embargo, la transformación neoliberal de las matrices de funciones económicas y sociales del Estado uruguayo fue limitada. No por falta por falta de voluntad de los gobiernos de la época sino por la resistencia del movimiento popular (especialmente obrero, organizado en la central única del PIT-CNT) y político, especialmente el FA en la oposición. Esa resistencia frenó, por ejemplo, varias tentativas de otras privatizaciones o introducción de mercados en los servicios públicos por referéndums o plebiscitos o amenazas concretas y avanzadas de convocarlos.

La crisis del año 2002 percibida por la mayoría de la ciudadanía y de la opinión pública como resultante de las políticas neoliberales criticadas por el FA fue el envión final que culminó un proceso de acumulación de fuerzas como frente de izquierdas, iniciado en 1971, afirmado en la clandestinidad durante la etapa dictatorial y luego con el retorno a la democracia. Esta última etapa se traduce en una constante acumulación de apoyo electoral hasta el triunfo en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2004, con mayoría absoluta en el Parlamento, y la reelección, en segunda vuelta pero también con mayoría absoluta parlamentaria en 2009.

Consecuente con el discurso que mantuviera como fuerza opositora y con sus programas en todas las elecciones precedentes, el FA llegó a gobierno con un programa que se presentó como una alternativa en el marco del capitalismo al modelo económico y social neoliberal. Desde esta perspectiva el programa plantea, como uno de los ejes centrales de la política de gobierno, la reconstrucción, dinamización y reorientación del rol del Estado en la construcción del desarrollo económico y la integración e igualdad social.

Uno de los objetivos de este trabajo es analizar al cabo de un período y medio: 2005-2009 y 2010-2012 la transformación de las funciones económicas y sociales del Estado así como su organización, interna y en relación al mercado, la sociedad civil y la ciudadanía. No pretendo hacer un análisis exhaustivo del conjunto de transformaciones durante este período y medio de gobierno frenteamplista sino tomar algunas líneas de acción significativas en ese terreno por la relevancia estratégica que tienen y por la importancia que le otorga el discurso y el programa del FA. Tampoco pretendo en este trabajo hacer un estudio de resultados de esas líneas de acción, sino caracterizarlas en su lógica de acción y objetivos en función de su nivel de coherencia con el discurso y programa antineoliberal con que el esta fuerza política acumuló fuerzas en la oposición y luego llegó al gobierno y fue reelecta para un segundo período.

Si bien se trata de un estudio de caso y no exhaustivo, su objetivo no se limita a la descripción de las líneas de transformación seleccionadas. También y sobre todo se trata

de analizarlas en relación a un marco teórico general que permita ubicarlas respecto de tipos ideales de las tendencias alternativas y en oposición en estos terrenos o ámbitos de acción estatal en el mundo y, más específicamente, en los países subdesarrollados en el marco del capitalismo globalizado y posfordista. Para esto me baso en la literatura académica sobre las tipologías de variedades de capitalismo, neo desarrollismo, sistemas de bienestar y organización estatal y del sector público en época de globalización y posfordismo.

Ahora bien, ese vasto conjunto de enfoques teóricos es muy variado en cuanto a las dimensiones que se privilegian como ejes centrales de análisis en función de los intereses heurísticos e hipótesis de los distintos autores o corrientes. En función de mi objeto de estudio tomo, como dimensión central, el trade-off, mercantilización-desmercantilización, articulada con las dimensiones vigencia, eficacia y tipo de derecho positivo y con la dimensión autonomía y enraizamiento del gobierno y aparato administrativo estatal en relación al poder e intereses de los actores del mercado, la sociedad civil y la ciudadanía.

El hecho que considere central a la primera no quiere decir las otras dos sean menos importantes para las personas y la sociedad, ni que estas tres sean las más importantes. Pero la dimensión mercantilización-desmercantilización es constitutiva del capitalismo y, al mismo tiempo, de las resistencias y contra tendencias anticapitalistas o limitadoras de su hegemonía. La articulación con la dimensión vigencia, eficacia y tipo del derecho positivo me parece un factor diferenciador de los Estados capitalistas, en cuanto a los límites y tipo de articulación de las acciones mercantiles y desmercantilizadas. Finalmente, la dimensión mercantilización-desmercantilización articulada con la dimensión autonomía y enraizamiento del gobierno y el aparato administrativo estatal me parece muy importante como factor de definición y ejecución de las funciones desmercantilizadas del Estado.

Considero que en esas dimensiones los tipos polares tendencialmente existentes y en oposición en los países de América Latina en el marco del capitalismo globalizado y posfordista son, por un lado, el Estado neoliberal y, por otro, el Estado desarrollista articulado con construcción de sistemas de bienestar universalistas, combinados con políticas focalizadas en relación de recíproco refuerzo y complementariedad. Además, sostengo que esos ideal tipos polares en materia de matrices de funciones económicas, sociales, estatales se articulan con sistemas organizativos del estado del sector público y su relación con el privado; Nueva Gestión Pública (NGP), por un lado, y gobernanza participativo-democrática articulada con predominio del gobierno representativo del conjunto de la ciudadanía y aparato administrativo estatal neoweberiano, por otro.

Resulta obvio decir que, dado que son tipos ideales, no tienen ningún país o caso realmente existente que sea una concreción exacta. Pero me parece importante insistir sobre el hecho de que eso también implica que dentro de cada país o caso, habrán ámbitos o sectores de acción con tendencias distintas en relación a los diferentes ideal tipos.

En el desarrollo de estos temas procederé de acuerdo a la siguiente secuencia: 1) Pasaré revista someramente, a partir de la literatura específica, las variedades de capitalismo realmente existentes, y expondré las razones por las que delimito los que me parecen los dos ideal tipo polares que considero pertinentes y útiles para analizar mi objeto de estudio en los dos gobiernos del FA en Uruguay en relación a su contexto histórico,

regional y global. 2) Expondré sintéticamente las condicionantes y características comunes que tienen todos los tipos de Estado en el marco del capitalismo y las específicas en el marco de la globalización y el posfordismo. 3) Definiré lo que entiendo por ideal tipo de Estado neoliberal. 4) Analizaré la relación de recíproca funcionalidad entre el ideal tipo de organización estatal y del sector público de la NGP y el Estado neoliberal. 5) Expondré lo que entiendo por ideal tipo de Estado desarrollista articulado con sistemas de bienestar universalistas combinados en relación de recíproca complementariedad con políticas sociales focalizadas. 6) Analizaré la articulación de gobernanza democrático-participativa, gobierno democrático-representativo y administración pública neoweberiana y su relación con el Estado desarrollista y de bienestar universalista combinado con políticas sociales focalizadas. 7) Expondré las características centrales del programa del FA sobre esos aspectos al acceder al gobierno. 8) Expondré lo realizado en un período y medio de gobiernos del FA en algunas líneas relevantes de funciones económicas y sociales y de transformaciones organizativas, y analizaré su consistencia respecto del programa y del discurso en la oposición y el gobierno, y con los ideal tipos polares definidos en 3, 4, 5 y 6.

## **1. Modelos alternativos de funciones económicas y sociales del Estado en la era de la globalización y el posfordismo**

La globalización y el posfordismo amplían enormemente la movilidad mundial de los capitales y las posibilidades de deslocalización de la producción. Esto no elimina, pero sí cambia y complejiza las posibilidades de los Estados de controlar, con instrumentos legales y coactivos, el espacio económico nacional. Al mismo tiempo, las transformaciones sociales, económicas y culturales producen nuevas y diferentes demandas y expectativas de la ciudadanía y de la sociedad con respecto al rol del sector público. También cambian las correlaciones de fuerzas, internas y externas al Estado, ligadas a las transformaciones tecnológicas, productivas, financieras, comerciales, culturales y sociales; modificando así las coaliciones políticas y sociales, tanto formales como informales.

Pero las respuestas estatales no son iguales en todas partes, sino que varían según las trayectorias históricas y las correlaciones de fuerzas internas y externas de cada país y región. En los países anglosajones, quizás en buena medida condicionados por la senda de un pasado de Estados y capitalismos liberales y sistemas de bienestar de tipo liberal residual, la tendencia dominante que se verifica es la construcción de Estados que Hall y Soskice denominan liberales, pero que considera más adecuado el término neoliberal por razones que expondré más adelante. Hall y Soskice, 2001; Esping-Andersen, 1993; Pollit & Boukaert, 2004; Pollit, 2007). En América Latina, en las dos últimas décadas del siglo XX, también predominó la misma tendencia (Monedero, 2009; Thwaites Rey, 2010; Vellinga, 1997; Smith, 1997).

Pero no en todos los países predomina el capitalismo de libre mercado. En Europa occidental y del norte, el neoliberalismo no ha sido tan fuerte y hegemónico (Pierson, 2006; Hall y Soskice, 2001; Bogliaccini y Filgueira, 2011; Mayntz, 2001). Según Hall y Soskice en estos países se mantiene y se desarrolla un tipo de capitalismo que denominan coordinado, porque el mercado se articula con una fuerte lógica de cooperación entre actores públicos y privados en función de objetivos estratégicos económicos y sociales comunes. En esta cooperación, en la actualidad el Estado juega

(en Europa continental y del norte) un rol de constructor de marcos institucionales y condiciones políticas, culturales y económicas que fomentan y permiten las estrategias productivas y laborales coordinadas por medio de acuerdos entre los actores privados (Hall y Soskice, 2001). Al mismo tiempo, en estos países el sistema de bienestar socialdemócrata o corporativo se reconvierte o recalibra sin renunciar a la lógica de derechos sociales con amplia cobertura en población y prestaciones de calidad, e incorporando nuevos derechos sociales.

A partir de esta tipología dicotómica, que retoma y redefine la primera de Albert (Albert 1993) se ha desarrollado una amplia literatura sobre el tema que cuestiona la reducción a esos dos tipos y propone nuevas tipologías no totalmente compatibles entre sí, según las dimensiones o criterios que se utilicen para diferenciar los tipos de capitalismo (Amable 201).

Ahora bien, la literatura sobre variedades de capitalismo se ha concentrado en países desarrollados, dejando fuera del foco de análisis los países subdesarrollados o en desarrollo. Por otra parte, con algunas excepciones, el análisis del rol del Estado es bastante escaso y marginal. En cambio, la literatura académica sobre la experiencia de desarrollo chino y de otros países como India, Brasil y Rusia, muestra que el Estado juega un rol central en la conducción y en la producción directa del desarrollo económico. En América Latina, la literatura desarrollista retomó, en las primeras décadas del siglo XX, fuerza y amplitud en varias corrientes neodesarrollistas. Al mismo tiempo, en las primeras décadas del siglo XXI, en Venezuela, Bolivia, Ecuador, Argentina, Brasil y Uruguay, se constituyen gobiernos con discursos y políticas alternativos que ponen en cuestión, la hegemonía neoliberal más allá de las variantes por países e inclusive por políticos dentro de cada país.

Por la negativa, tanto la literatura neodesarrollista como los discursos de estos gobiernos comparten la crítica a las reformas neoliberales de la economía y del Estado porque reproducen el subdesarrollo y la desigualdad social en América Latina y, en general, en el tercer mundo. Por la positiva, reivindican un rol central del Estado con fuertes e importantes funciones económicas y sociales para promover y producir un desarrollo con mayor valor agregado nacional y mejor distribución del ingreso que el que determina el predominio del libre mercado como asignador de recursos.

En América Latina, en esos ámbitos, también existe consenso en que el desarrollo sustentable no es posible sin políticas estatales laborales y salariales y de creación y expansión de derechos sociales para toda la población. Asimismo existe consenso en estos ámbitos que, en las condiciones sociales, laborales, económicas, tecnológicas y culturales actuales son necesarias políticas de derechos sociales focalizados en necesidades específicas permanentes, como marginalidad social, necesidades de sectores sociales parciales, aunque muchas veces numerosos, con necesidades o demandas distintas a las del conjunto de la población. Pero, desde esta perspectiva, las políticas y derechos sociales focalizados no son excluyentes de políticas y derechos sociales universalistas sino que deben articularse en relación de recíproco refuerzo y complementariedad.

Finalmente, en la literatura neodesarrollista hay también tendencia a coincidir en que en el marco de los constreñimientos de la globalización y el posfordismo con economías nacionales lo que implica abiertas, la intervención estatal tiene que hacerse más por el lado de la oferta que de la demanda, aunque no exclusivamente y con equilibrios macroeconómicos y fiscales estrictos. Como siempre, la realidad nunca coincide

totalmente con la teoría: la experiencia Argentina actual es, quizás, un caso por fuera de este consenso.

Comparto el consenso neodesarrollista sobre la centralidad del Estado como dimensión de análisis, por su importancia en los países subdesarrollados en la promoción y construcción de un desarrollo con mayor valor agregado nacional y con mayor integración e igualdad social. Considero que el Estado es central en los países subdesarrollados para lograr esos objetivos porque para ello se requiere una importante matriz de funciones estatales desmercantilizadas, tanto en el terreno del desarrollo económico como en el terreno de la construcción de sistemas de bienestar con derechos sociales universales e igualitarios combinados con políticas focalizadas destinadas a integrar o reintegrar a los excluidos o caídos del sistema general.

Los países subdesarrollados se caracterizan, entre otras cosas, por la producción y reproducción de la especialización en ventajas comparativas de bajo costo y riesgo de inversión, poco valor agregado nacional, y buenas ganancias para el capital inversor. También se caracterizan por la heterogeneidad estructural de la economía. Por un lado, sectores de la economía minoritarios (desde el punto de vista de la población empleada en relación al conjunto de la población empleada) para la producción de bienes y servicios de mediana o alta tecnología, trabajo calificado y muy calificado con buenas retribuciones y condiciones laborales. Por otro lado, la mayor parte de la economía especializada de producción con bajo valor agregado nacional y poca o nula tecnología moderna, con ventajas comparativas tales como mano de obra barata y alto o muy alto nivel de informalidad, por ende bajo costo tributario y acceso de los trabajadores y sus familias a magros y escasos servicios sociales desmercantizados. Finalmente, economía de subsistencia y sectores de población marginal parcial o totalmente excluida del sistema de trabajo estable remunerado. De esta manera, el subdesarrollo económico produce y reproduce una alta desigualdad y heterogeneidad social, ítem en el cual América Latina es el continente que rankea más alto, aun en aquellos de sus países con menor desigualdad.

Romper el círculo vicioso del subdesarrollo económico implica realizar inversiones para producir bienes y servicios con mayor valor agregado nacional, aunque no sean rentables en las condiciones económicas y tecnológicas del país ni competitivas con los que se producen en los países desarrollados. También implica realizar inversiones no rentables para producir y reproducir una eficiencia sistémica nacional con mayor valor agregado nacional que la que determina para el país subdesarrollado el libre juego del mercado de tipo neoliberal.

Romper el círculo vicioso de la desigualdad implica tener éxito en logra que en esas intervenciones económicas desmercantilizadas destinadas a fomentar sectores productivos y economía en su conjunto con mayor valor agregado nacional ya que esto implica más empleo de calidad y mayores salarios. Pero no alcanza con esto para disminuir la desigualdad. También son necesarias políticas laborales que desmercantilicen parcialmente, en tanto se esté en el marco del capitalismo, la determinación de las condiciones laborales y salariales por medio de regulaciones estatales que fijen buenas condiciones laborales y salarios elevados, compatibles con la eficiencia y competitividad empresarial y sistémica, más igualitarios entre los distintos sectores productivos y calificaciones de los trabajadores. Además, en función de una mayor igualdad social es necesario desarrollar sistemas de bienestar con derechos

sociales universalistas articulados en relación de recíproco refuerzo con políticas de derechos sociales focalizadas.

El neoliberalismo no es capaz de romper el círculo vicioso de producción y reproducción del subdesarrollo y la desigualdad. El capital privado nacional o extranjero en situación de libre mercado no tiene interés de invertir en la producción de bienes y servicios con alto valor agregado que no son actualmente rentables en los países subdesarrollados. Tampoco el capital privado nacional o extranjero en situación de libre mercado tiene interés en realizar inversiones no rentables en función de maximizar la eficiencia sistémica de la economía. A lo sumo, tendrán interés en que se realicen aquellas inversiones no rentables necesarias para maximizar las ganancias del capital privado, y participar en ellas si el Estado las subsidia para que den ganancias. Dado que, en los países subdesarrollados, las ganancias del capital más poderoso (con mayor capacidad de presión e influencia en los sectores con ventajas comparativas de bajo valor agregado) las inversiones no rentables que pedirán o apoyarán los empresarios privados serán aquellas destinadas a maximizar ganancias en esos sectores y, por tanto, reproducirán la especialización subdesarrollada.

Por las mismas razones, las empresas privadas no tienen interés en producir bienes y servicios sociales necesarios para la vida de todos (educación, asistencia sanitaria, jubilaciones, cuidados, etc.) de manera desmercantilizada, es decir, accesible con independencia del poder de compra de cada uno. Solo producirán y distribuirán esos bienes y servicios necesarios para todos si generan rentabilidad a la empresa y al inversor privado. Ello implica que estén totalmente mercantilizados, o que la producción y distribución desmercantilizada sea suficientemente limitada y poco costosa, para no impedir ganancias atractivas en la parte mercantilizada de los sistemas de producción y acceso a la educación, asistencia sanitaria, jubilaciones, cuidados, etc.. Ambas posibilidades son contradictorias e incompatibles con sistemas de bienestar igualitarios.

Por razones similares, salir del subdesarrollo con un capitalismo coordinado hegemónico y liderado por un empresariado negociador y articulador entre sí y con organizaciones de trabajadores y de la sociedad civil y el Estado no parece posible. En los países subdesarrollados, el empresariado nacional y extranjero dominante (por su peso en la economía rentable y que genera divisas para el país) está predominantemente especializado en la producción y comercio de los bienes o servicios con ventajas comparativas de bajo costo y riesgo, poco valor agregado nacional y buena rentabilidad en esas condiciones para el inversor privado. Por otra parte, una de las ventajas comparativas suele ser el bajo costo de la mano de obra. Por consiguiente, en los países subdesarrollados en situación de libre mercado, los empresarios nacionales o extranjeros no tienen interés en cooperar con los trabajadores para incrementar el valor agregado nacional ni para aumentar sus salarios ni mejorar sus condiciones laborales, ya que todo eso disminuiría las ventajas comparativas en que se basan sus ganancias rentables. Tampoco tienen interés en cooperar con otros empresarios para generar un desarrollo con mayor valor agregado nacional porque, en las condiciones de subdesarrollo, eso implicaría realizar inversiones muy riesgosas y no rentables en el presente. Por el contrario, tienen interés en cooperar entre empresarios para mantener y reproducir las ventajas comparativas con su bajo costo y buenas ganancias para el inversor privado. Dado que una de las ventajas comparativas es el bajo costo del Estado y por ende el bajo costo tributario para el inversor, el capital y el empresariado privado, en los países



subdesarrollados, tampoco tienen interés en que se construyan y desarrollen sistemas de bienestar universalistas por alto gasto público y con la consiguiente alta tributación que implica.

Las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro pueden tener interés en que se generen estrategias para superar la especialización de la economía nacional en bienes y servicios con bajo valor agregado y mano de obra barata y abundante, pero cuentan con muy pocos recursos materiales y financieros y muy poca o nula capacidad de realizar inversiones y demás acciones necesarias para ese tipo de estrategias.

Pero, en un país subdesarrollado con bajo valor agregado, el Estado puede tener voluntad y capacidad para realizar acciones económicas y sociales desmercantilizadas de tipo desarrollista y de bienestar universalistas; y ello porque es una estructura y actor relativamente autónomo, con interés y poder propio aunque articulados con diferentes sectores del mercado, la sociedad civil, el sistema político no estatal y, si hay democracia, con la ciudadanía nacional.

Puede tener capacidad, porque el Estado tiene –en el monopolio de la violencia legítima– el mecanismo para recaudar de manera obligatoria en el territorio nacional los recursos financieros necesarios para realizar las acciones desmercantilizadas. También por esa vía puede recuperar lo necesario para reproducir las acciones públicas. Las prestaciones desmercantilizadas tienen costos que no se recuperan (o no se recuperan totalmente) porque no se venden o no se venden a precios que cubran los costos.<sup>1</sup> El Estado recupera lo invertido a pérdida, por medio de impuestos obligatorios respaldados por la violencia legítima. En el Estado democrático de Derecho (EDD) los impuestos son definidos y cobrados por ley respaldada por el monopolio estatal de la violencia legítima. Ese monopolio y las acciones desmercantilizadas de alcance nacional obligatorias están estrictamente articulados. El primero es condición necesaria para la obtención y re-obtención de los recursos materiales y financieros para realizar las segundas y éstas son las que legitiman la obtención y movilización coercitiva de esos recursos.

En tanto el Estado realiza acciones desmercantilizadas cuyos recursos materiales provienen de la economía, es condición necesaria de existencia y reproducción del Estado que el conjunto de sus acciones tengan eficiencia sistémica en relación a la economía nacional. Eficiencia implica eficacia. Eficiencia sistémica del Estado implica eficacia sistémica; es decir, capacidad de alcanzar o realizar un conjunto de objetivos de manera satisfactoria para la coalición de poder, externa e interna al Estado que lo apoya. Pero no alcanza con eficacia. Si el conjunto de acciones desmercantilizadas no produce eficiencia sistémica en relación a la economía nacional, o por lo menos no es compatible con ella, el Estado no puede reobtener de su base tributaria los recursos necesarios para realizar sus objetivos. Por tanto, los tiene que reducir o cambiar lo que probablemente conducirá a la crisis política del gobierno, y en casos graves del Estado por no poder satisfacer más las demandas y expectativas de su base electoral y social. En cambio, si el conjunto de las acciones desmercantilizadas del Estado, aunque en sí mismas den pérdida, contribuyen a la eficiencia sistémica (es decir, impactan

---

<sup>1</sup> Algunos servicios públicos dan ganancia o, al menos, permiten recuperar los costos y al mismo tiempo son accesibles para quienes no pueden pagarlos a precios de mercado. Esto es posible por medio de subsidios cruzados dentro de la propia empresa destinando parte de las ganancias producidas en los productos o regiones rentables hacia los productos y regiones no rentables. Pero aun así el monopolio de la violencia física del Estado es condición necesaria para imponer por ley la obligatoriedad de la accesibilidad universal a los bienes y servicios con independencia del poder de compra o de la densidad en la región de consumidores solventes.

positivamente en la creación de mayores capacidades productivas comerciales financieras de la economía nacional, o por lo menos no la impiden, el Estado puede reobtener lo gastado a pérdida por medios coercitivos tributarios sin generar desequilibrios negativos fiscales y macroeconómicos.

El estado tiene puede tener capacidad, también, porque tiene o puede tener y generar personal propio con las capacidades políticas y técnicas generales y especializadas, y con las relaciones de conocimiento de las capacidades de la sociedad civil y del mercado (enraizamiento) necesarias y adecuadas para elaborar, conducir e implementar por sí mismo o por terceros, bajo su control y respaldo material, coerción física y recursos materiales movilizados coercitivamente, en el marco jurídico del EDD, las acciones económicas y sociales desmercantilizadas de alcance nacional o local según necesidades con estabilidad y duración de largo plazo.

Al mismo tiempo el Estado puede tener voluntad para realizar acciones económicas y sociales desmercantilizadas de tipo desarrollista y de bienestar universalistas El personal administrativo y gubernamental del Estado tiene interés y poder que (aunque articulado con los del mercado y de la sociedad civil) es específico y autónomo vinculado con la producción y reproducción del Estado y de sus funciones. La literatura sobre autonomía y enraizamiento tanto en lo que concierne a las capacidades como en lo que concierne a la voluntad política de los Estados Keynesianos o desarrollistas y de Bienestar Pero el actor gubernamental también es un factor de específica autonomía y enraizamiento del Estado, tanto en lo que se refiere a capacidad estatal de acción y conducción unificada de nivel nacional como en la construcción de definición de los objetivos que orientan a los distintos tipos de Estados keynesianos o desarrollistas y de su articulación o no con distintos tipos de sistemas de bienestar.<sup>2</sup> Estos objetivos pueden ser (han sido y son) diversos, según el tipo de gobierno, de aparato administrativo y de su relación de autonomía y enraizamiento con el mercado, la sociedad civil y, en democracia, con la ciudadanía.

En los estados keynesianos y de bienestar fue determinante la confluencia de objetivos de las élites estatales de consolidar el poder del Estado sobre todo el territorio nacional y, por ende, su capacidad de garantizar el orden social e institucional para lo cual necesitaban reconstruir la economía devastada (primero, por la crisis del 30 y, luego, por la segunda guerra mundial) con objetivos de expansión de derechos sociales en respuesta a la demanda de las grandes masas incorporadas plenamente a la ciudadanía política universal y con alto poder de movilización, especialmente del movimiento obrero y, en ocasiones, campesino. Es el caso de Corea, Japón y Taiwán, el objetivo central fue la supervivencia y fortalecimiento del Estado frente a sus enemigos externos

---

<sup>2</sup> La autonomía enraizada del Estado no existe solo en los tipos de Estado mencionados. Tampoco es resultado del equilibrio o empate de poder entre las clases (Marx en *El 18 Brumario*). La autonomía y el enraizamiento del Estado es un rasgo estructural del Estado capitalista o del Estado en el capitalismo. Lo que cambia es el grado de autonomía y enraizamiento y, sobre todo, con respecto a qué y a quiénes. La autonomía del Estado es constitutiva del capitalismo como lo señala Poulantzas, así como M. Weber y otros autores con otros términos, en el proceso por el que se produce la separación de la propiedad privada, las libertades individuales y el control y ejercicio de la violencia física legítima. (Poulantzas, 1981, Weber, 1928) Esto implica la existencia de una estructura de acción estatal con lógica de acción y poder distintos a las del mercado y la sociedad civil. Lo cual significa un conjunto de actores gubernamentales (con democracia limitada por ciudadanía política y/o pluralismo restringido hasta las primeras décadas del siglo XX) y administrativos en las funciones estatales necesarias al libre mercado y la libertad individual, con intereses y poder relativamente autónomo con respeto al mercado y la sociedad civil y sus actores y, al mismo tiempo, enraizado con estos en tanto recíprocamente necesarios y funcionales. El capitalismo neoliberal también necesita un Estado relativamente autónomo, porque es capitalismo; por tanto, por las mismas razones ya expuestas. Pero, además, porque como señalan Haggard y Kauffman, para hacer las reformas neoliberales el Estado tiene que autonomizarse de los enraizamientos keynesianos, de bienestar o desarrollistas. (Haggard y Kauffman, 1995) Al mismo tiempo, con sus reformas, los Estados \* neoliberales crean nuevos enraizamientos con los actores de la coalición neoliberal y producen y reproducen su específica autonomía promercado. Volveré, más adelante, sobre la cuestión de la específica autonomía y enraizamiento del Estado neoliberal.

y eventualmente internos para lo cual que debieron intervenir activamente para reconstruir y desarrollar una economía destruida por la guerra con un capital y empresariado privado igualmente destruido o debilitado. En China, en la actualidad, el Estado (dominado por el Partido Comunista) conduce el proceso de desarrollo con apertura al mercado y al capital privado generando fuertes articulaciones de los intereses y actores estatales (enraizamiento) con el mercado, el capital internacional y el emergente capital nacional, sin perder –por ahora, aparentemente– su rol hegemónico en el proceso económico y en el control de las masas populares.

En América Latina, en las primeras décadas del siglo XXI, se produjo un cambio de correlación de fuerzas en varios países del subcontinente que lleva al gobierno, por vías democráticas, a fuerzas políticas con objetivos y estrategias de acción antineoliberales. No en todos los países del subcontinente se produce este cambio y, en los que se suceden, existen importantes diferencias. En Venezuela, Bolivia y Ecuador, las nuevas fuerzas políticas en el gobierno tienen discursos más radicalmente anticapitalistas, aunque también con diferencias entre ellas. En Brasil, Argentina y Uruguay, con variantes importantes entre ellos, los objetivos de las fuerzas de izquierda o progresistas que llegan al gobierno no son (o no son predominantemente) anticapitalistas, sino antineoliberales, contrarios a la hegemonía del libre mercado en la economía y en la producción y provisión de bienes y servicios sociales. Sin embargo, más allá de esas diferencias, los gobiernos progresistas o de izquierda en el inicio del siglo XXI comparten la convicción de que el Estado tiene que jugar un importante rol desarrollista articulado con la construcción de un sistema de bienestar de derechos universales combinado en relación de complementariedad con políticas y servicios públicos focalizados para problemas y demandas específicas pero permanentes. (Thwaites Rey, 2010; Monedero, 2009; Bosch y Gaitán, 2008; Garretón, 2012; CEPAL, 2012).

De esta manera, frente al neoliberalismo no solo se encuentran en época de globalización y posfordismo los diversos tipos de capitalismo coordinado de los países desarrollados, sino también en algunos países subdesarrollados (los BRICS con China como ejemplo emblemático y más potente, los casos de AL ya señalados) experiencias en marcha exitosas en muchos aspectos sin salir –al menos por ahora– del capitalismo, de construcción y acción de Estados desarrollistas, en economías abiertas con intervenciones desmercantilizadas más por el lado de la oferta (pero no exclusivamente) que por el de la demanda. Por estas dos razones creo que corresponde el concepto desarrollista y ya no keynesiano, aunque se retoman muchos de sus instrumentos keynesianos pero en economías más abiertas y con más énfasis en apoyo estatal a la oferta que a la demanda, aunque el apoyo a esta última no desaparece completamente. Por otra parte en América Latina, el Estado desarrollista busca articularse con la creación y desarrollo de sistemas de bienestar que combinen, en relación de recíproco refuerzo, derechos sociales universalistas a prestaciones de alta calidad y cantidad con políticas de derechos focalizadas para necesidades específicas que produce y reproduce el régimen de producción posfordista y la globalización o para necesidades y demandas de sectores parciales de la sociedad, aunque a veces muy numerosos.

A partir de estas experiencias en marcha, al igual que con las experiencias neoliberales se pueden construir un tipo ideal de Estados desarrollistas articulados con Estados de bienestar más o menos universalistas. El Estado desarrollista no va necesariamente acompañado de construcción o de tendencia a la construcción de algún tipo de Estado de bienestar. En Corea, Japón y Taiwán el apogeo del Estado desarrollista no se

correlacionó ni se acompañó de la construcción de un Estado de bienestar estatal importante. En el caso de China, en la actualidad un Estado fuertemente desarrollista, tampoco parece acompañarse por el momento de construcción sistemática y prioritaria de un Estado de bienestar importante general y coherente.

En cambio, no me parece posible, en los países subdesarrollados, la construcción tendencial de un Estado de bienestar con derechos sociales articulado con políticas o derechos sociales focalizados en relación de recíproca complementariedad. Al igual que en los países centrales, un sistema de bienestar universalista, con el agregado de políticas focalizadas específicas para incorporar o reincorporar a los excluidos, implica un creciente gasto estatal y por tanto requiere crecimiento económico sustentable a largo plazo con creciente valor agregado nacional. Esto, por lo ya expuesto, no me parece posible en los países subdesarrollados sin un Estado desarrollista.

Antes de pasar a definir más concretamente lo que entiendo por Estado neoliberal y por Estado de bienestar universalistas en época de globalización y posfordismo, es necesario tener en cuenta algunas características que tienen en común por ser Estados en el marco del capitalismo, así como algunas características específicas de los Estados que actúan en las condiciones tecnológicas económicas, políticas sociales actuales

## **2. Condiciones comunes a todos los Estados modernos y condiciones comunes específicas en época de globalización y posfordismo**

Entiendo por Estado una estructura de funciones desmercantilizadas y un actor con lógica de acción desmercantizada especializados en definir, administrar y/ o garantizar lo público y sus límites en relación a lo privado, mediante el control y ejercicio del monopolio de la violencia física legítima en un determinado territorio.

Entiendo por público lo que es definido por el Estado como perteneciente a toda la ciudadanía sobre el territorio nacional, y que efectivamente es de y para toda la ciudadanía según la definición y condiciones definidas por el Estado. Solo el Estado puede definir con efectos de existencia efectiva lo público en el territorio nacional. Mediante el control y ejercicio del monopolio de la violencia legítima el Estado tiene capacidad para hacer que lo que se define como público sea obligatoriamente de y para todos en el territorio nacional. En el Estado Democrático de Derecho (EDD de aquí en adelante) lo público es definido y garantizado por ley, - por lo tanto con respaldo efectivo del monopolio de la violencia legítima- definida en el proceso democrático representativo electoral y gubernamental del conjunto de la ciudadanía nacional, sub nacional o municipal según corresponda según la constitución y la ley.

Esto no quiere decir que solo el Estado pueda realizar acciones públicas. Las puede delegar en actores privados con o sin fines de lucro o puede definir como públicas acciones realizadas por actores privados con o sin fines de lucro. Tampoco quiere decir que solo el Estado defina los objetivos públicos y delimite los ámbitos de acción. Esto es un proceso complejo en el cual participan los actores estatales, los partidos políticos la ciudadanía y también los actores de mercado los movimientos sociales las organizaciones de la sociedad civil etc. Pero quien decide y define lo que efectivamente existe como público en tanto obligatoriamente de y para todos es el Estado mediante el monopolio de la violencia física legítima. Por ley en el EDD, Monopolio de la violencia física y sector público o bienes y servicios públicos

nacionales y estables están estricta y necesariamente articulados. Lo primero es condición necesaria para que lo segundo sea efectivamente de todos y para todos en el territorio nacional ya que es lo que hace que la realización de las acciones correspondientes y el acceso a sus prestaciones sea realmente para todos y obligatorio para todos en las condiciones decididas y definidas por el Estado. A su vez la realización de acciones públicas y el acceso público a sus prestaciones, en primer lugar el control del ejercicio del monopolio de la violencia física y el acceso igual para todos a sus prestaciones, en el EDD en el marco de la ley es lo que legitima que el Estado monopolicé la violencia a física.

Las acciones del sector público productoras y distribuidoras de bienes servicios u objetivos públicos son acciones desmercantilizadas ya que al ser de y para toda la ciudadanía no se venden ni compran precios de mercado.

Entiendo por acciones mercantiles o mercantilizadas las que Marx caracteriza con la formula D-M-D. El objetivo de quien invierte en compra, producción y venta de mercancías es obtener mayor valor de cambio que el que tenía al inicio de esas acciones. Esto implica en el modo de producción capitalista que el acceso a la propiedad o consumo de los bienes y servicios producidos o distribuidos por acciones mercantilizadas se realiza por compra venta a precios determinados por la libre competencia en el mercado. (Marx, 1977. Livre I p 115)

Entiendo por acciones desmercantilizadas aquellas cuyo objetivo prioritario y central no es la ganancia monetaria directa del inversor o productor mediante la compra, venta de bienes y servicios. Esto implica, en el modo de producción capitalista, que el acceso del usuario o consumidor a esos bienes y servicios no depende de su poder de compra a precios de mercado.<sup>3</sup>

Las acciones mercantilizadas y las desmercantilizadas son contradictorias por que son incompatibles entre sí en un mismo acto. Pero esto no quiere decir que no puedan convivir en una misma sociedad y momento y que no puedan ser recíprocamente funcionales.

---

<sup>3</sup> G. Esping Andersen define desmercantilización de la siguiente manera : “La desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” Esta definición e parece al mismo tiempo insuficientemente y excesivamente amplia. Lo primero porque se refiere solo a la mercantilización por vía de derechos. Esto es sin duda central en su objeto de estudio y en el de este trabajo, Pero considero que son dimensiones independientes que pueden o no ir juntas con mecanismos y consecuencias diferentes importantes. Pueden haber acciones del Estado desmercantilizadas que no son según derecho, sino arbitrarias. Obviamente no son estados universalistas, sino clientelares o patrimonialistas, pero tienen intervenciones sociales desmercantilizadas. Por otra parte existen acciones estatales desmercantilizadas conforme a derecho, por lo tanto no clientelares discrecionales, a las que se accede a sus beneficios por porque producen a costo del Estado externalidades positivas que se reciben sin un derecho específico que determine como se accede a ellas. Por ejemplo inversiones estatales no rentables pero necesarias y exitosas en función de la eficiencia y competitividad sistémica de la economía. Por el otro lado me parece demasiado exigente en función del análisis de la desmercantilización en el marco del capitalismo incluir en la definición la condición de que una persona que hay una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado. En términos ideales con todas las prestaciones necesarias para la vida gratuitas de alta calidad como para que una persona si quiere pueda vivir sin participar ni como trabajador inverso o consumidor en el mercado Ninguna de las sociedades capitalistas que son las analizadas por G. Esping Andersen y que son el horizonte de mi trabajo son así. Aun en los sistemas de bienestar más universalistas socialdemócratas según la tipología de este autor la gente necesita ingresos provenientes del mercado, ganancias de la propiedad, venta individual de servicios o salarios, y compra en el mercado buena parte de lo que necesita o desea para vivir Incluso el mismo Andersen señala ocho páginas después de la definición (p 48): “ los enormes costes del mantenimiento de un sistema universalista y desmercantizador significa que (...) debe maximizar los ingresos por salarios” Por lo tanto para definir una acción como desmercantilizada no creo posible incluir la condición de que gracias a ella se pueda vivir sin depender del mercado. La condición es que las acciones desmercantilizadas produzcan prestaciones a los que se accede sin depender del mercado aunque no se pueda vivir solo de ellas y por lo tanto se depende de otros bienes y servicios a los que se accederá o no según las condiciones y posiciones en el mercado.

El Estado juega un rol central en la existencia de estas dos tendencias contradictorias y en su recíproca articulación en territorio nacional para toda su población.

Es condición necesaria de la existencia y reproducción de la mercantilización que caracteriza al modo de producción capitalista. La propiedad privada capitalista, la libre competencia en el mercado y la calculabilidad racional de la relación costo-beneficio de las inversiones con fines de lucro núcleo central de la eficiencia del sistema capitalista, según M. Weber, requieren un marco jurídico previsible que no se venda ni se compre ni en su definición ni su aplicación y una organización no mercantil, el Estado de Derecho, que lo defina y garantice materialmente con el monopolio de la violencia física legítima.

En cambio, aunque el Estado (y en especial el EDD) es una estructura de acción y un actor desmercantilizado, no es condición necesaria de las acciones desmercantilizadas. Existen muchos tipos de acciones desmercantilizadas no estatales ni protegidas o garantizadas por el Estado. Pero es condición necesaria para que ellas se realicen obligatoriamente, con el respaldo del monopolio de la violencia física legítima, en todo el territorio nacional y para toda la ciudadanía. Es decir, el EDD es condición necesaria para la existencia de lo público de y para toda la ciudadanía en todo el territorio nacional.

Es también condición necesaria para obtener y reobtener, con el respaldo de la violencia física legítima, los recursos financieros y materiales necesarios para realizar y reiterar las acciones desmercantilizadas sobre todo el territorio nacional y para toda la población. Esto implica que el Estado (especialmente el EDD, pero también Estados no democráticos ni de derecho pero con orden jurídico racional), en el marco del capitalismo, tiene que actuar con eficiencia sistémica con respecto al conjunto de la economía nacional para poder reproducir su existencia. Si la acción estatal no es funcional, o por lo menos compatible, con su eficiencia sistémica en relación al conjunto de la economía nacional, no puede reobtener los recursos para realizar sus acciones para ejercer el monopolio de la violencia legítima y obtener sus objetivos y, por tanto, cae o cambia.

Entiendo por eficiencia sistémica nacional del Estado su capacidad de alcanzar sus objetivos, satisfactoriamente para los actores con poder e influencia nacional de dentro y de fuera del Estado, con un impacto sobre la economía nacional que permite que ésta crezca de manera suficiente para reproducir el gasto público necesario para volver a alcanzar los objetivos estatales con equilibrios macroeconómicos y con crecimiento sustentable económica y ecológicamente.

La globalización y el posfordismo imponen condiciones específicas a los Estados actuales para lograr la eficiencia sistémica. Todos son o están condicionados a ser Estado competitivos. Cada Estado nación compite con otros Estados, para atraer y fijar inversiones y emprendimientos productivos comerciales financieros en su territorio nacional y para fomentar y contribuir a producir la competitividad sistémica del país. Para esto todos los Estados, inclusive los más radicalmente neoliberales, cumplen funciones desmercantilizadas, no solo las vinculadas a los derechos civiles y políticos, sino también funciones sociales y económicas.

Entiendo por funciones económicas desmercantilizadas de Estado las intervenciones transitorias o permanentes en el sistema económico –productivas, financieras, comerciales– que realiza, u obliga y garantiza su realización, con el respaldo de la violencia física legítima, sin objetivos de rentabilidad directa sino en función de objetivos políticos estatales definidos por Constitución, ley o por el gobierno de turno.

Entiendo por funciones sociales desmercantilizadas las que el Estado realiza, u obliga y garantiza su realización sin objetivos de rentabilidad directa sino en función de objetivos políticos estatales definido por Constitución, ley o por el gobierno de turno, que implican acceso con independencia del poder de compra en el mercado –mediante mecanismos definidos por el Estado– a bienes y servicios necesarios, o considerados necesarios, para los ciudadanos y habitantes del territorio nacional.

Otra característica común que me interesa destacar de los Estados (en el marco del capitalismo en época de globalización y posfordismo) es que en el sector público intervienen, cada vez más, actores que actúan con lógica de mercado y actores que actúan con lógica participativa en redes. Esto conduce a lo que se ha dado en llamar gobernanza o gobernanza moderna del sector público (Pierre, 2000; Narbondo y Ramos, 2001; Jessop, 2008).

Por gobernanza del sector público entiendo los mecanismos institucionalizados (formal e informalmente) de conducción y coordinación del sector público estatal y no estatal. En general se definen tres tipos ideales de gobernanza: mercado, redes participativas y jerarquías (Jessop, 2008). Ninguno de los tres tipos ideales puede conducir aisladamente el sector público. La gobernanza del sector público siempre implica la articulación en una combinatoria variable de esos tres tipos ideales.<sup>4</sup>

Es necesario no perder de vista que, en el sector público, la gobernanza jerárquica es predominantemente estatal, y esto (en el sistema democrático de derecho) implica la conducción jerárquica del gobierno representativo de la ciudadanía sobre el aparato burocrático en el marco del derecho público, y sobre la sociedad civil en lo que la ley ordena o prohíbe a los particulares. Por lo tanto, en el sector público de un sistema democrático de derecho, la gobernanza moderna es siempre una combinatoria variable de conducción de mercado, conducción participativa de redes y conducción jerárquica del EDD. Estas diferentes combinatorias no son políticamente neutras sino que constituyen diferentes correlaciones de poder en la conducción del sector público y son funcionales a diferentes tipos de matrices económicas y sociales del Estado (Mayntz, 2001; Hirst, 2000; Pollit & Boukaert, 2004; Pollit, 2007).

Más allá de estos aspectos o características comunes, los Estados en la era de la globalización y el posfordismo difieren según la amplitud, importancia y sentido u objetivo de las matrices de funciones desmercantilizadas económicas y sociales y su articulación funcional con los tipos de gobernanza. A continuación me concentraré en definir, desde estos puntos de vista, los Estados neoliberales y los Estados desarrollistas y de bienestar universalistas combinados en relación de refuerzo y complementariedad con bienestar focalizado. Me centraré en estos dos porque, como señalé, considero que

---

<sup>4</sup> Con otros términos, Evans se refiere a esta combinatoria variable con el concepto de Estado híbrido (Evans, 2007).

son los extremos polares en los países subdesarrollados en la en la época actual en cuanto a rol y funciones económicas y sociales estatales desmercantilizadas.

### **3. El Estado neoliberal**

Entiendo por Estado neoliberal aquel en el cual la lógica de acción dominante tiene por objetivo central y ordenador contribuir a construir y garantizar un orden político, económico, social y jurídico que permita garantizar y fomentar –tanto en el sector privado como en el sector público– la mayor ampliación posible de los bienes y servicios mercantizados para aumentar las posibilidades del capital privado de alcanzar las mayores ganancias posibles en la libre competencia mercantil (Harbando, 2011a).

Para esto, el Estado neoliberal no se limita a las funciones clásicas de juez y gendarme del Estado liberal. También cumple funciones de fomento de la competitividad sistémica nacional en relación a la de otros Estados (Neffa, 1999; Jessop, 2008; Amable, 2011; Harvey, 2005). Ahora bien, en la concepción neoliberal la competitividad y eficiencia sistémica es resultado de la agregación de la eficiencia de las empresas privadas compitiendo en el mercado. La mejor manera en que el Estado puede fomentar la creación de valor agregado nacional con eficiencia y competitividad sistémica es ampliar y fortalecer lo máximo posible la economía de libre mercado en el territorio nacional y en su relación con el mundo (Jessop, 2008)

La estabilidad y efectivo cumplimiento del orden jurídico neoliberal es un primer componente de la capacidad del Estado neoliberal de competir exitosamente con otros Estados. Otro componente de la competitividad sistémica neoliberal es la reducción del sistema de objetivos y gastos públicos al mínimo necesario para maximizar las posibilidades de ganancias del capital privado en el libre mercado.

Pero los objetivos y funciones del Estado neoliberal no se limitan a la creación y mantenimiento del orden institucional y social, al control y reducción del gasto público. El Estado neoliberal es también un Estado de bienestar, pero de tipo liberal-residual, con derechos y políticas sociales focalizados en los sectores estrictamente insolventes (Amable, 2011). Lo específico del Estado neoliberal en este terreno es que, contrariamente al Estado de bienestar universalista, no tiene como objetivo ampliar lo máximo posible la desmercantilización de bienes y servicios. El sistema de bienestar neoliberal es la continuación o construcción del tipo liberal de Gosta Esping Andersen . Desmercantiza bienes y servicios sociales exclusivamente para quienes no podrían acceder a ellos si tuvieran que pagarlos a precio de mercado. Esta focalización de la desmercantilización exclusivamente para los sectores estrictamente insolventes permite la máxima reducción posible del gasto público social, al tiempo que abre el resto de las prestaciones de bienes y servicios a las posibilidades de ganancia del capital privado en la competencia de mercado, o cuasi mercados, de esos bienes y servicios.

Con la misma lógica, el Estado neoliberal interviene en la producción de infraestructuras y bienes que no son rentables en sí mismos (o que tienen componentes no rentables) pero que son necesarios para maximizar las posibilidades de ganancias del capital privado y, por ende, mejoran la capacidad del país para competir por atraer inversores (Williamson, 1998; Robinson, 2000). El Estado neoliberal en muchos casos sigue siendo responsable de la producción y/o distribución, aunque las delegue a privados, de bienes y servicios de este tipo, como la electricidad, las telecomunicaciones, los combustibles, el transporte (carretero, marítimo, ferroviario y



aéreo). Estos bienes y servicios tienen, en parte, un componente social ya que toda la población los necesita; pero también tienen un componente más específicamente económico, en el sentido de que son determinantes directos de la eficiencia y competitividad sistémica de la economía nacional y de la rentabilidad, eficacia y eficiencia de las unidades productivas en todas las ramas de actividad.

En ese terreno, el Estado neoliberal actúa con la lógica y el objetivo de restringir y reducir sus intervenciones desmercantilizadas no rentables al mínimo estrictamente necesario para atraer inversores privados en esos bienes y servicios y en el resto del mercado generando externalidades positivas focalizadas en maximizar las posibilidades de ganancia del capital privado. Para ello, el Estado neoliberal no solo privatiza la producción o provisión de esos bienes y servicios públicos económicamente estratégicos sino que también introduce en ellos la competencia de mercado entre las empresas productoras o proveedoras.

Una manera de hacer esto es que el Estado asuma directamente la producción de los componentes no rentables y deje a las empresas privadas, en situación de libre competencia mercantil, la producción y comercialización de los componentes lucrativos. Otra opción es que el Estado subsidie a las empresas privadas para que también produzcan y comercialicen en competencia los componentes no rentables, devenidos rentables gracias al subsidio estatal. Otra opción es que el Estado por contrato y mediante regulaciones, establezca la obligatoriedad de alcanzar objetivos no rentables o dar acceso al bien o servicio a sectores cuya capacidad de pago no genera rentabilidad, financiados por medio de subsidios cruzados de la propia empresa privada. No necesariamente todas las empresas tienen que ser privadas; pueden haber empresas estatales, pero deben actuar en las mismas condiciones de libre competencia que las empresas privadas productoras o proveedoras del servicio público.

Así, el Estado neoliberal construye los servicios públicos en sectores económicos estratégicos adecuados a sus objetivos centrales y ordenadores de su lógica de intervención en la economía y en general. Cumple el objetivo de atraer o fijar inversores privados al territorio nacional dándoles posibilidades de ganancias en un servicio público que sin subsidio no sería rentable. También cumple el objetivo de que se produzcan y provean servicios públicos necesarios para la competitividad sistémica de la economía, como energía, telecomunicaciones, diversas formas de transporte, etc., con el menor gasto público, limitando el subsidio a lo estrictamente necesario para atraer inversores privados a su producción y provisión. Esto implica reducir al mínimo posible los objetivos públicos no rentables y ampliar, correlativamente, la libertad de competir de las empresas privadas prestadoras del servicio vendiendo a los sectores individuales o empresariales con capacidad de pagar un precio que dé ganancias interesantes al inversor privado, o diferenciando la oferta en calidad y cantidad según el poder de compra de los usuarios. De esta manera, se logra también el objetivo de maximizar los espacios de libre competencia mercantil en función de la rentabilidad privada, introduciéndola en la producción y comercialización de bienes y servicios económicos públicos. Con lo cual a su vez, se logra el objetivo del Estado neoliberal de fomentar la competitividad sistémica de la economía nacional, entendida como agregación de la eficiencia privada de las empresas o unidades de acción económica en el sector privado y en el sector público.

Finalmente, el Estado neoliberal utiliza diversos instrumentos de intervención en la economía que en sí mismos no son necesariamente distintos (aunque algunos sí) a los de

un Estado desarrollista o keynesiano, pero que se diferencian por su finalidad. Por ejemplo, exoneraciones de impuestos, aspectos regulatorios, subsidios a empresas privadas, zonas francas, entre otros. Lo específico del Estado neoliberal es que la orientación central y ordenadora de esas medidas para competir con otros Estados es atraer capitales generándoles las mayores posibilidades y facilidades para maximizar su ganancia privada sin ninguna exigencia o condicionamiento de contribuir a otros objetivos (Narbondo, 2011a y b).

#### **4. Gobernanza del sector público con predominio del mercado: Nueva Gestión Pública y Estado neoliberal**

La NGP tiene como característica central la introducción de la lógica de gestión del sector privado y, más específicamente, la lógica del mercado en el Estado y en el sector público. El aparato estatal dirigido por el gobierno representativo central (o descentralizado) se concentra y limita a las funciones de definición de los objetivos, de las políticas y servicios públicos, contratación de los agentes implementadores, regulación y control. La implementación concreta de las acciones en función de los objetivos públicos es traspasada a organizaciones privadas o públicas en relación contractual con el Estado. Esto significa que el agente implementador (tanto cuando es privado como cuando es público) no está sometido a la autoridad jerárquica del Estado en materia de gestión e implementación de las acciones para realizar los objetivos públicos. En el contrato, el Estado establece los objetivos, las remuneraciones y las exigencias formales o materiales. Pero, a partir de esa instancia, la agencia contratada es libre para decidir e implementar la gestión en función de cumplir los objetivos y exigencias contractuales (Cunill Grau, 1999; Brugué, 2006; Narbondo, 2011a; Homburg, Pollit & van Thiel, 2007).

Esta independencia de las agencias implementadoras permite y tiene por finalidad la creación de mercados o cuasi mercados de servicios públicos. Este es un aspecto central y determinante en la NGP. Si no hay introducción de mercado o cuasi mercados, las agencias o empresas independientes de la autoridad jerárquica del gobierno, sean privadas o estatales, son monopólicas en su área de actividad. Por tanto, no tienen incentivos para maximizar su eficiencia empresarial sino que, por el contrario, tienen incentivos y poder para maximizar sus rentas, utilizando la situación monopólica para presionar al gobierno que financia o paga, regula y controla. En cambio lo que incentiva y obliga a las agencias contratadas según las recetas de la NGP a maximizar su eficiencia es la competencia o cuasi competencia de mercado que se introduce en el sector público.

Finalmente, en la gestión de los recursos humanos del Estado, la NGP elimina completamente, o reduce a las funciones clásicas de juez y gendarme, el sistema de carrera burocrático-weberiano reemplazándolo por un sistema contractual igual al sistema laboral privado, con la salvedad de que el ingreso al empleo estatal de los gerentes máximos de las agencias se hace mediante concurso público.

Este conjunto de recetas de la NGP es funcional al Estado neoliberal. La introducción de la lógica de mercado en el Estado y en los servicios públicos inserta el trade off entre la lógica y los objetivos de la empresa privada con fines de lucro y la lógica y los objetivos públicos. La lógica privada implica invertir y actuar en función de maximizar la ganancia privada y el acceso a los bienes o servicios depende de la capacidad de los

usuarios de pagarlos al precio de mercado. La lógica pública, en cambio, implica la producción y distribución del bien o servicio aunque no sea rentable para el prestador y el acceso al consumo o los beneficios con independencia del poder de compra de quienes los necesitan.

Estas dos lógicas pueden coexistir y articularse. Incluso pueden reforzarse mutuamente. La lógica pública puede producir bienes y servicios no rentables, con acceso gratuito o subsidiado, que generen externalidades positivas, o eviten las negativas, para las empresas con fines de lucro y para el mercado. Inversamente, el crecimiento de la eficiencia de las empresas privadas, con la consiguiente mejora de la relación costo-beneficios e incremento de ganancias, amplía la base social y da sustentabilidad al cobro de impuestos para financiar de forma genuina el gasto público no rentable. Ahora bien, pueden coexistir y reforzarse mutuamente pero no se pueden superponer. Por eso hay trade off. Cuanto más y más grandes son los ámbitos y tipos de actividades de la economía y de la sociedad que están regidos por la lógica del mercado y de la ganancia privada menos y más pequeños son los ámbitos y tipos de actividades regidos por la lógica pública. La NGP al introducir la lógica del mercado y empresas con fines de lucro inserta este trade off al interior mismo de los servicios públicos. Al mismo tiempo, introduce y fortalece actores interesados en el predominio de los aspectos mercantilizados, es decir, aquellos que producen ganancia privada a las empresas productoras y distribuidoras del servicio público, con el correlativo debilitamiento de los componentes desmercantilizados.

Ahora bien, la introducción de mercado y de empresas privadas con fines de lucro en los servicios públicos no es incompatible con la existencia y participación de empresas estatales en los cuasi mercados de servicios públicos. Sin embargo, en tanto participan en el cuasi mercado deben actuar con la misma lógica que las empresas privadas. Esto significa competir en igualdad de condiciones por maximizar parte de mercado rentable de lo cual depende su capacidad de reinvertir y, por ende, de sobrevivir, es decir, reproducir su accionar empresarial. Las relaciones contractuales de tipo NGP con los jefes máximos de las empresas estatales son el mecanismo adecuado y necesario para que éstas puedan existir y participar en los cuasi mercados de servicios públicos. Los directivos contratados tienen libertad de acción y decisión para conducir la empresa en el período contractual para competir en el mercado o cuasi mercado. Esta libertad de gestión es condición para que puedan decidir, sin injerencias políticas desde el gobierno, la estrategia la gestión de la empresa en el marco de la competencia de libre mercado con otras empresas. Si no son competitivas el mercado sanciona a las empresas estatales, al igual que las privadas, con la disminución de sus ganancias empresariales y por ende de su capacidad de acción. Así, aunque la empresa sea estatal, actúa con la misma lógica de las empresas con fines de lucro y quienes las dirigen tienen interés (al igual que los empresarios privados) en fortalecer los aspectos mercantilizados, es decir, que generan ganancias empresariales del servicio público y debilitan correlativamente los objetivos que no producen ganancias.

En otros casos, la empresa estatal puede tener por función crear o producir condiciones para atraer inversores y empresas privadas con fines de lucro al cuasi mercado de servicios públicos. En este caso, el éxito de la empresa y por ende de sus directivos contratados también está ligado a maximizar los aspectos mercantilizados del servicio público, es decir, aquellos que producen ganancias privadas, ya que estas son lo que a los capitales privados.

Estas tendencias mercantilizadoras se complementan y se refuerzan con el rol de las agencias reguladoras de los cuasi mercados de servicios públicos. En la lógica de la NGP, éstas tienen que ser independientes de la autoridad jerárquica del gobierno representativo para garantizar su neutralidad. Aquí también las relaciones contractuales del Estado con los máximos directivos de las agencias generan su independencia con respecto a la autoridad jerárquica del gobierno. Esta independencia de las agencias también fortalece la lógica mercantilizadora de los servicios públicos. La razón de ser de las agencias reguladoras de cuasi mercados de servicios públicos es, como es obvio, que haya cuasi mercados de servicios públicos. La razón de ser de sus directivos contratados es por ende que existan y funcionen bien los cuasi mercados de servicios públicos. Esto, a su vez, depende de que el capital y las empresas privadas tengan interés en invertir y operar en ellos. Por tanto, los gerentes de las agencias reguladoras tienen que ser muy sensibles al interés de los inversores privados de fortalecer los aspectos mercantilizados (los que producen ganancias privadas) de los cuasi mercados de servicios públicos con el consiguiente y correlativo debilitamiento de los aspectos desmercantilizados.

La NGP –mediante relaciones contractuales con el personal de dirección de empresas y agencias estatales– genera en éstas una específica autonomía y enraizamiento funcional a la lógica de los servicios públicos de tipo neoliberal. Es decir, una fuerte autonomía con respecto al gobierno representativo y, por ende con respecto del conjunto de la ciudadanía y un fuerte enraizamiento con el mercado y con los intereses y el poder del capital privado.

Autonomía con respecto al gobierno porque no los elige ni tiene autoridad jerárquica sobre ellos en la gestión y por lo tanto autonomía con respecto a la ciudadanía porque el pronunciamiento de esta sobre el gobierno no afecta la carrera ni la libertad de acción de los gerentes contratados.

Enraizamiento con el mercado de los gerentes contratados porque independientemente de su ideología o de sus intereses previos, tendrán que actuar con lógica mercantil y pro mercantilizadora o simplemente fracasarán. También porque no tienen estabilidad laboral en el cargo público y en tanto son seleccionados y designados por sus calificaciones y antecedentes técnicos y profesionales, no provienen de la carrera político-representativa (o no principalmente) sino de la carrera profesional gerencial. Por tanto, tienen estrecha relación y alta sensibilidad con los intereses mercantiles y pro mercantilizadores de empresarios e inversores privados de su sector, ya que éstos pueden haber sido sus anteriores empleadores y pueden ser un futuro laboral atractivo y bien remunerado cuando finalicen sus contratos con el Estado. Con esto no me refiero a corrupción, sino a confluencia de los intereses y lógicas de acción de los actores estatales contratados con los intereses y lógica de acción del mercado y del capital privado en el marco del respeto del Estado de derecho neoliberal.

Ahora bien, como señala Schick, en los países subdesarrollados la flexibilidad, inestabilidad laboral y contrato directo con libertad de gestión de los altos directivos contratados en el Estado puede adaptarse –y renovar– la tradicional pauta clientelar de designación discrecional de los cargos y de otorgamiento de favores y ventajas a amigos y relaciones estratégicas de la sociedad civil y del mercado (Schick, 1998). Considero que también es necesario tener en cuenta una posibilidad intermedia funcional a un Estado competitivo neoliberal subdesarrollado. La flexibilidad contractual permite construir un Estado que combina partes del sector público modernizadas de alta calidad

con otras partes de bajo costo y calidad. Las primeras, con selección meritocrática o con combinación de designación política con exigencias y selección meritocrática, con buenas remuneraciones que atraen personal altamente calificado en las funciones necesarias para el mercado privado o los cuasi mercados públicos y para atraer al inversor privado. Las segundas, para el resto de las funciones estatales que no son necesarias directamente para el mercado y las posibilidades de ganancias del capital, pero que son necesarias para que los políticos mantengan y conquisten legitimidad ante las masas; el personal de estas agencias tendrá peores remuneraciones y condiciones laborales y, por ello, bajo costo. Esto se combina con la reproducción del tradicional manejo clientelístico que permite a los políticos mantener y ganar apoyos en estos sectores de acción estatal retribuyendo discrecionalmente a sus seguidores con cargos y recursos estatales y realizando, con los funcionarios, acuerdos particularistas informales, individuales o corporativos.

## **5. Estado desarrollista y de bienestar universalista en la era de la globalización y el posfordismo**

Estado desarrollista y Estado de Bienestar no van necesariamente juntos al igual que sucedió con la relación entre Estado Keynesiano y Estado de Bienestar. Construir o definir el Ideal tipo de Estado Desarrollista y de Estado de bienestar universalista en época de globalización y posfordismo implica construir dos ideal tipos independientes que que si bien no van necesariamente juntos pueden articularse en relación de recíproco refuerzo como sucedió con los Estados Keynesianos, (o no tan keynesianos pero fuertemente interventores en la economía como el de Suecia, (Amable 2011) y distintos tipos de Estados de Bienestar.

No pretendo originalidad sino simplemente especificar lo que entiendo por Estado desarrollista Estado de bienestar universalista y su posible tendencial articulacion en los países subdesarrollados como extremo polar alternativo al Estado neoliberal en el eje mercantilizacion desmercantilización.

Considero que estado keynesianos y desarrollistas comparte basicamente la misma lógica de intervención económica que los distingue de los Estado liberales y Neoliberales: importantes, sistemáticas y estables matrices de funciones estatales desmercantilizadas en la economía para fomentar un desarrollo económico en el marco del capitalismo adecuado a objetivos políticos del Estado que el libre mercado no permite alcanzar, en general, o en un periodo histórico y determinadas condiciones estructurales Se diferencian en que el Estado keynesiano actuó con economías relativamente cerradas y su lógica central de intervención fue el fomento y ampliación de la demanda interna, aunque también intervino para fomentar la producción, mientras que los Estados desarrollistas exitosos de Corea Japón y Taiwán y las experiencias más o menos exitosa actuales se realizan en economías nacionales más abiertas y la intervención estatal tiene como eje central el fomento de la producción competitiva en función del mercado mundial, aunque también se fomenta el mercado interno.

En cuanto al ideal tipo de Estado de bienestar universalista me apoyo en Gosta Esping Andersen con aportes de otros autores en cuanto a las recalibraciones consistentes con su carácter fuertemente desmercantilizador en época de globalización y posfordimso.

Entiendo por Estado desarrollista el que tiene una matriz o intenta construir una matriz de funciones de intervención en la economía con lógica desmercantilizada orientadas a

contribuir al desarrollo, en economías fuertemente abiertas, de competitividad y eficiencia sistémicas de la economía nacional sustentables económica y ecológicamente, con mayor valor agregado nacional - que el que determina el predominio del libre mercado - en función de lograr de manera sustentable y ampliada objetivos políticos estatales.

Estos objetivos políticos del Estado que orientan y determinan las intervenciones desarrollistas pueden incluir objetivos de igualdad social y de construcción de sistemas de bienestar igualitarios para toda la población, según sus necesidades, con independencia de su poder de compra en el mercado. En China, este tipo de objetivos igualitarios no está presente, o por lo menos no ha sido ni es central o importante en el pasado reciente. En los gobiernos de Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina, Brasil y Uruguay, los objetivos desarrollistas se articulan explícitamente en el discurso y, en parte, en la práctica gubernamental con objetivos de mayor igualdad social para lo cual un instrumento importante es la creación y expansión de sistemas de bienestar públicos con derechos sociales para toda la ciudadanía.

Entiendo por Estado de Bienestar el que tiene una matriz una matriz de funciones de producción y distribución de bienes y servicios considerados necesarios para todos los individuos y el equilibrio social de mercantilizados con alta e igual calidad para toda la ciudadana y población a los se accede por derecho positivo. La globalización y el régimen de producción posfordismo así como los cambios culturales y sociales plantean nuevas y diferentes exigencias a los sistemas de bienestar. Se señala en ese sentido el límite alcanzado en el crecimiento del gasto público, o "austeridad permanente". (Pierson, 2006; Jessop 2008) Ahora bien ese límite puede haber sido alcanzado en los países desarrollados con sistemas de bienestar públicos muy amplios, universalistas o corporativos. Pero no creo que sea el caso de los países subdesarrollados donde los sistemas de bienestar débiles o no existen y su gasto es bajo como % del PBI. Queda mucho margen en estos casos para ampliar en cobertura y calidad los sistemas articulado con un desarrollismo exitoso que haga crecer de manera sustentable la eficiencia sistémica de una economía con mayor valor agregado nacional.

Por otra parte aun en los países desarrollados las repuestas a la austeridad permanente siguen siendo diferentes el eje mercantilización -desmercantilización en parte condicionadas por las trayectoria anteriores, bienestar universalista corporativo o residual. Pero aun en el marco del condicionamiento de la trayectoria las respuestas en cada país no son siempre en el mismo sentido que en el pasado Se pueden constatar en países corporativos avances en un sentido demercatilizado universalista de la misma manera que en países con bienestar universalista junto a nuevas políticas de este signo se constatan avances remercatilizadores de algunas prestaciones.

Además en la sociedad actual surgen nuevas demanda de prestaciones de bienestar públicas, porque surgen nuevas necesidades o porque siendo viejas los actores que las tenían y tienen han ganado voz y poder para expresarlas y ser tenidos en cuenta. Muchas de ellas no son generales sino de partes de la población con condiciones específicas por lo que requieren funciones sociales desmercantilizadas focalizadas. Ahora bien en una perspectiva universalista estas se articulan en relación de complementariedad con los derechos universales generales, como mecanismo para incorporar o reincorporar a los excluidos o caídos de la economía formal, y para que los más débiles puedan beneficiarse por igual del sistema general. También hay que señalar que las recortes y

ajustes de los montos o prestaciones del sistemas de bienestar pueden ir en un sentido universalista igualitario cuando eliminan privilegios corporativos o racionalizando prestaciones que producen efectos perversos en relación a la igualdad universalista y a su sustentabilidad.

Por ultimo considero que el carácter universalista de los sistemas de bienestar no está vinculado a la incondicionalidad de las prestaciones desmercantilizadas producidas o garantizadas por el Estado. Los Estados de bienestar universalistas desmercantilizan por medio de derechos de ciudadanía social Ciudadanía implica derecho y obligaciones. (Marshall,1998) El acceso a las prestaciones no están ligadas al poder de compra ni a la mayor menor cada de cada individuo de cumplir las obligaciones correspondientes a su financiación Pero todos tienen que cumplir los deberes de la ciudadanía en la medida de sus capacidades y posibilidades. Por otra parte el acceso las prestaciones de todo derecho está condicionado a que se den las condiciones que el derecho establece. En el caso de la ciudadanía política nacimiento en el territorio, o hijo de ciudadanos, o determinado tiempo de habitación permanente en el territorio y determinada En el caso de Iso derechos sociales, reunir las condiciones que ameritan según lo establecido en la ley recibir las prestaciones desmercantilizadas correspondientes Por ejemplo para acceder a un cama y atención en un hospital estar enfermo y que un médico habilitado diagnostique la necesidad de internación y el acceso a esa prestación cesa cuando el profesional habilitado diagnostica que dejó de ser necesaria para la salud del sujeto de derecho.

Entiendo por Estados desarrollistas y de bienestar universalistas aquellos que articulan, en relación de complementariedad y recíproca funcionalidad, la construcción tendencial de un sistema importante y coherente de funciones estatales económicas desarrollistas y un sistema de bienestar de derechos universalistas complementado con derechos focalizados para incorporar o reincorporar a los excluidos del sistema.

Ya señalé que desarrollismo y sistemas de bienestar no van necesariamente juntos. Corea, Japón y Taiwán, en la época de mayor intervención desarrollista del Estado, no tenían ni contraían sistemas de bienestar universalistas. China, el modelo más fuerte y exitoso de Estado desarrollista en época de globalización y posfordismo, no tiene por ahora una fuerte orientación a la construcción de un sistema de bienestar universalistas. Por tanto, los Estados desarrollistas pueden tener éxito sustentable en sus objetivos políticos de salir del subdesarrollo económico sin construcción tendencial de sistemas de bienestar universalistas.

En cambio, lo contrario no me parece posible. Crear y expandir sistemas de bienestar con derechos sociales tendencialmente universalista en países subdesarrollados (que es uno de los objetivos explícitos de los gobiernos progresistas de Brasil, Argentina, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Uruguay) no es posible sin articulación con un Estado desarrollista.

La construcción y expansión de sistemas de derechos sociales universales está condicionada, como cualquier sistema de objetivos estatales, a la eficiencia sistémica nacional del Estado. Si el sistema de bienestar genera un gasto incompatible con una economía nacional con equilibrios macroeconómicos y crecimiento, entonces no se producen o reproducen los recursos materiales para alcanzar los objetivos de bienestar universalista. En la medida que un sistema de bienestar universalista desmercantiliza (para todos los habitantes del territorio nacional) importantes y numerosas prestaciones

de servicios y bienes, el gasto público es necesariamente un porcentaje alto del PBI. Esto implica, a su vez, una carga tributaria alta como porcentaje del que tenga características progresivo.

Para sustentar esta matriz impositiva de la cual depende el sistema de bienestar desmercantilizado se necesita una economía adecuada para financiar ese gasto y mantener o desarrollar su eficiencia y competitividad sistémica. Entiendo por Estado desarrollista aquel que tiene una estrategia de intervención en la economía con lógica desmercantilizada orientada a contribuir al desarrollo de competitividad y eficiencia sistémicas de la economía nacional con mayor valor agregado nacional que la que determina el sistema neoliberal de competitividad y eficiencia sistémica. La especificidad del Estado desarrollista no estriba en que intervenga con lógica desmercantilizada en la economía para generar mayor valor agregado nacional. Esto, como ya vimos, también lo hace el Estado neoliberal. Pero, en la concepción neoliberal, la mejor manera de fomentar la creación de valor agregado nacional es fomentar la mayor ampliación posible de los ámbitos de actividad con predominio del libre mercado como asignador de los recursos. Por esta razón, la intervención del Estado en el fomento de la creación de valor agregado nacional se concentra en crear las condiciones para la más amplia expansión de lógica del libre mercado en la economía nacional privada y pública. Desde esa perspectiva ya vimos que las intervenciones desmercantilizadas en producción de bienes o servicios no rentables se limita al mínimo necesario y a la forma adecuada para maximizar las posibilidades de ganancia del capital privado en la libre competencia de mercados o cuasi mercados. En cambio, el Estado desarrollista amplía la asignación de recursos con lógica desmercantilizada más allá de lo estrictamente necesario para maximizar las ganancias del capital privado. La especificidad del Estado desarrollista es que las intervenciones económicas desmercantilizadas buscan promover una economía sustentable con mayor valor agregado nacional que la lógica neoliberal de asignación de recursos no produce para reproducir el monopolio de la violencia física y de los apoyos políticos y sociales del Estado.

En la era de la globalización y el posfordismo, la intervención desarrollista se hace con economías nacionales más abiertas que en el período fordista (Jessop, 2008; Boix, 1996; Boschi y Gaitán, 2008). Esto último implica que, en la era de la globalización, el Estado desarrollista es (al igual que el neoliberal) un Estado competitivo que interviene para contribuir a desarrollar la competitividad sistémica y que compite –aunque también puede cooperar– con otros Estados por atraer y fijar inversiones en su territorio nacional. Esto, a su vez, implica que el Estado desarrollista tiene que producir y reproducir un orden institucional compatible y adecuado con ganancias del capital privado atractivas para éste en situación de competencia con otros Estados nación. También tiene que lograr y mantener equilibrios fiscales y de las cuentas nacionales. Sin embargo, la experiencia histórica pasada y actual demuestra que el orden institucional y social y los equilibrios macroeconómicos adecuados puede ser –aun en situación de competencia entre Estados en condiciones de globalización y posfordismo– extremadamente variado en el grado de desmercantilización que produzca, garantice e impulse la intervención legislativa reguladora productiva y redistributiva del Estado.

En una estrategia desarrollista, el Estado invierte y realiza emprendimientos en producción y distribución estratégicas (de bienes y servicios económicos, o económico sociales) no rentables, o con componentes no rentables, sin buscar como objetivo prioritario la rentabilidad –aunque también puedan tenerla– de las empresas productoras



comercializadoras o proveedoras de esos bienes y servicios, sean estatales o privados. El objetivo es ampliar la lógica de producción y provisión desmercantilizada de bienes y servicios (tales como energía, telecomunicaciones, etc.) que, como vimos, tienen doble impacto: social y directo sobre la eficiencia de la economía nacional. En el objetivo social del Estado desarrollista, cuando también es de bienestar universalista, es ampliar el gasto y la inversión pública con lógica desmercantilizada en la producción y distribución de esos bienes y servicios para que sean accesibles a toda la población y a todas las regiones del país, sea de forma gratuita, sea de forma subsidiada, y esto es más frecuente en este tipo de bienes y servicios, a precios al alcance de todos. En la función directamente económica, el objetivo del Estado desarrollista es realizar las inversiones y emprendimientos con lógica desmercantilizada en la producción y distribución de este tipo de bienes y servicios para desarrollar directamente, o favorecer el desarrollo como efecto de externalidades positivas, de ramas de la producción con mayor valor agregado que el que permite el sistema de competitividad y eficiencia neoliberal.

En esta perspectiva de intervención estatal por el lado de la oferta es decir de producción por el Estado de bienes y servicios sociales o estratégicos las EESPS y E tienen una gran importancia en tanto capacidades propias no dependientes, o sea relativamente autónomas, del mercado y de los intereses particulares de capital privado y de la sociedad civil. (Scokpol, 1995; Ha-Joon Chang, 2012; Lee y Mathews, 2008). Esto no significa necesariamente monopolio estatal, legal o de facto, aunque en algunos casos sí pueda ser necesario en algún ámbito de acción o en la producción y distribución de algún bien o servicio. En otros casos, pueden existir cuasi mercados de servicios públicos con participación de empresas privadas y estatales.

Con las empresas estatales monopolísticas o no el Gobierno tiene poder propio para decidir por vía de autoridad jerárquica respaldada materialmente por la violencia legítima (y legal en el EDD o similares) la estrategia y los objetivos de producción de bienes y servicios desmercantilizados total o parcialmente necesarios para desarrollar la eficiencia sistémica de la economía que además en muchos casos tienen también componente de bienestar social. Ejemplo de esto último electricidad telecomunicaciones agua y saneamiento. También tiene capacidad técnica propia para realizar esas estrategias y objetivos sin depender, o reduciendo la dependencia del capital privado. Más aun cuando las empresas estatales tienen monopolio legal en su sector de actividad Finalmente con las empresas estatales el Estado tiene un mecanismo de obtención seguro y estable, especialmente si son monopolísticas, pero también si no lo son, de recursos financieros que se agregan a los tributarios para realizar políticas económicas y sociales desmercantilizadas. Si bien las empresas públicas no están orientadas a la rentabilidad empresarial sino por el contrario a la realización de objetivos o rentables tienen ingresos propios y pueden ser rentables e incluso muy rentables Los bienes y servicios que implican redes fijas de transportes de energía telecomunicación, ferrocarril, carreteras, agua y saneamiento, aerolíneas son rentables e incluso muy rentables en tanto concentran su producción en los sectores de alta densidad de consumidores solventes. Pero no son rentables o son menos rentables si abarcan a todo el territorio y la población nacional con independencia de su demanda solvente o incluyen objetivos no rentables pero útiles socialmente en función de maximizar la eficiencia sistémica nacional. Las empresas de capital privado en situación de libre mercado se concentran en producir para los sectores más rentables. Las empresas estatales, pueden si esa es la voluntad política del Estado producir para toda la población y todo el territorio nacional con independencia de su poder de compra dando acceso gratuito o a precio subsidiado.

Este subsidio puede venir del Estado pero lo pueden generar las propias empresas estatales. En los sectores rentables sectores, por ejemplo los territorios subnacionales con alta densidad de consumidores solventes, realizan ganancias que les permiten hacer subsidios cruzados a fin de producir para sectores no rentables como territorios subnacionales no rentables por baja densidad de consumidores, o para partes de la población con demanda insolvente. En muchos casos aun así la empresa en su conjunto puede ser rentable, pero con una rentabilidad menor que si se hubiera concentrado exclusivamente en los sectores con mayor densidad de consumidores con capacidad de compra a precios de libre mercado.

Por ultimo en algunos casos la decisión política de nacionalizar o crear empresas estatales se basa precisamente en su muy alta rentabilidad y por su importancia en relación al PBI nacional. Por ejemplo empresas productoras petróleo en Bolivia, Venezuela, Ecuador Brasil o cobre en Chile. Pero aun en esos casos el objetivo puede ser si el gobierno lo decide de dotar al Estado de abundantes recursos financieros provenientes de esas altas rentabilidades para políticas desarrollistas y de bienestar para todos, dejando en la empresa lo necesario para su reproducción ampliada eficiente y sustentable económica ecológicamente, pasando el resto al presupuesto central estatal. Finalmente, el Estado desarrollista compite con otros Estados por atraer y fijar inversores privados en el territorio nacional. Esto lo hace mediante estímulos al inversor privado –como subsidios, crédito barato, apoyo tecnológico, co-participación pública en la inversión–. Lo específico de la estrategia desarrollista es que estos apoyos están condicionados a que los emprendimientos cumplan las reglas y exigencias del sistema de bienestar y de relaciones laborales y contribuyan a desarrollar ramas y sectores productivos con mayor valor agregado que las que permite el sistema de competitividad y eficiencia sistémica neoliberal. Por otra parte, el Estado desarrollista interviene activamente para contribuir a construir y coordinar cadenas productivas de empresas (privadas o públicas y privadas) con mayor creación de valor agregado nacional que requieren el apoyo público para gestarse, desarrollarse y consolidarse.

Todo este esquema desarrollista requiere que el Estado tenga capacidad efectiva de movilizar los recursos financieros y materiales para realizar, o fomentar los emprendimientos e inversiones no rentables en sí mismos pero necesarios para un desarrollo económico con mayor valor agregado nacional. Para esto las empresas de propiedad estatal son como ya vimos un instrumento, una estructura y un actor muy potente. Pero además se necesita una tributación que crezca con el crecimiento económico, pero que también sea progresiva en el sentido que traslade parte de los ingresos de los sectores sociales de más altos ingresos y de las ramas de la economía más rentables en el presente hacia inversiones en sectores no rentables pero funcionales y necesarios en la estrategia desarrollista. Esto a su vez como ya lo vimos requiere que las opciones del plan desarrollista del Estado sean exitosas en producir y reproducir de forma ampliada una eficiencia sistémica de la economía nacional con creciente valor agregado.

Lo cual en buena medida depende de las capacidades e incentivos del personal del Estado, y esto depende del sistema de gobernanza

## **6. Democracia representativa, burocracia weberiana, gobernanza participativa de redes, neweberianismo y Estados desarrollistas y de bienestar universalista**

No todos los estados desarrollistas han sido ni son democráticos. No fue el caso de Corea y Taiwán en la época de apogeo de la intervención estatal desarrollista ni es el caso de China en la actualidad. Pero una fuerte matriz de intervenciones económicas desmercantilizadas estatales no solo ha sido y es compatible con la democracia representativa sino que esta ha sido y es un factor clave para que el Estado de derecho asuma ese rol y en la economía, y además para que lo articule con creación y expansión fuertes matrices de funciones de bienestar social desmercantilizadas.

El gobierno democrático-representativo es un factor de autonomía con respecto al mercado y los poderes fácticos privados, con o sin fines de lucro, porque los representantes electos tienen un poder que no depende exclusivamente de los sectores más poderosos en capital económico, cultural o social (Narbondo, 2011a y b y 2012). Este poder es el control de la conducción del monopolio de la violencia legítima por parte del Estado y de todas las acciones económicas sociales políticas respaldadas por ese monopolio. A ese poder en democracia se accede por mecanismos electorales y de movilización de las masas populares que los políticos que aspiran a la elección controlan y saben manejar, por la aplicación de sus conocimientos especializados y acumulados en la práctica, con relativa autonomía respecto del mercado y a los poderes fácticos de fuera y de dentro del Estado. Por supuesto que el poder de los políticos electos (o que aspiran a ser elegidos) depende, en parte, del apoyo del capital privado y de los grupos con mayor poder cultural o social de la sociedad civil. Pero la capacidad de ganar el voto de las mayorías ciudadanas y el apoyo de movimientos de masas puede desarrollarse y tener éxito en base a militancia orientada por objetivos políticos desmercantilizadores y de ciudadanía universalista que compensa, con esfuerzo individual y movilización colectiva, la falta de apoyo del capital o de las élites culturales o sociales (Dahl, 1991).

Al mismo tiempo, el gobierno representativo es un factor de enraizamiento con las masas populares del conjunto de la ciudadanía nacional, ya que (para ser electos y reelectos) los representantes nacionales tienen que tener en cuenta los intereses y necesidades de las mayorías en el ámbito nacional. Por supuesto que esto no significa que el gobierno representativo solo tenga en cuenta los intereses de la ciudadanía y que no sea sensible a los intereses de sectores sociales o regiones más poderosos. Pero ineludiblemente los representantes nacionales tienen que tener en cuenta los intereses de la ciudadanía de todo el territorio nacional ya que de ella depende su acceso a los cargos de gobierno y su reelección. Este fue uno de los factores importantes del surgimiento y desarrollo de los Estados keynesianos de bienestar. Con la universalización de la ciudadanía política en la primera mitad del siglo XX, en Europa occidental y del norte, los gobiernos representativos (en algunos casos socialdemócratas, pero también conservadores, demócratas cristianos, gaullistas, etc.) fueron factor de impulso de la expansión de los derechos de la ciudadanía social. Por el mismo motivo son también, en la actualidad, con relativa independencia del signo del partido o de las coaliciones en el gobierno, un factor de mantenimiento de los sistemas de bienestar de Europa continental con recalibramientos que los racionalizan para reforzar la coherencia con sus principios o para incorporar nuevos derechos sociales (Pierson, 2006). En América Latina la

democracia representativa ha sido y es un factor fundamental (no el único) para que las masas populares decepcionadas y golpeadas por las reformas y políticas neoliberales de finales del siglo XX, haciendo valer su poder como ciudadanía política nacional, llevaran al gobierno nacional y las mantuvieran –en sucesivas elecciones– a fuerzas políticas con programas de ampliación del derechos sociales y rol desarrollista del Estado en la economía.

Esto no significa que la democracia representativa necesariamente genere gobiernos con políticas keynesianas o desarrollistas y de bienestar, con derechos sociales, con prestaciones iguales y de alta calidad y cantidad para todos. Estados Unidos, durante todo el período de predominio de las tendencias expansivas del intervencionismo estatal en lo económico y en lo social, fue una democracia representativa con ciudadanía política universal y pluralismo. Pero su sistema de bienestar es residual excluyente de la gran mayoría, y el rol keynesiano del Estado fue muy acotado en el tiempo, un breve período posterior a la crisis del treinta (New Deal), luego fue muy débil, aunque no totalmente ausente. Por otra parte, a partir de finales de la década del 70, en el marco y por medio de democracias pluralistas con ciudadanía política universal surgieron y se mantuvieron gobiernos neoliberales. Reagan y Thatcher, en primer lugar; luego, en otros países del centro y de la periferia, gobiernos democráticos pluralistas de diferentes partidos (incluyendo socialdemócratas o laboristas) siguieron, con mayor o menor coherencia y fuerza, la línea neoliberal. En América Latina, desde finales de la década del ochenta hasta la actualidad, hubo y hay gobiernos neoliberales surgidos de elecciones libres con sufragio universal y pluralismo que, en varios casos, fueron reelectos después de aplicar políticas neoliberales.

Pero la democracia con elecciones libres, sufragio universal y pluralismo con ciudadanía han sido y continúan siendo, un factores importante del fortalecimiento del poder de las grandes masas, del movimiento popular organizado y de los partidos y movimientos políticos que se apoyan y contribuyen a construir el poder y la consciencia de las masas y del movimiento popular. Esto se ha traducido en mayor capacidad de resistencia desde la sociedad civil y en la oposición parlamentaria; y también, en países desarrollados y subdesarrollados, en acceso al gobierno de partidos o movimientos políticos con programas y con realizaciones efectivas variables y diferentes de importantes y durables intervenciones estatales, económicas y sociales desmercantilizadas.

En América Latina, la experiencia de las tres últimas décadas ha mostrado que el modelo neoliberal es bastante eficaz y eficiente para producir crecimiento económico, con especialización en las ventajas comparativas y competitivas ya existentes de cada país. También ha mostrado que es eficaz y eficiente en aumentar las ganancias del capital. El reverso de la medalla es que la experiencia de los últimos treinta años ha mostrado que, en los países especializados, en productos de bajo valor agregado nacional, el modelo neoliberal es ineficaz e ineficiente para avanzar hacia un sistema productivo con mayor valor agregado y con mayores ventajas competitivas. También ha mostrado que el neoliberalismo es ineficaz e ineficiente para reducir la desigualdad social. Por último, el neoliberalismo tampoco ha sido eficiente para evitar las crisis cíclicas. De hecho, quizás no se pueda hablarse de ineficiencia con respecto a las crisis, ya que probablemente formen parte de la eficiencia del capitalismo para reconvertirse y seleccionar nuevas líneas de expansión. Pero lo cierto es que esas crisis cíclicas golpean duramente a vastos sectores populares que aumentan los perdedores y descontentos que

surgen como resultado de la desigualdad que el mercado genera aun en sus momentos de crecimiento.

Por estas razones, por cálculo racional o simplemente porque sienten que el zapato les aprieta, numerosos sectores sociales, cuyo número la práctica neoliberal contribuye a aumentar, tienden a estar desconformes con las consecuencias de la puesta en práctica del modelo neoliberal. Por tanto, constituyen una base sensible a activistas políticos o sociales que los movilizan para utilizar su poder electoral y su capacidad de presión política para apoyar a candidatos y gobiernos con programas alternativos al neoliberalismo. Por otra parte, la democracia pluralista con ciudadanía política universal fortalece el poder del movimiento popular organizado –obrero, campesino, de los pueblos originarios, de género– porque legaliza y otorga libertad de acción colectiva en el marco de la ley a partidos, sindicatos, actores y organizaciones de la sociedad civil que organizan y contribuyen a formar las demandas de las masas y a articularlas en programas de gobierno alternativos al neoliberalismo. Esto fue y es un factor de resistencia a las reformas neoliberales y un factor que ha contribuido a crear y fortalecer la consciencia y la movilización electoral de las mayorías ciudadanas que han producido y reproducen los gobiernos que plantean e intentan poner en práctica políticas desarrollistas y construcción y crecimiento de sistemas de bienestar desmercantilizados para todos.

Ahora bien, no basta con la voluntad política; también se necesita capacidad técnica. Sin aparato administrativo con personal técnicamente calificado adecuado a las distintas funciones estatales, el gobierno electo y, por ende, la democracia y la ciudadanía, son técnicamente impotentes. No pueden alcanzar sus objetivos o fines ya que la técnica es adecuación de medios a fines. Ni siquiera pueden elaborar planes de acción técnicamente realizables. En ese sentido, la importancia política de que el gobierno cuente con un aparato administrativo técnicamente competente no se remite solo a la capacidad de implementación, sino también a la capacidad propia del Estado de conocer y analizar con rigor técnico la realidad socio-económico-cultural y elaborar por sí mismo planes de acción técnicamente racionales.

Pero, si el personal técnicamente calificado no está efectivamente al servicio de las órdenes de los representantes electos, el gobierno representativo y, con él, la democracia y la ciudadanía, es también impotente. No porque el aparato estatal no tenga capacidad técnica, sino porque ésta no está al servicio de las decisiones directivas y fines del gobierno representativo.

El EDD se caracteriza por la subordinación efectiva de la técnica a la política democrática, y esto significa subordinación efectiva del personal técnico a la conducción de los representantes electos por la ciudadanía o al personal de dirección designado con discrecionalidad política por el gobierno. Pero la subordinación a los representantes electos, que tiene que pagar y conseguir apoyos electorales e interelectorales, conlleva el riesgo de manejo clientelar de los recursos y de los empleos estatales. Esto también conlleva la contracara necesaria de la misma moneda: las prácticas colectivas o individuales de búsqueda de beneficios particularistas de los funcionarios aprovechando o utilizando la discrecionalidad de gobernantes electos y políticamente designados.

El EDD se caracteriza porque impone la subordinación del personal administrativo a la conducción del gobierno representativo, pero también la subordinación de todas las decisiones y acciones del aparato estatal a la racionalidad legal del derecho público. Esto implica garantías e incentivos para que los funcionarios administrativos obedezcan efectivamente a los representantes electos en el marco de la coherencia de decisiones y acciones con la racionalidad legal y técnica del EDD.

El sistema de carrera weberiano ha sido el principal modelo de articulación del personal gubernamental y el personal administrativo. Las garantías y derechos del sistema de carrera dotan de autonomía relativa al personal administrativo para que pueda oponerse a órdenes de realizar acciones ilegales o que no son técnicamente adecuadas. Pero la contrapartida, razón de ser de estas garantías específicas, es la estricta subordinación a la autoridad jerárquica del gobierno representativo en el marco de la racionalidad legal y técnica del EDD. Por eso, las garantías y derechos de los funcionarios de carrera son, en último y fundamental término, garantías para la ciudadanía. Garantías de subordinación de la técnica y de los técnicos al gobierno representativo. Garantías de que esa subordinación es al gobierno representando y actuando para todos (es decir, en el marco de la ley emanada de la asamblea representativa única, con autoridad otorgada por la ciudadanía para definir lo que es de todos y para todos los ciudadanos). Garantías para que el personal administrativo tenga efectiva posibilidad e interés de actuar con racionalidad técnica (si no lo hace y se demuestra, se genera causal de despido) y autonomía para impedir que se lo obligue a actuar en contra o por fuera de la racionalidad legal y técnica.

Estas características del sistema de carrera no solo han sido factor clave del desarrollo, consolidación y buen funcionamiento del EDD liberal, sino también del desarrollo, consolidación y, en la actualidad, mantenimiento y recalibramiento de los Estados de Bienestar y de los Estados desarrollistas o keynesianos.

A partir de los años treinta y, en especial, en la posguerra en Europa occidental y del Norte, la articulación de democracia y burocracia de carrera, con subordinación de la segunda a la primera, con garantías para que esa subordinación suceda en el marco de la racionalidad legal y técnica del EDD, fue y es uno de los componentes determinantes del surgimiento, desarrollo y éxito del Estado keynesiano de bienestar (EKB). Por razones políticas relacionadas con sus apoyos electorales y sociales, los gobiernos socialdemócratas (pero también demócrata-cristianos o conservadores) que buscaban y necesitaban el apoyo electoral de las masas plenamente incorporadas a la ciudadanía política, emprendieron políticas de expansión de políticas sociales y de intervención económica en función del pleno empleo y del consumo de masas (Esping-Andersen, 1993; Monedero, 2009; Narbono, 2011a y b).

Pero también las burocracias de carrera han sido un actor fundamental para que la subordinación a la política representativa enraizada en las masas y en la ciudadanía se transforme en acción técnica y legalmente racional. En ese sentido, las burocracias weberianas no solo fueron instrumentos técnicamente calificados al servicio de la voluntad política del gobierno representativo, sino también un actor que –por su poder e interés individual y corporativo– ha sido y es un factor importante en el surgimiento y expansión del EKB en el marco de un sistema de derecho. Esto no significa que todos los funcionarios de carrera se identifiquen con el EKB. Los funcionarios de carrera especializados en las funciones del Estado liberal, que son los que Max Weber conoció

y caracterizó, están identificados con ellas. Por lo tanto, no tienen interés objetivo en la expansión de las funciones sociales y económicas del EKB. Ahora bien, en la medida que el cambio de correlación de fuerzas electorales determina el acceso al gobierno de partidos o coaliciones con programas keynesianos de bienestar, las burocracias de carrera de los aparatos específicos del Estado liberal no tienen más opción que acatar las órdenes del gobierno, so pena de perder su posición y sus posibilidades de carrera en la función pública, ya que el sistema burocrático de carrera se basa en la estricta subordinación del personal administrativo a la autoridad jerárquica del gobierno.

Pero, además de disciplinar a todos los funcionarios, cualquiera sea su interés o su ideología en la obediencia a la democracia, el sistema de carrera ha sido y es factor determinante de la formación y desarrollo de cuerpos numerosos de funcionarios cuyo interés individual y colectivo se identifica con el desarrollo del EKB. En la medida que el personal de las funciones económicas y sociales ingresa como personal de carrera tiene interés en que ésta se mantenga con sus específicas garantías y derechos. Esto, como ya vimos, está estrictamente vinculado al cumplimiento de los principios de subordinación al gobierno en el marco del respeto a la racionalidad legal y técnica de la acción pública. La subordinación al gobierno representativo de las masas ciudadanas, que es la razón de ser de las específicas garantías del sistema de carrera, es fundamental para que el aparato administrativo esté orientado a satisfacer las demandas de las masas que son las que necesitan el intervencionismo público en lo económico y en lo social. Éstas, en general, tienen poco poder en el mercado, pero tienen poder para incidir sobre los gobiernos por medio de la acción política colectiva y del ejercicio de la ciudadanía política en las elecciones. Las garantías del sistema de carrera han sido factor determinante para que la necesidad de los políticos de satisfacer las expectativas de las masas de redistribución pública de beneficios sociales y económicos no se traduzca en políticas clientelistas sino en políticas de expansión de derechos generales y de intervención racional legal y técnica en la economía (Scokpol, 1989).

La articulación entre conducción del gobierno y burocracia weberiana a sus órdenes con garantías para evitar el clientelismo también fue determinante del éxito de los Estados desarrollistas de Japón, Corea y Taiwán. Aquí, sin embargo, el Estado desarrollista no se articuló con Estado de bienestar universalista porque sus gobiernos o bien no eran democráticos (Corea y Taiwán) o bien el partido hegemónico no tuvo competidores fuertes por conseguir el apoyo de las masas con políticas estatales de bienestar. Pero, aunque poco enraizado en las masas, el desarrollismo en esos países surgió por motivos y objetivos políticos del gobierno; en estos casos concretos, reconstruir el Estado y su potencia después de la destrucción sufrida en las guerras.

A partir de finales de la década del 70 del siglo XX, al mismo tiempo que el neoliberalismo se vuelve hegemónico en el discurso y comienza a dismantelar con éxito dispar los Estados keynesianos o desarrollistas y de bienestar no focalizados, el nuevo paradigma de la gestión pública cuestiona por ineficiente y rígido al sistema weberiano de articulación entre democracia representativa y burocracia estatal.

Ahora bien, el neogercialismo –al igual que el neoliberalismo– no se impone en todas partes por igual.

El crecimiento, en tamaño y complejidad, del sector público, la flexibilidad exigida por el régimen productivo posfordista, la diversificación de las demandas de servicios

públicos y la creciente exigencia de la ciudadanía y de sectores organizados de la sociedad civil de mayor democratización del Estado y del sector público se traducen, en los países de Europa occidental y del norte, en lo que una vasta literatura denomina gobernanza participativa de redes –GPR– (Mayntz, 2001; Hirst, 2000; Hall y Soskice, 2001). Los mismos en los que predomina el capitalismo coordinado, donde los Estados de bienestar con amplia cobertura (universalistas o corporativos) ha sido y siguen siendo fuertes (Mayntz, 2001; Pollit, 2007; Hirst, 2000; Hall y Soskice, 2001). En América Latina también se produjeron impulsos hacia el desarrollo de la GPR asociada y articulado en posición subsidiaria, muchas veces, con reformas neoliberales y neogestionaristas del Estado. Pero la GPR también forma parte de los programas políticos y de las prácticas de los gobiernos antineoliberales que surgieron en varios países de América Latina en las primeras décadas del siglo XXI.

La GPR se caracteriza por la ampliación de espacios de participación de distintos tipos de actores en la elaboración e implementación de las políticas públicas y en la conducción y control de los servicios públicos. Para ello, avanza la descentralización funcional y territorial del sector público con órganos de conducción y control electos por distintos colectivos. En la descentralización territorial es la ciudadanía del territorio correspondiente quien elige los gobiernos representativos subnacionales de distintos niveles (Estados subnacionales, regiones autónomas, provincias, municipios, etcétera). En la descentralización funcional, la GPR implica que en los órganos de dirección y control de empresa o agencias estatales de servicios públicos, participen delegados electos por distintos colectivos involucrados de una manera u otra (usuarios, trabajadores, empresas con o sin fines de lucro destinatarias del servicio, organizaciones de la sociedad civil) y también delegados designados por el gobierno representativo nacional o subnacional, según el ámbito territorial del servicio público. Otra forma que adopta la GPR es el traspaso o delegación de funciones públicas a organizaciones o empresas privadas con o sin fines de lucro que se relacionan entre sí y con el Estado por medio de una coordinación consensuada.

La GPR, en tanto fortalece las posibilidades y espacios de participación en la conducción y control del sector público de la ciudadanía, el movimiento popular y la sociedad civil, fortalece la posibilidad de las masas de influir en el mantenimiento y renovación sin cambios estructurales remercantilizadores de los sistemas de bienestar de Europa occidental y del norte. También ha sido y sigue siendo el mecanismo de coordinación entre empresarios, entre sí, con los trabajadores, organizaciones de la sociedad civil y con el Estado específico del capitalismo coordinado característico de los países de Europa occidental y del norte (Shonfeld, 1965; Albert, 1993; Hall y Soskice, 2001; Bogliaccini y Filgueira, 2011).

En América Latina la resistencia al neoliberalismo y las fuerzas políticas que llegan al gobierno, en las primeras décadas del siglo XXI, plantean con fuerza (además de la extensión de derechos sociales y políticas desarrollistas) la ampliación y fortalecimiento de los espacios y ámbitos de conducción y control democrático de las políticas y servicios públicos.

Ahora bien, la democracia, aun siendo participativa, conlleva riesgos inherentes de manejo político discrecional, particularista, de los recursos públicos. Un servicio público no está al servicio solo de sus usuarios directos sino que, sirviendo a éstos, tiene que servir al conjunto de la ciudadanía. La participación de los usuarios directos se



puede traducir en prácticas particularistas de manejo de los aparatos administrativos y de su personal.

A esto hay que agregar que la participación en la conducción y control de agencias estatales implica representación. Los que pueden participar directamente en las direcciones de empresas y agencias públicas centrales o regionales no son todos los usuarios y, menos aún, toda la ciudadanía sino representantes electos. Esto no disminuye la importancia del proceso de democratización territorial y funcional, ya que acerca y estrecha la relación entre representantes y representados. Pero, aunque sea una representación más cercana, implica (tanto a nivel territorial como funcional) al igual que en la representación nacional, delegación de autoridad. Con ello se constituye una diferenciación de poder, intereses y lógicas de acción entre el representante y el representado y, por tanto, se genera también el riesgo de utilización particularista (por los representantes locales o descentralizados) de su autoridad al servicio de sus propios intereses y estrategias y al servicio de sus aliados y apoyos dentro y fuera del Estado. La subordinación de las agencias o empresas de servicios públicos a los órganos de participación democrática de conducción y control, condición para que la democratización sea real y no mera retórica, requiere también garantías específicas para que los funcionarios, al obedecer a la política lo hagan en el marco de la racionalidad legal y técnica del EDD.

Por otra parte, tanto la descentralización territorial como funcional producen tendencias también hacia la ampliación de desigualdades en el acceso a bienes y servicios públicos y en el desarrollo económico y el acceso a sus beneficios.

Existen diferencias de poder entre regiones del territorio nacional por distintas y desiguales dotaciones de poder económico, cultural, geopolítico, etcétera. La descentralización del gobierno y de los aparatos estatales sin contrapeso fuerte del gobierno central representativo del conjunto de la ciudadanía tenderá a expresar esa desigualdad de poder entre regiones y, por consiguiente, entre sus ciudadanías y residentes.

También existe diferencia de poder entre los distintos actores que participan en la gobernanza de redes de los servicios públicos o en las políticas económicas. Y existen diferencias de necesidades e intereses entre los diversos participantes: usuarios individuales, usuarios organizados, empresas privadas usuarias de servicios públicos o destinatarias de políticas de apoyo estatal, empresas privadas con o sin fines de lucro proveedoras de servicios públicos, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos nacionales o subnacionales de distintos niveles, trabajadores de los servicios y aparatos públicos que, a su vez, se pueden subdividir en trabajadores de los proveedores privados, con o sin fines de lucro, y de las agencias y empresas del Estado, nacional o subnacional, en sus diferentes niveles. Ninguno de esos actores colectivos participa directamente en los órganos de conducción y coordinación de la GPR. Lo hacen por mediación de representantes electos en la GPR salvo en servicios o políticas públicas muy pequeños con muy pocos involucrados. Salvo los delegados de los gobiernos, todos los que participan en los órganos de GPR de conducción, coordinación y control de políticas y servicios públicos, no representan a la ciudadanía en su conjunto sino a diversos colectivos con intereses particulares y parciales. Dado que esos colectivos pueden tener muy desigual poder, la GPR puede conducir a políticas y servicios públicos muy desigualitarios y con muy distintas articulaciones entre los intereses particulares (y la eficiencia en función de ellos) y el interés del conjunto de la ciudadanía y la

eficiencia sistémica nacional.

Para contrarrestar las tendencias desigualitarias y el predominio en el sector público de la eficiencia en función de intereses particulares de la GPR es fundamental el poder efectivo que mantenga y desarrolle el gobierno representativo del conjunto de la ciudadanía (Mayntz, 2001; Hirst, 2000; Vellinga, 1997).

Este es un factor de autonomía con respecto a los poderes fácticos privados porque los representantes electos tienen un poder que no depende exclusivamente de los sectores más poderosos en capital económico, cultural o social (Narbondó, 2011 a y b). Por supuesto que el poder de los políticos electos (o que aspiran a ser elegidos) depende, en parte, del apoyo del capital privado y de los grupos con mayor poder cultural o social. Pero la capacidad de ganar el voto de las mayorías ciudadanas y el apoyo de movimientos de masas puede desarrollarse y tener éxito en base a militancia orientada por objetivos políticos desmercantilizadores y de ciudadanía universalista que compensa con esfuerzo individual y movilización colectiva la falta de apoyo del capital o de las élites culturales o sociales (Dahl, 1991). Es, también, un factor de autonomía con respecto a las regiones y gobiernos subnacionales, ya que depende del voto del conjunto de la ciudadanía nacional y de la relación (apoyo o conflicto) con el movimiento popular, la sociedad civil y los capitales organizados y actuando a nivel de todo el territorio nacional.

Al mismo tiempo, el gobierno representativo es un factor de enraizamiento con las masas populares del conjunto de la ciudadanía nacional ya que, para ser electos y reelectos, los representantes nacionales tienen que tener en cuenta los intereses y necesidades de las mayorías en el ámbito nacional. Por supuesto que ello no significa que el gobierno representativo solo tenga en cuenta los intereses de la ciudadanía y que no sea sensible a los intereses de sectores sociales o regionales más poderosos. Pero, ineludiblemente, los representantes nacionales tienen que tener en cuenta los intereses de la ciudadanía de todo el territorio nacional ya que de éstos depende su acceso a los cargos de gobierno y su reelección. Este fue uno de los factores importantes de surgimiento y desarrollo de los EKB. Con la universalización de la ciudadanía política, en la primera mitad del siglo XX, los gobiernos representativos (en algunos casos socialdemócratas; pero también conservadores, demócratacristianos, etc.) fueron factor de impulso, en Europa occidental y del norte, de la expansión de los derechos de la ciudadanía social. Por el mismo motivo, también son en la actualidad en estos países, con relativa independencia del signo del partido o de las coaliciones en el gobierno, un factor de recalibramiento con mantenimiento (e incluso ampliación y diversificación) de los derechos sociales. En América Latina la democracia representativa ha sido y es un factor fundamental (no el único) para que las masas populares decepcionadas y golpeadas por las reformas y políticas neoliberales de finales del siglo XX llevaran al gobierno nacional, haciendo valer su poder como ciudadanía política nacional, a fuerzas políticas con programas de ampliación de derechos sociales y de impulsos al rol desarrollista del Estado en la economía nacional.

A esto hay que agregar que el Estado central y, por ende, gobierno central dependen (en materia de recursos económicos) de la base imponible constituida por el conjunto de la economía nacional. Por tanto, también tienen necesidad e interés de ~~en~~ que las políticas económicas subnacionales o sectoriales se articulen en función de la eficiencia sistémica de la economía nacional. Al mismo tiempo, el Estado central y su gobierno tienen

autoridad fiscal y presupuestal para redistribuir coactivamente recursos desde los sectores sociales o regiones ricos hacia sectores y regiones menos ricos pero necesarios para una eficiencia sistémica de la economía nacional, adecuada en función de las expectativas y necesidades del conjunto de la ciudadanía y la sociedad nacional.

Ahora bien, el gobierno central necesita (para actuar y lograr sus objetivos de conjunto) un aparato administrativo de alcance nacional técnicamente calificado y a su servicio (Narbondo, 2011 a y b). Es decir, necesita una gobernanza jerárquica fuerte y eficiente cuya autoridad jerárquica superior y central sea el gobierno representativo.

En la actualidad, según Pollitt y Boukaert (2004), en esta perspectiva en aquellos países donde el Estado de bienestar y el rol conductor del Estado de sectores estratégicos de la economía se mantiene y se renueva y, al mismo tiempo, se fortalece la GPR se mantiene y se renueva el sistema de burocracia pública de tipo weberiana. Este tipo de reforma administrativa es denominada por estos autores como neoweberiana porque combina aspectos clásicamente weberianos y aspectos innovadores.

Los componentes innovadores son una mayor apertura a la participación en articulación con la GPR y una mayor orientación a resultados, sin debilitar por ello los controles procedimentales (Pollit y Boukhaert, 2004).

Por el lado de los componentes clásicamente weberianos se mantiene, en primer y fundamental lugar, la subordinación del aparato ejecutivo estatal a la autoridad jerárquica del gobierno representativo del conjunto de la ciudadanía y, estrictamente ligado a esto, también se mantiene el estatuto especial de los funcionarios administrativos del Estado. La razón de ser de este estatuto especial es que la subordinación a la autoridad jerárquica de los representantes electos en el gobierno implica riesgos de manejo clientelar de los recursos estatales. El sistema de carrera weberiano, al mismo tiempo que impone la subordinación de los funcionarios administrativos a la autoridad jerárquica superior del gobierno, establece garantías para que tengan autonomía para hacer respetar a las autoridades políticas, los principios de legalidad y racionalidad técnica del EDD para acatar las órdenes. Es importante no perder de vista que las garantías específicas del sistema de carrera weberiano no solo protegen a los funcionarios administrativos del Estado contra el manejo clientelar por los políticos sino que los protege también con respecto a las presiones de la sociedad civil y el mercado y les da autonomía respecto de la necesidad o el interés de alianzas particularistas con sus interlocutores y partenaires privados. Los funcionarios de carrera weberiana tienen estabilidad laboral, sus retribuciones provienen exclusiva o muy predominantemente del Estado (si esto no es así, falla uno de los principios claves del sistema de carrera estatal), fijadas con carácter general por ley y no en negociaciones discrecionales (si existe discrecionalidad, falla otro de los principios fundamentales), sus ascensos en responsabilidad, jerarquía y retribuciones, se realizan por procedimientos generales, públicos e impersonales, etcétera. Por lo tanto, están protegidos de la discrecionalidad política pero también de las presiones y de las ofertas del sector privado. Y no solo protegidos, también incentivados. Cualquier plegamiento a la discrecionalidad política o a las presiones u ofertas privadas es causal de salida del sistema de carrera weberiano y de sus específicas garantías laborales en el Estado. Este sistema también refuerza la autonomía de los funcionarios con respecto al mercado, no solo porque tienen estabilidad laboral y perspectiva de avance en responsabilidad, jerarquía y sueldo, sino que para esto no pueden tener estrategias de carrera laboral mixta público-privada. Aceptar una oferta de trabajo privado implica salir de la carrera

y esto, a su vez, implica que pierdan lo ya realizado en el camino ascendente de la carrera ya que, en caso de querer reingresar, deben hacerlo en el nivel más bajo de su profesión. Por tanto, no hay posibilidad de estrategias de carrera mixtas público-privado entrando saliendo y volviendo a entrar en puesto de alto nivel. El destino laboral del funcionario de carrera está exclusivamente ligado al empleo estatal y, como tal es autónomo respecto de ofertas del sector privado. Esta autonomía con respecto al mercado y la sociedad civil ha sido un factor muy importante de la racionalidad de los Estados desarrollistas o de Corea, Japón y Taiwán y/o keynesianos de bienestar en Europa. En esas funciones, como señala P. Evans, los funcionarios generan un estrecho enraizamiento con sus públicos específicos, algunos de ellos con mucho poder fáctico y posibilidad de ofrecerles recompensas interesantes, con o sin corrupción. Entiendo que una gobernanza moderna genera, por sus propias virtudes de mayor cercanía y diálogo con usuarios y proveedores privados de políticas y servicios públicos. Es fundamental que el gobierno central representativo del conjunto de la ciudadanía nacional, pero también los Gobiernos subnacionales en sus distintos niveles, tengan a sus servicios funcionarios que combinen un profundo enraizamiento con sus públicos, con una fuerte autonomía para actuar conforme a los principios del EDD.

Esta articulación entre gobierno con burocracias de carrera (no meramente formales, sino con garantías efectivamente vigentes contra el manejo clientelar por los políticos y contra las presiones y ofertas de los poderes fácticos de la sociedad civil y el mercado) es uno de los aspectos que falló o faltó en el populismo y desarrollismo latinoamericano (Vellinga, 1997; Smith, 1997). Sigue siendo un problema y un desafío mayor de los actuales gobiernos y proyectos antineoliberales para la eficacia, eficiencia y equidad de la construcción y extensión de funciones estatales desarrollistas y de bienestar universalistas.

## **7. Programa de Gobierno del FA en materia de reforma del Estado y de políticas públicas económicas y sociales**

El FA llega al gobierno en 2005 y renueva en 2010 con un conjunto de condiciones muy favorables. Mayoría absoluta en el parlamento; excelente relación con un movimiento sindical autónomo y vigilante, pero que actuó con gran moderación, lealtad institucional y responsabilidad; oposición y empresariado que también actuaron con gran lealtad institucional; una situación económica que venía de la mayor crisis de la historia del país en 2002 pero que ya estaba en fase de reversión y rápidamente se tradujo que una largo período de potente crecimiento en base a una creciente y sostenida demanda mundial de las materias primas en las que el país cuenta con ventajas comparativas naturales. La combinación de estas diferentes condiciones propició una gran ventana de oportunidades para que el FA tuviera condiciones muy favorables para promover su programa de gobierno; aunque, sin dudas, eso no significa que desaparecieran las presiones opuestas a la orientación desarrollista de bienestar de corte estructural, tanto internas como externas.

En términos de políticas sociales, el programa 2004 del FA plantea impulsar un sistema de bienestar de tipo universalista mediante creación, ampliación y extensión de derechos sociales universales con prestaciones de calidad iguales para todos. La única salvedad en esta perspectiva es la seguridad social, donde no se planteaba cambiar el sistema mixto creado en los años 90, que combina un pilar de capitalización y un pilar solidario

(Midaglia y Antía, 2007).

La lógica universalizante se articula (en el programa y en el discurso del FA) en relación de complementariedad con políticas focalizadas para los sectores más pobres y marginados. En este sentido, la propuesta electoral del FA plantea que las políticas focalizadas no sean una alternativa a los derechos sociales universales en los servicios esenciales para todos, sino un complemento destinado a apoyar a los sectores más pobres y marginados para que puedan acceder a las prestaciones correspondientes a los derechos universales (Midaglia y Antía, 2007).

En el terreno económico, el programa puede ser considerado desarrollista en tiempos de globalización, posfordismo y Estados competitivos. No se plantea cerrar la economía y basar el desarrollo en el consumo interno, como en las experiencias desarrollistas de la mitad del siglo de orientación keynesiana.

Tiene en común, con la ortodoxia económica de inspiración neoliberal, la preocupación por los equilibrios macroeconómicos y la estabilidad institucional. Pero el programa del FA agrega que esto no alcanza sino que también es necesario un crecimiento con mayor valor agregado nacional y mejor distribución de los beneficios (Programa del FA, 2004; Programa del V Congreso del FA, 2007). Esto implica un rol activo del Estado en la elaboración y coordinación de un plan estratégico en función de un desarrollo con mayor valor agregado nacional y mejor distribución de los beneficios (Programa Del FA, 2004; Programa del V Congreso del FA, 2007). Para ponerlo en práctica, el programa plantea que el Estado deberá utilizar distintos instrumentos: apoyos fiscales, institucionales, técnicos, crediticios, etc., a las empresas y especialmente a la cooperación entre empresas para crear y desarrollar ventajas competitivas con mayor valor agregado nacional (Programa del FA, 2004). También se reivindica el rol de las empresas públicas como instrumentos de una estrategia de desarrollo de la eficiencia sistémica con mayor valor agregado nacional (Programa IV Congreso del FA, 2003; Programa V Congreso del FA, 2007). En materia fiscal, se plantea la introducción del impuesto a la renta, inexistente en Uruguay, con la consigna explícita de que pague más el que gana más (Programa del FA, 2004).

En cuanto al aparato administrativo estatal, el programa del FA asume y plantea que un Estado proactivo en el desarrollo económico y en el bienestar social requiere un aparato ejecutivo técnicamente potente con personal seleccionado meritocráticamente por sus calificaciones y garantías para actuar con racionalidad legal y técnica y, al mismo tiempo, estrictamente subordinado al gobierno representativo. Esto es lo que también establece la Constitución. Pero la realidad muestra que el sistema de garantías para los funcionarios y la ciudadanía está profundamente perforado, distorsionado y “by paseado” por múltiples mecanismos que amplían el margen de discrecionalidad de los jefes políticos, y con ello, las posibilidades de negociación y acuerdos particularistas, políticos y corporativos.<sup>5</sup> A nivel de la estructura organizativa, esto se ha traducido históricamente en la balcanización de la Administración pública con duplicación y solapamiento de funciones y políticas estatales parciales, dispersas e incoherentes, centradas en objetivos particulares y que recomienzan de cero con cada nuevo jefe político. En este terreno, el programa con el que llegó el FA al gobierno, en los dos períodos, plantea la urgencia de reestructurar el aparato administrativo y de construir un

---

<sup>5</sup> Esto es así fundamentalmente en la Administración Central. Distinta, por más ordenada, es la situación de manejo de los recursos humanos en las empresas públicas.

sistema de recursos humanos con garantías procedimentales, destinadas a evitar la discrecionalidad clientelar de los jefes y el corporativismo particularista de los funcionarios y, al mismo tiempo, reafirmar la estricta subordinación al gobierno en el marco del Estado de Derecho (Programa del V Congreso del FA, 2007).

## **8. El FA en el gobierno. Logros, inconsistencias y bloqueos al cabo de dos períodos y medio**

### **8.1 Logros del FA en el gobierno consistentes con su programa**

#### **8.1.1 Políticas económicas**

Ambos gobiernos lograron mantener los equilibrios macroeconómicos, con gran crecimiento de la economía. Después de la fuerte caída de la actividad desde 1999 hasta su pico más bajo en el 2002, la economía nacional comenzó un ciclo de expansión fuerte y duradero que continúa en la actualidad. El PBI, la inversión total, la inversión extranjera y el empleo crecieron a tasas históricamente muy altas (Caetano y De Armas, 2011). Los resultados sociales también fueron muy positivos: después de alcanzar picos muy elevados durante la crisis del 2002, la pobreza, la indigencia, la desigualdad, el desempleo y el trabajo informal se redujeron hasta los niveles más bajos de las últimas dos décadas (Caetano y De Armas, 2011; Midaglia y Antía, 2007). El equipo económico demostró una gran solvencia técnica, reconocida por la oposición, organismos internacionales y medios empresariales. Esta confianza fue una causa importante del éxito de la política económica; pero el factor determinante fue la ola de sostenida y potente demanda mundial, con China como locomotora, de las materias primas que forman parte de las ventajas comparativas naturales del país.

La política macroeconómica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) no fue de ruptura y cambio, sino que fue muy similar a las políticas económicas de los gobiernos precedentes. Esto no significa que haya sido incoherente con el programa del FA; como vimos, éste tenía como un objetivo propio la necesidad de mantener y construir los equilibrios macroeconómicos, aunque no como objetivo principal y único de la política económica, sino como condición necesaria para políticas de tipo desarrollista.

En materia de relaciones laborales el primer gobierno restableció, y el segundo mantuvo, las negociaciones colectivas entre sindicatos de asalariados y cámaras empresariales convocadas por el Estado para fijar salarios y condiciones de trabajo. El sistema data de 1942, pero había dejado de emplearse durante la dictadura y, luego de ser restablecido en el primer gobierno de la transición democrática, se había suspendido de nuevo por el gobierno del Partido Nacional a principios de los 90) sin restituirse durante los dos gobiernos colorados previos al acceso del FA al gobierno. Con este los sindicatos vieron cumplirse una de sus reivindicaciones más importantes; tuvo, como efecto indirecto, un aumento de la afiliación sindical (que había caído durante ~~en~~ la década del 90) y la creación de nuevos sindicatos en empresas y ramas donde no existían. Los empresarios, aunque siempre se manifestaron contrarios a la negociación colectiva, la aceptaron y participaron lealmente. En la mayoría de las ramas, las negociaciones lograron acuerdos colectivos de salarios y condiciones de trabajo que fueron respetados. Además, durante los dos gobiernos del FA se legisló con un sentido muy favorable a restablecer y fortalecer los derechos de los trabajadores y, tanto el Ministerio de Trabajo como el Banco de Previsión Social, tuvieron una firme política de

fiscalización de la formalización del empleo y al respeto a los derechos laborales (Senatore, 2011).

En materia fiscal, el FA cumplió con la histórica promesa de implementar un impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF), medida que lideró una importante reestructura del régimen impositivo. Partiendo del diagnóstico de que el sistema tributario vigente era no solo complejo sino también fuertemente inequitativo, se implementó (en un breve plazo) un nuevo sistema tributario de tipo progresivo. El impuesto a las rentas empresariales es de 25% y de 7,5% sobre los dividendos distribuidos; los arrendamientos y alquileres pagan 11,5%; los asalariados por debajo de cierto nivel no pagan IRPF, en el inicio del sistema, 6 franjas salariales que pagan desde 10% hasta 25%. En el segundo gobierno del FA se subió el mínimo no imponible y se agregó una franja salarial más alta que paga 30%. El sistema fue efectiva y exitosamente implementado. Esto constituye un hecho de gran significado, ya que demostró que en Uruguay, al igual que en el resto del mundo, era posible, sin llegar a un descalabro económico o social, cobrar impuestos a la renta progresivos.

Desde el punto de vista productivo, se comenzó a construir –desde el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)– una política industrial fuertemente proactiva del Estado en la promoción de cadenas productivas con mayor valor agregado nacional. Esta política comenzó con el cambio de Ministro de Industria acaecido en 2008. En los primeros dos años del primer gobierno del FA el MIEM, liderado por una ministra alineada con el MEF y proveniente del medio empresarial, no generó ninguna estrategia de política industrial proactiva. En 2008 se produjo un recambio de la cabeza del MIEM que se traducirá en una inflexión en la política industrial, continuada por el segundo gobierno. Este plan es de corte netamente desarrollista. El Estado, a través del MIEM asume una activa intervención para crear y consolidar cadenas productivas con mayor valor agregado nacional. Para ello, el MIEM (en consulta con sindicatos y empresarios) definió un conjunto de áreas en las cuales se consideró que era posible, con apoyo estatal, llegar a producir competitivamente bienes o servicios con alto valor agregado nacional.

En línea con lo expuesto en el punto anterior, algunas de las empresas públicas más importantes –UTE (electricidad), ANCAP (combustibles) y ANTEL (telecomunicaciones)– pusieron en marcha estrategias con lógica desmercantilizadora, no rentables en sí mismas, de producción de bienes y servicios necesarios para la eficiencia sistémica en el sentido de producir mayor valor agregado y promover la integración social y mayores niveles de igualdad. En el sector de las telecomunicaciones, la estrategia y, al mismo tiempo; el objetivo central de la empresa estatal fue y es conquistar y consolidar el control de las vías, terrestre y aérea, de la banda ancha. El objetivo es garantizar que este sistema no se construya y gestione con lógica de mercado, sino con lógica de servicio público de expansión de derechos universales de acceso, con independencia del poder de compra, individual, empresarial o regional (regiones con alta concentración de usuarios versus regiones con baja densidad de población y alejadas de las primeras).

Otro eje central es la construcción de una matriz energética que, por baja inversión privada y pública y falta de objetivos estratégicos, había quedado rezagada con respecto a las exigencias y necesidades sociales y de competitividad sistémica del país. En este sentido, el objetivo central de UTE es reforzar la integración e interconexión con la región. Con Argentina ya existía, pero este país no siempre está en condiciones de

proveer a Uruguay. El objetivo de UTE fue completar la interconexión, realizando las obras de conexión con Brasil y, a través de éste, con Paraguay. Otro gran objetivo fue el de desarrollar fuentes de generación eléctrica renovable que en los próximos años llegarán a ser muy importantes como porcentaje del total de energía eléctrica producida en el país.

En ANCAP (empresa estatal de combustibles, alcohol y portland), desde el inicio del primer gobierno del FA, en el año 2005, se elaboró un plan de desarrollo de la empresa. En primer lugar, se formuló una estrategia proactiva para que la empresa intervenga en la producción de hidrocarburos. Se reinició la prospección en busca de hidrocarburos en el territorio marítimo y terrestre con resultados que en estos momentos son muy auspiciosos. Se establecieron alianzas con PDVSA, que incluyen la participación de ANCAP en la búsqueda y extracción de petróleo en Venezuela. También está decidida la compra o alquiler de un barco regasificador. El segundo aspecto de la estrategia de ANCAP, desde 2005, es el desarrollo de capacidad estatal y privada nacional de producir biocombustibles. Se reactivó la producción de caña de azúcar en el norte. Pero con esto, además de crear empleo en una zona dramáticamente empobrecida, se buscaba producir etanol. Se creó una empresa estatal directamente dependiente de ANCAP. La otra línea de producción de biocombustible es la asociación con una empresa aceitera privada para producir biodiesel.

### **8.1.2 Políticas sociales**

En políticas sociales, la reforma del sistema de salud fue un aspecto exitoso en el primer gobierno, con componentes desmercantilizadores. El sistema previo a la reforma otorgaba la totalidad de prestaciones de atención sanitaria a toda la población pero estaba dividido en dos componentes con diferentes calidades públicas y fuentes de financiación. Por un lado, un sector público para los sectores de menores ingresos, para población pobre o desempleada, con financiación estatal y con servicios de baja calidad; por el otro, un sistema de prestadores privados sin fines de lucro (Instituciones de Asistencia Médica Colectiva, IAMC) que atendían a los usuarios que pagaban la cuota mutual y a una parte de los trabajadores formales a afiliados a un sistema (DISSE) de contribución asalariada y patronal proporcional al ingreso, recaudada por el Estado y distribuida a las IAMC según captación de este tipo de usuarios.

El sistema estatal y el privado cubrían aproximadamente, cada uno, a la mitad de la población, pero el gasto en el primero era un tercio del total del gasto en salud. Esto se traducía en un gasto por paciente muy inferior en el primero de los sistemas con respecto al segundo, con la consiguiente diferencia en calidad. Aun así, las mutualistas se encontraban sumidas en una fuerte crisis financiera. Ello determinó que los tickets moderadores que los pacientes tenían que pagar en las consultas y compras de medicamentos (que originalmente tenían por función limitar el recurso excesivo de los usuarios a la atención, dado que es prepaga y fija) se volvieron fuentes de ingreso permanentes para financiar el déficit de las mutualistas y un egreso suplementario (muy significativo y variable) para el paciente, según sus necesidades de atención médica. Estos copagos eran y son diferentes según mutualistas, lo que se traduce también en diferentes calidades y públicos que pueden acceder a ellas. De esta manera, a la desigualdad entre sector público y sector mutual se agregaba la desigualdad al interior de éste. Pero eso no eliminó la fragilidad financiera del sector ni el déficit de muchas prestadoras, incluyendo las más grandes.



La propuesta del FA al llegar al gobierno no cuestionaba los cimientos de la estructura existente, centrada fundamentalmente en las IAMC, sino que orientaba la reforma a partir de cambios en el modelo de asistencia, el modelo de financiamiento y el modelo de gestión. La primera fase de la reforma, caracterizada por la creación y puesta en marcha del proceso progresivo de incorporación de todas las personas con ingresos formales, sus cónyuges e hijos menores al Sistema Nacional de Salud, fue beneficiosa para muchos y no perjudicó a nadie. Por lo tanto, no generó resistencias importantes y se implementó conforme a la estrategia y al cronograma planeado por el gobierno. El eje central consistió en extender el sistema –que ya existía para un público limitado de algunos trabajadores formales– de acceso a la asistencia sanitaria por medio de una contribución de trabajadores y empleadores proporcional al salario de los primeros. Progresivamente, en un cronograma que culmina en 2016, se van incorporando a este sistema, que pasó a denominarse Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), todos los trabajadores formales, jubilados y cuentapropistas, incluyendo en el acceso (por la misma contribución) a los hijos menores y cónyuges del aportante. Correlativamente, va desapareciendo, hasta su total extinción, el sistema de pago de cuota fija para acceder a las IAMC. Los aportes recaudados los administra el Fondo Nacional de Salud (FONASA); las mutualistas compiten entre sí y con Salud Pública por captar usuarios-afiliados para recibir del FONASA recursos financieros per cápita, con distintos montos según riesgos sanitarios de distintas categorías de pacientes. El sistema de hospitales públicos sigue existiendo, administrado centralmente por la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), anteriormente unidad ejecutora del Ministerio de Salud y, a partir de la reforma, unidad descentralizada. El sistema de hospitales públicos tiene una doble función: en primer lugar, atienden gratuitamente a todos los que no aportan al FONASA por no tener ingresos o trabajo formal; en segundo lugar, ASSE, como sistema de hospitales públicos, compete con las IAMC por captar usuarios aportantes al FONASA, con sus correspondientes cápitras. Sin embargo, en la actualidad el sistema de hospitales públicos (con la relativa excepción de algunos hospitales del interior del país) no es competitivo con respecto a las IAMC, ya que el gasto total y por paciente es muy inferior en el sistema público que en el sistema mutual. Los dos gobiernos del FA aumentaron significativamente el presupuesto para el sistema de salud estatal. Al mismo tiempo, el pasaje de muchos usuarios del sistema estatal a las IAMC, gracias a su incorporación como aportantes en el nuevo sistema de salud, disminuyó el número de pacientes atendidos por los hospitales públicos. La combinación de aumento de la inversión del Estado con disminución de pacientes generó un crecimiento total y por paciente del presupuesto del sistema de salud estatal. De todas maneras, las diferencias persisten entre el sistema estatal y el privado, por lo que los usuarios que pueden elegir se pasan a éste último. Esto ha tenido como efecto positivo sacar a las IAMC de la situación de aguda crisis financiera, gracias al masivo aporte de recursos financieros por las cápitras provenientes de las contribuciones obligatorias de empleados, empresarios y jubilados al FONASA.

La conducción y coordinación del nuevo sistema nacional de salud es de tipo GPR (Mayntz, 2001; Hirst, 2000; Peters, 2000). El Ministerio de Salud Pública es el organismo rector que establece los lineamientos y objetivos públicos generales del sistema de salud. La Junta Nacional de Salud (JUNASA), integrada por delegados del Gobierno, de los usuarios de los trabajadores del sector y de las IAMC, es el órgano que administra el seguro de salud. La JUNASA establece los contratos con los prestadores privados, en los cuales se fijan los objetivos públicos que deben alcanzar, los aspectos en los cuales deben cooperar y los aspectos y espacios en los que deben competir por

captar usuarios con las correspondientes cápitras.

En síntesis, el nuevo sistema implica un avance en materia de desmercantilización ya que, cuando el proceso haya culminado, toda la población tendrá acceso a la salud por medio de una contribución proporcional a su ingreso que da derecho a la totalidad de las prestaciones. Al mismo tiempo, logra interesar y ganar como aliadas a las mutualistas – actores privados con mucho poder por su control fáctico de buena parte de la atención sanitaria– en un sistema desmercantilizado de salud (Setaro, 2010).

En el terreno de las políticas asistenciales para los sectores más pobres y marginados socialmente, los gobiernos del FA no se limitaron a políticas focalizadas, sino que fueron coherentes en el intento de vincular estas iniciativas con la matriz de protección existente, como forma de complementarla. Se respondió exitosamente a la emergencia social resultante de la crisis del 2002 con políticas de distribución monetaria focalizada entre los más pobres. Una vez resueltos los problemas más acuciantes, las transferencias monetarias focalizadas disminuyeron y dieron paso a un sistema más complejo en que las políticas focalizadas se articulan y dan acceso a prestaciones universales como los planes de capacitación y trabajo o la extensión de las asignaciones familiares a los hogares sin empleo (Midaglia y Castillo, 2010; Midaglia y Antía, 2011).

## **8.2 Inconsistencias y asignaturas pendientes de las reformas del Estado con respecto al programa del FA**

### **8.2.1 Políticas económicas**

En la gran mayoría de las áreas de política económica y social del gobierno central citadas hasta ahora, el desarrollo de las reformas ha chocado con ciertos límites o restricciones que en muchos casos ponen en cuestión su continuidad y eficacia. En este sentido, cabe destacar los siguientes aspectos:

El impacto del IRPF se ve atenuado por el hecho de que todavía se está lejos de la progresividad de los impuestos a las rentas de los países europeos occidentales, tanto a nivel de los altos ingresos salariales como en la tributación de los dividendos del capital. Por ejemplo, en los países europeos, tanto en sistema dual como en el clásico, las ganancias de las empresas distribuidas después de pagar el impuesto a las rentas empresariales es un porcentaje igual o muy similar a éste, es decir alrededor de 30%. En cambio, en Uruguay como máximo, los dividendos del capital ingresados al bolsillo de los propietarios del capital son como máximo 12,5%, (sobre alquileres y arrendamientos) y, en el caso de los dividendos distribuidos por las empresas es 7,5%. Por ejemplo, las franjas más altas de los asalariados en Europa occidental (incluyendo España, Portugal e Italia) pagan un porcentaje superior al 40%, mientras que en Uruguay el máximo es de un 30%. Esto no solo limita el impacto progresivo, sino también la capacidad recaudatoria por esta vía.

Tampoco todo fue coherente con lo planteado en el programa en cuanto al manejo de las empresas públicas. El caso paradigmático de inconsistencia con el programa lo constituye la empresa de transporte aéreo PLUNA. Esta empresa pública había sido semiprivatizada al inicio de la década del 90 por el gobierno del Partido Nacional que vendió el 49% de las acciones a Varig y le entregó la gestión. Después de una década, Varig quebró y PLUNA con ella. Cuando Varig quebró, PLUNA fue renacionalizada al

100%, asumiendo el Estado, con ello, el importante pasivo que quedaba. El primer gobierno del FA recibe la empresa renacionalizada, termina de pagar las deudas y, una vez saneada, la vuelve a privatizar parcialmente en 2007, aumentando la parte vendida al socio privado (75%) y entregándole la gestión. PLUNA, bajo la nueva gestión privada, hizo importantes inversiones en buena parte con préstamos de bancos privados internacionales que exigieron la garantía para otorgarlos, compró nuevos aviones y aumentó y diversificó los destinos regionales. Estas líneas de acción eran objetivos del plan estratégico que el socio privado y el Estado acordaron. Pero otros objetivos estratégicos fueron abandonados por decisión unilateral del socio privado, a pesar de que estaban en el plan estratégico acordado y que el gobierno, expresándose mediante sus delegados en la dirección, se opuso a que fueran abandonados. Una primera constatación importante es que la nueva experiencia de privatización y gestión privada en PLUNA ha demostrado una vez más la imposibilidad fáctica, por parte del Estado, de controlar la orientación estratégica de la empresa y su implementación concreta. En cuanto a los resultados económicos, son catastróficos. Después de siete años de gestión del nuevo socio privado, éste se retiró y la empresa fue cerrada de manera abrupta por el gobierno, quedándose nuevamente con el pago de los créditos de los que era garantía y con la responsabilidad de encontrar nuevamente, desde cero, una solución para la aerolínea de bandera y para la conectividad aérea del país. Para pagar una parte de las deudas heredadas, el gobierno intentó subastar los aviones. Esta tentativa se realizó con procedimientos muy oscuros y extraños y se saldó con un fracaso total: los aviones no se vendieron. Hasta ahora (mayo de 2014) no se ha reconstruido una aerolínea de bandera y el gobierno delegó la tarea en los ex trabajadores de PLUNA que están intentando poner en marcha una compañía nacional de aviación de propiedad cooperativa.

Otro tema en el que quedan signos de interrogación es el sistema de transporte ferroviario. Existe un proyecto del MEF y del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) que mantiene la empresa estatal, pero dividiéndola en dos: una, de derecho público, asume la función no rentable del tendido y mantenimiento de las vías; la otra, de derecho privado, que debe ser rentable y que no puede recibir subsidios del Estado, se hace cargo de administrar el servicio de trenes y de buscar asociaciones con socios o inversores privados. Ahora bien, si son éstos los que aportan el capital, los trenes correrán en las líneas rentables. La empresa estatal de ferrocarriles, ¿tendrá capacidad y estrategia para realizar o fomentar líneas de trenes en regiones atrasadas o en función de emprendimientos aún embrionarios, con mayor valor agregado nacional, mediante subsidios cruzados, con los beneficios obtenidos en las líneas rentables hacia las ~~líneas~~ no rentables pero importantes socialmente? Difícilmente esto pueda suceder si los únicos inversores son los privados. La mayor ganancia de las líneas rentables se las llevarán y no invertirán en las no rentables aunque útiles socialmente o para un desarrollo alternativo. En cambio, la empresa estatal se tendrá que contentar por la administración del sistema con un pago que deberá ser el menor posible para no desestimular a los inversores privados. Por consiguiente, el margen de la empresa estatal para subsidio cruzado a líneas no rentables será muy pequeño o nulo.

De esta manera, se podría construir un sistema ferroviario de tipo neoliberal: el Estado subsidia lo que no es rentable (en este caso, la construcción y mantenimiento de la vía férrea) para aumentar las posibilidades de ganancias del capital privado. Y es éste quien decide las inversiones y se beneficia del subsidio, sea directamente si se trata de quienes invirtieron en trenes, sea indirectamente, si se trata de las empresas usuarias de las

líneas rentables, por efecto de la disminución de sus costos de transporte.

### **8.2.2 Políticas sociales**

A nivel del sistema de salud, si bien se expande y amplía la cobertura desmercantilizada, el nuevo esquema ha reforzado la estructura de poder corporativo existente: mutualistas, médicos, enfermeros y, por detrás, empresas con fines de lucro que producen insumos e instrumental del sistema de salud. Esto determina la persistencia de las diferencias de calidad de la atención en el subsector público y privado, y también entre prestadores privados. En ese sentido, el sistema sigue siendo dual. En Salud Pública se atienden las personas que no tienen ingresos o que, si los tienen, no provienen de un trabajo formalizado. También se atienden los sectores con ingresos formales que son contribuyentes al FONASA y que podrían elegir una mutualista pero que no les alcanza para pagar los copagos. Es decir, en Salud Pública se siguen atendiendo los sectores de menores ingresos. Al mismo tiempo, aunque aumentó la inversión total en Salud Pública, y disminuyeron sus pacientes por pasaje a las mutualistas, la inversión total y por paciente en Salud Pública sigue siendo inferior a la inversión por paciente en el sector privado. Para llegar a un sistema igualitario de salud para todos, con independencia del nivel de ingreso de los usuarios, es necesario aumentar la inversión pública en el sistema de salud pública, Al mismo tiempo, es necesario reducir los copagos en las mutualistas, volviéndolos a su función de ticket moderador. Con su nivel actual son un factor que impide a los trabajadores formales de menores ingresos y a sus familias acceder a las mutualistas, aunque formalmente tengan derecho porque contribuyen al FONASA. Ambas cosas son objetivos explícitos del gobierno y forman parte del plan de reforma desde su formulación e inicio. Ahora bien, el éxito de las primeras etapas de la reforma ha fortalecido a los sectores de la salud privada, aportándoles nuevos usuarios y financiación. Estos sectores privados no tienen interés especial en que aumente el gasto público para Salud Pública. Al contrario, pueden tener interés en que no aumente para que Salud Pública no se transforme en un competidor fuerte y para que el gasto público continúe financiando usuarios del sector mutual y, por tanto, engrosando los ingresos de las mutualistas privadas. Por otra parte tampoco tienen interés en disminuir los copagos.

En materia de asistencia social a los sectores por debajo de la línea de pobreza, hubo una primera etapa exitosa con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), la implementación del Plan de Emergencia y su superación a través de un plan de acceso a los derechos universales. Pero, actualmente la propia debilidad institucional del MIDES, entre otros factores, ha diluido o directamente empantanado la búsqueda de articulación con la matriz de bienestar. Esto puede estar condenando al MIDES a no ser más que un “ministerio pobre para pobres”.

También quedan signos de interrogación con las reformas del sistema de vivienda. Se había acumulado en los últimos treinta años un muy fuerte déficit de construcción de vivienda social para responder a las carencias no sólo de los sectores de ingresos más bajos, sino también medio bajos y medios. El Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) que históricamente había atendido a estos últimos con crédito barato y construcción subsidiada padecía graves problemas financieros, por carteras no cobradas por razones políticas y sociales. Con la crisis del 2002 llegó a una situación insostenible.

El primer gobierno del FA reestructuró el sistema. El BHU fue reflatado, pasando la cartera incobrable a la Agencia de Vivienda, creada en la reestructura como organismo dependiente del Ministerio de Vivienda. A partir de ese momento, se produjo una clara diferenciación de roles. El BHU pasó a operar como banco de crédito para vivienda, con criterios y exigencias financieras de mercado, para clientes con capacidad de ahorro previo y de pago. Por su lado, el Ministerio de Vivienda (en parte, a través de la Agencia de Vivienda) se ocupa de políticas sociales de vivienda gratuita para los sectores de menores ingresos. Concentrado en el proceso de reestructuración del sistema, el primer gobierno del FA no concretó políticas efectivas de construcción de vivienda social en ese período (Magri, 2011). En el segundo gobierno, el FA y, más concretamente, el nuevo presidente planteó con énfasis que la política de vivienda sería una de las prioridades centrales del período. Una innovación por fuera del sistema institucional de la vivienda (no prevista en el programa del FA) fue la iniciativa política del presidente creando el Plan Juntos. Se estructuró en el seno del Poder Ejecutivo, en base a voluntariado (tanto en trabajo como en contribuciones financieras) esperando contar especialmente con el sector empresarial, por ser el que dispone de mayores recursos financieros. El presidente ha donado buena parte de su sueldo. Sin embargo, hasta ahora su ejemplo no ha sido seguido de manera significativa, por lo que el Plan Juntos tiene dificultades para sostenerse.

Dentro de la política del Ministerio de Vivienda para los sectores de más bajos ingresos, fue sancionada por el Parlamento, a mediados del 2011, la ley de promoción de la vivienda de interés social. Ésta estableció un régimen de exoneraciones fiscales para atraer la inversión privada hacia la construcción de viviendas para sectores que no tienen ingresos suficientes para pagar el precio de mercado. En su conjunto, el nuevo sistema parece apostar al mercado para los sectores medio y bajo con capacidad de repago y ahorro previo, aunque con créditos subsidiados, y al inversor privado, con exoneraciones fiscales; o incluso a las donaciones y al trabajo voluntario para los sectores de menores ingresos. Es aún muy reciente su puesta en marcha como para evaluar su lógica de acción y sus resultados a medio y largo plazo. Por ahora, la construcción de Vivienda social en los dos gobiernos del FA ha sido muy escasa en relación a las necesidades y constituye una de sus asignaturas pendientes (Magri, 2011). Otra asignatura pendiente es la enseñanza. Desde finales del siglo XIX y principios del XX, el Uruguay desarrolló un sistema de educación pública universalista en tanto todos los niveles (primaria, secundaria y universitaria), siempre han sido gratuitos y, durante un largo período, de buena calidad. Ya en la primera mitad del siglo XX prácticamente toda la población había accedido a la educación primaria. Este proceso fue acompañado con inversión pública en infraestructura de edificios y formación de maestros adecuadas para responder a la incorporación de las grandes masas de todos los medios sociales a la escuela pública. En secundaria, la incorporación de las grandes masas se produjo en las últimas tres décadas del siglo XX. Pero los gobiernos del período (la dictadura primero y luego los gobiernos de los partidos tradicionales durante el retorno a la democracia), embarcados en políticas de ajuste del gasto público, no hicieron las inversiones necesarias en secundaria en formación y salarios de docentes e y en construcción mantenimiento de infraestructura edilicia, para acompañar la incorporación masiva de estudiantes. La consecuencia ha sido una situación de grave crisis en la educación, especialmente secundaria. Se produjo una fuerte desigualdad de calidad de la enseñanza y una muy importante deserción de los estudiantes sin terminar el bachillerato, según dos variables determinantes: el origen sociocultural de los estudiantes y la capacidad de pago de las familias de enseñanza secundaria de mejor calidad. Así, un sistema

formalmente universal de hecho, por falta de inversión en el sector público, se fue dualizando. Los gobiernos del FA produjeron un importante aumento del presupuesto para la educación pública en los últimos siete años y realizaron transformaciones institucionales en los órganos de dirección de la enseñanza, incorporando en ellos a delegados docentes. Pero hasta ahora no se constata que el gobierno tenga una política clara y coherente capaz de liderar y coordinar los distintos intereses y las distintas visiones de los actores involucrados en la enseñanza: docentes, estudiantes, familias de distinto origen sociocultural y capacidad de pago en el sector privado, enseñanza privada, partidos políticos con distintas ideologías sobre la educación y bases sociales, etcétera (Bentancur y Mancebo, 2011). Es importante tener en cuenta que, si bien hubo un aumento importante del gasto público en educación durante los gobiernos del FA, éste sigue siendo inferior como porcentaje del PBI a los de otros países de América Latina y, por supuesto, a los de los países de Europa occidental y del norte. Si esto se agrega a la ya señalada insuficiencia de varias décadas de inversión pública en educación, resulta que (aunque en los gobiernos del FA haya aumentado) continúa siendo insuficiente para resolver los problemas de la educación pública que tienen causas financieras o que, en buena medida, tienen componentes financieros. Estas limitaciones financieras repercuten negativamente en la capacidad del gobierno para generar incentivos en los actores claves de la educación pública para romper el juego de suma cero que, en buena medida, es (aunque no la única) causal del bloqueo de las reformas en este terreno tan central en el programa y en la base social del FA.

### **8.2.3. Reforma de la Administración Central (AC)**

Las propuestas programáticas del FA en materia de reforma de la AC constituyen un quiebre con las prácticas tradicionales clientelares, pero también con la orientación de los gobiernos anteriores que, por la vía de los hechos, iban haciendo desaparecer la carrera administrativa y reemplazándola por relaciones contractuales. El programa del FA en el 2004 y, de nuevo, en el 2009 planteaba la erradicación de las prácticas discrecionales políticas y corporativas particularistas en el manejo de los recursos humanos profesionalizando la función pública mediante la construcción y puesta en práctica de un sistema renovado de carrera.

Una de las primeras medidas tomadas en ese sentido por el primer gobierno del FA fue el levantamiento de la prohibición de ingreso a la carrera presupuestada en la AC. En la misma línea se crearon mecanismos de regularización del personal que tenía diversos vínculos con el Estado de tipo transitorio pero que estaban cumpliendo tareas permanentes desde hacía mucho tiempo.

Al mismo tiempo, la ONSC puso en marcha la elaboración de un nuevo sistema de carrera que fue denominado Sistema Integrado Retributivo y Ocupacional (SIRO). En otro trabajo lo hemos caracterizado como un proyecto neweberiano porque mantenía los principios y reglas fundamentales del sistema de carrera e introducía innovaciones que reforzaban la orientación por resultados y la movilidad horizontal y vertical dentro del sistema de carrera (Narbondó, Fuentes y Rumeau, 2010).

Este proyecto, pese a que tuvo sanción legislativa en la ley de presupuesto y en sucesivas Rendiciones de Cuentas, no fue puesto en práctica. Solo se implementaron algunos cargos de forma no muy coherente con el sistema, que quedaron aislados como nuevos eslabones de la cadena de heterogeneidades de los vínculos laborales de la AC.

En otro trabajo hemos explicado este bloqueo al proyecto SIRO como resultado de dos tipos de resistencias no explícitas pero que frenaron la reforma por vía de inacción. Por un lado, a algunos sectores de la fuerza política en el gobierno el SIRO no los convencía por tratarse de una renovación del sistema de carrera al que consideraban rígido, ineficaz e ineficiente. Coincidían con la crítica de la NGP, sin necesariamente conocer la existencia de este paradigma, aunque profusamente influenciados por él, en tanto vehiculado en las recetas de los organismos multilaterales y de los consultores internacionales y por buena parte de la academia especializada en el tema. Otros sectores de la fuerza política en el gobierno, por razones más pragmáticas, no tuvieron mayor interés en un nuevo sistema de carrera ya que limitaría la discrecionalidad en el manejo de los recursos humanos que ahora les tocaba ejercer (Narbondo, Fuentes y Rumeau, 2010).

El segundo gobierno del FA continuó con el objetivo de profesionalizar la Administración Pública, pero no continuó con el proyecto SIRO. En función de redefinir la línea a seguir, restableció la prohibición de nuevos ingresos de personal al sistema de carrera hasta marzo del 2011. A partir de esa fecha se reabrió el ingreso a la carrera según la pauta ratificada por la Ley de Presupuesto del 2010 de que se accede en el grado de ingreso (que es el más bajo de cada escalafón). Al mismo tiempo, esa ley ordenó las figuras de vínculos contractuales (o de otros tipos) con el Estado, eliminando la multiplicidad existente y reduciéndolos a un número acotado de figuras que establecen vínculos laborales transitorios con el Estado. No obstante, uno de ellos (los contratos temporales de Derecho Público) habilita el ingreso para cumplir funciones permanentes del Estado hasta tanto no se realicen las reestructuras organizativas de los Ministerios y se implemente un nuevo sistema de carrera.

La tarea de la elaboración del nuevo proyecto de sistema de carrera otra vez correspondió a la ONSC. Esta cumplió su misión y, a mediados del 2011 presentó al gabinete, al Parlamento y al sindicato de los funcionarios públicos, un nuevo proyecto. Este tiene diferencias con respecto al SIRO pero comparte, como marco general, las características neoweberianas. Es importante señalar que la ONSC se comportó, al igual que en el primer gobierno frentista, con suma eficacia en el cumplimiento de la tarea de elaboración –en sus aspectos técnicos y jurídicos– de un sistema completo de carrera en un breve y adecuado plazo (dos años) para que el proyecto dispusiera de tiempo para ser discutido con los distintos actores involucrados, aprobado por el Parlamento y para comenzar su implementación en el mismo período de gobierno en que se diseñó. El nuevo sistema de carrera se incorporó en un proyecto de Estatuto del Funcionario Público que reemplaza al que databa de 1943.

La discusión con los sindicatos no fue sencilla y hubo (y sigue habiendo) puntos de desencuentro. A finales del año 2012, el gobierno –sin haber logrado acuerdo con el sindicato– presentó su proyecto de estatuto al Parlamento para su discusión y aprobación legal, ingresándolo por la Cámara de Diputados. El proyecto, tal como fue ingresado, además de no contar con el apoyo del sindicato de funcionarios públicos, también fue duramente cuestionado por la oposición parlamentaria. Incluso sectores importantes del propio oficialismo tenían desacuerdos sobre algunos puntos nodales en los cuales tendían a coincidir con el sindicato y oposición.

Un punto relevante en el que confluían los desacuerdos era la definición de funcionario público. En el proyecto oficialista, explícitamente se limitaba esta categoría a los

funcionarios presupuestados y se excluía a los contratados. Esto, además de generar la oposición de sindicato, oposición y parte del oficialismo, fue reprobado por destacados juristas por inconstitucional.

La bancada de diputados oficialista redactó algunas modificaciones al proyecto inicial que, aunque en general mantuvo el del Poder Ejecutivo, procuraron ofrecer respuesta a los mayores cuestionamientos de sindicato y oposición. Se cambió la definición de funcionario público incluyendo al personal contratado. Esto solucionó un elemento mayor de desacuerdo y evitó el cuestionamiento de inconstitucionalidad. Además, se modificaron diversos artículos con la finalidad de dotar de mayor consistencia y coherencia al nuevo sistema. El gobierno aceptó estos cambios; sindicato y oposición también, aunque mantuvieron discrepancias con el nuevo proyecto en algunos aspectos. En agosto de 2013, el nuevo sistema de carrera fue aprobado por el Parlamento únicamente con los votos de la bancada oficialista en la ley 19121.

El nuevo sistema de carrera, al igual que el abandonado SIRO, es de tipo neoweberiano. Combina innovaciones que incentivan una mayor orientación a resultados, eficiencia y servicio a los ciudadanos, con el mantenimiento de los principios centrales de la burocracia weberiana como la subordinación de los funcionarios de selección y promoción técnico-meritocrática a la autoridad jerárquica del gobierno representativo y las garantías específicas para que esa subordinación suceda en el marco de la racionalidad legal y técnica del EDD (Narbondó, 2011a y b; Pollitt y Bouckaert, 2004; Fuentes, Güemes e Isaza, 2009).

La dirección superior de las subunidades organizativas mayores de los ministerios, unidades ejecutoras, sigue siendo personal de confianza designado con discrecionalidad política por el Ministro y están subordinados a su autoridad jerárquica. Por debajo de los directores de unidades ejecutoras el personal administrativo ingresa a la función pública en el nivel más bajo de los escalafones del sistema de carrera por concurso (o sorteo, cuando no se requieren especiales calificaciones) y luego se asciende también por concurso.

Existen tres escalafones, denominados operativos para distinguirlos de las funciones de dirección. En estos se encuadran todos los perfiles técnicos requeridos por la Administración, desde el personal obrero y de servicios (con y sin calificación) hasta las profesiones que requieren título universitario, pasando por el personal administrativo. Los escalafones son tres: servicios auxiliares y oficios, administrativo y técnico profesional. El primero se subdivide en dos subtrayectos (servicios auxiliares y oficios); el tercero en tres (calificados en tecnicatura terciaria, técnico universitario y profesional universitario); el segundo tiene solo un trayecto (administrativo). Cada escalafón cuenta con seis niveles. Se entra a la función pública por el nivel más bajo y solo se puede concursar a los niveles superiores desde los niveles inferiores, sea del mismo escalafón, sea de otros escalafones.

Los funcionarios concursan por cargos definidos según la división técnica del trabajo de la AC, para los cuales se requieren y exigen calificaciones y experiencias específicas. Cada cargo, según el tipo de tarea, se ubica en alguno de los escalafones operativos y (según su mayor o menor complejidad) en alguno de los seis niveles de cada escalafón. Cada cargo tiene varias ocupaciones o tareas que puede realizar su titular. Para concursar a los cargos superiores es necesario ser titular en ejercicio y tener como



mínimos tres años de antigüedad en un cargo de nivel inferior. Este puede ser de otro escalafón si el aspirante reúne los requisitos de títulos, calificaciones, etc., correspondientes al cargo. Esto es innovador respecto al anterior sistema de carrera en el cual no se podía concursar desde un escalafón a otro, salvo para el grado más bajo de ingreso.

Otra innovación es que el nuevo sistema de carrera establece, formal y explícitamente, que cada cargo tiene un conjunto diferenciado de tareas de equivalente nivel de complejidad y exigencia de calificación. Esto permite mayor movilidad horizontal de los funcionarios que pueden (manteniendo el mismo cargo y grado) cumplir distintas tareas en distintos puestos según las necesidades de la Administración.

La delimitación explícita y formal por el nuevo sistema de carrera de las condiciones y límites de la posibilidad de recurrir a personal contratado, sin ser estrictamente una innovación neoweberiana, es una innovación muy importante para la AC en Uruguay donde existía una gran discrecionalidad. En algunas circunstancias el Estado necesita, como cualquier organización, contratar personal de forma transitoria y, por lo tanto, tiene que tener un mecanismo legal que le permita ingresar personal que no sea de carrera. Ahora bien, ese mecanismo puede ser utilizado y, en los hechos, en Uruguay ha sido y sigue siendo utilizado para incorporar personal para cumplir tareas no transitorias. Ese personal queda indefinidamente como empleado estatal contratado y realiza una carrera informal en paralelo a la formal. Por eso es un hecho muy positivo que el nuevo Estatuto establezca formalmente las condiciones que habilitan a recurrir a personal contratado (artículos 91, 92 y 93).

Finalmente, quizás la más importante de esta incompleta lista de innovaciones: los tres niveles de dirección por debajo de los cargos de particular confianza de designación política que existen en la AC del Uruguay –que se mantienen en el nuevo sistema en cantidad aunque cambian sus denominaciones y definiciones– corresponden a funciones concursables y no a cargos concursables. Estos últimos implican permanencia indefinida, salvo causal de despido o avance en la carrera. En cambio, la permanencia en la función es transitoria, sujeta a evaluación del desempeño de los funcionarios y necesariamente reconcurable al cabo de seis años.

Se mantiene el principio de que para los concursos de acceso a las funciones de dirección tienen prioridad los funcionarios de carrera y solo si no existieran entre ellos las calificaciones requeridas se abre el concurso para candidatos externos a la función pública. Al mismo tiempo, el nuevo sistema si bien da prioridad al personal del inciso, posibilita que concursen –con anterioridad a los candidatos externos– los funcionarios de otros incisos de la AC. Así combina la valoración de la trayectoria y experiencia en un inciso con la posibilidad de hacer carrera en el conjunto de la AC.

El sistema de concursos implica cuatro llamados simultáneos con los mismos niveles de exigencias pero dirigidos a posibles candidatos de distinta procedencia, en cuanto a su vínculo previo con el inciso o la Administración Pública. El plazo de cierre para postularse es el mismo para todos, pero se agrupan en sobres distintos según el tipo de vínculo previo con la función pública y son evaluados sucesivamente:

Artículo 67. (Procedimiento para la asignación de funciones).- En primer término se evaluarán los postulantes del Inciso que cumplan con los requisitos excluyentes del llamado, cualquiera sea el

escalafón, subescalafón y cargo al que pertenezcan, que hayan ejercido ininterrumpidamente como mínimo durante dos años el cargo del que es titular y que éste sea igual o superior al tercer nivel de jerarquía del subescalafón de procedencia.

De no ser posible seleccionar, en segundo término se evaluarán los postulantes del Inciso que cumplan con los requisitos expuestos, hayan ejercido ininterrumpidamente como mínimo durante un año el cargo del que es titular y que éste sea igual o superior al segundo nivel de jerarquía del subescalafón de procedencia.

De no ser posible seleccionar, en tercer término, se evaluará a los postulantes del Poder Ejecutivo que cumplan con los requisitos expuestos, hayan ejercido ininterrumpidamente como mínimo durante un año el cargo del que es titular y que éste sea igual o superior al segundo nivel de jerarquía del subescalafón de procedencia.

Cumplido el procedimiento anterior y de resultar desierto, se realizará un llamado público y abierto, de oposición, presentación de proyectos y méritos, en el que se evalúen las competencias requeridas para el gerenciamiento, los conocimientos y destrezas técnicas. La persona seleccionada suscribirá un contrato de administración superior, definido en el Título III de la presente ley.”<sup>6</sup>

Estas cuatro instancias de los concursos de ascensos tanto en los escalafones como para las funciones de dirección abren más posibilidades a los funcionarios de carrera. Así, el segundo sobre habilita al personal más joven por debajo del nivel tres, pero con las calificaciones requeridas para concursar por funciones de dirección si el personal con nivel tres o más no tiene esas calificaciones. A su vez, el tercer sobre combina la valoración de la trayectoria y experiencia en un tipo de inciso, ya que los dos primeros sobres corresponden al personal de éste, con la posibilidad de hacer carrera en el conjunto de la AC cuando sus calificaciones son adecuadas y requeridas en un inciso distinto al suyo.

Esta prioridad dada a los funcionarios de carrera mantiene y refuerza los incentivos específicos al compromiso de largo plazo del personal con la función pública. A su vez, la ampliación de la posibilidad de concursar desde otros incisos refuerza el compromiso del personal con el conjunto de la función pública.

Al mismo tiempo, manteniendo los incentivos específicos de los sistemas de carrera, las funciones directivas buscan superar el problema de la falta de incentivos en estos sistemas al rendimiento, innovación y dinamismo en el personal administrativo de más alta jerarquía. El principal incentivo de la carrera clásica es llegar a los cargos más altos con mayores retribuciones, prestigio y poder. Por consiguiente, cuando se llega al tope se debilitan los incentivos al rendimiento. En el nuevo sistema de carrera propuesto por la ONSC las funciones de dirección no se ganan de una vez para siempre. Quien gana el concurso para una función de dirección, al asumirla, firma un compromiso de gestión definido por la Administración.<sup>7</sup> Por el cumplimiento de ese compromiso será evaluado

---

<sup>6</sup> Un sistema similar de cuatro sobres se aplica también en los concursos de ascensos de los cargos de los escalafones (ver artículo 56 de la misma norma).

<sup>7</sup> Es importante subrayar que un aspecto clave del nuevo sistema de carrera proyectado por la ONSC es que la introducción de evaluación por resultados no implica relaciones contractuales como plantea la NGP (Cunill Grau, 1999; Brugué, 2006, Stewart, 1999, Narbondo 2011a y b). Los compromisos de gestión en que se definen los objetivos que serán evaluados no son contratos. El

al cabo de un cierto tiempo (todavía no definido en el proyecto). Si la evaluación es positiva se lo mantiene en la función de dirección con redefinición y firma de un nuevo compromiso de gestión por el cual será evaluado, y así sucesivamente. En caso de que la evaluación sea negativa, el funcionario pierde la función pero no la condición de funcionario público y sus posibilidades de carrera, sino que vuelve a su cargo de origen. Aunque, vale aclarar, no necesariamente en el mismo lugar y con las mismas ocupaciones que antes de ganar la función de dirección sino donde y en lo que sea útil para la Administración Pública. En todos los casos, aun habiendo sido bien evaluado el titular de una función de dirección tiene que reconcurrar, en competencia con otros funcionarios, si quiere permanecer en ella, o puede concursar por otra función de dirección de igual o superior nivel jerárquico. Si no realiza ninguna de estas opciones, vuelve a su cargo de origen aunque no necesariamente en el mismo puesto ni para cumplir las mismas tareas.

De esta manera, el nuevo sistema de carrera innova para superar el problema de la falta de incentivos al rendimiento en los niveles más altos de la carrera. El personal de dirección administrativa tiene fuertes incentivos para utilizar sus capacidades y su autoridad sobre el personal subordinado para lograr eficaz y eficientemente los resultados establecidos en el compromiso de gestión, ya que de ello depende su permanencia en las funciones de dirección con sus correspondientes niveles retributivos (y de poder y prestigio). Pero no por ello se eliminan o debilitan los principios de carrera. Solo se puede concursar a las funciones de dirección desde los cargos de carrera con determinada antigüedad en el cargo y desde el nivel medio del trayecto de ascensos. Por otra parte, el que pierde la función por mala evaluación en un período de su desempeño laboral no es despedido del sistema de carrera sino que vuelve al cargo que tenía, y desde allí puede, si su rendimiento en sus nuevas tareas lo rehabilitan, volver a concursar por funciones de dirección.

Esta muy breve e incompleta descripción y caracterización nos permite ver que el nuevo sistema de carrera introduce innovaciones con respecto a los sistemas clásicos weberianos, pero manteniendo sus principios y garantías específicos. Los incentivos al rendimiento y a la orientación por resultados y por las necesidades de los usuarios o destinatarios de las tareas de los funcionarios de carrera se combinan con los incentivos al compromiso a largo plazo con el conjunto de la función pública con cumplimiento efectivo de los principios del EDD: subordinación del personal y aparato administrativo a la autoridad legal y jerárquica del gobierno representativo del conjunto de la ciudadanía en el marco de la racionalidad legal y técnica específica del sector público.

## **9. Reflexiones finales**

El programa de gobierno del FA planteaba una alternativa al modelo neoliberal, caracterizada por la realización de cambios graduales y a largo plazo, con estrategia de Estado desarrollista de bienestar universal, y fortalecimiento de la democracia, mediante la combinación de democracia representativa en el gobierno central y la ampliación de instancias de conducción y control de los aparatos estatales, descentralizadas funcional

---

gobierno conserva todas las potestades de autoridad jerárquica no solo en la fijación de los objetivos, sino también en materia de gestión corriente. Las sub unidades organizativas de los ministerios y del sector público estatal de producción y distribución de bienes y servicios, y sus directivos, tienen autonomía técnica –que puede ser mayor o menor según el tipo de actividad– pero en todo momento están subordinados a la autoridad jerárquica del gobierno representativo, en el marco de la racionalidad legal y técnica, por medio de personal de dirección de designación política, conforme a la ley y las cadenas de mando correspondientes.

y territorialmente. Las líneas de acción en el gobierno son, en varios terrenos, consistentes con esa orientación de largo plazo. En otros terrenos, hay frenos u omisiones que expresan resistencias de las fuerzas sociales y políticas que se oponen a esa orientación, pero también incapacidades y diferencias de visiones o sensibilidades dentro del FA sobre los objetivos de un gobierno de izquierda moderado y gradualista.

Se advierten dos grandes tendencias en las reformas de la matriz económica y social y de su estructura organizativa en los dos gobiernos del FA. No es el objetivo de este trabajo delimitar quienes las encarnan; solo podemos señalar que existe cierta correlación de tendencias con fracciones o sectores del gobierno y del FA, pero no es una correlación estricta. En buena medida, ambas tendencias atraviesan la interna del FA e, incluso, se podría decir la interna misma de la cabeza de sus cuadros y militantes.

Una tendencia asume como línea racional de un gobierno de izquierda, en época de globalización y posfordismo, la aceptación pragmática del mercado como asignador más racional de las inversiones y conductor de la economía, combinado con una intervención estatal en la economía destinada a competir por atraer capitales privados, otorgándoles condiciones ventajosas para maximizar sus ganancias. Desde esta perspectiva, la especificidad de un gobierno y un programa de izquierda o progresista es que acompaña esa línea económica con políticas sociales, predominantemente focalizadas. Pero esto, como vimos, no es alternativa al modelo neoliberal sino funcional a él, y parte de él. La ventaja de seguir esta línea es que cuenta con apoyo de los poderes fácticos del capital nacional y extranjero, de los organismos multilaterales, etc.. El riesgo de seguir esta línea es que el gobierno del FA pierda identidad programática y que el inevitable desgaste que genera una gestión sin cambios de modelo le vaya minando el apoyo de las masas populares que no lo visualicen más como una alternativa al neoliberalismo y a los partidos tradicionales.

La segunda tendencia intenta construir y seguir una línea de superación del modelo neoliberal de desarrollo y de políticas sociales. Además de la resistencia de los poderes fácticos, dos grandes desafíos o cuellos de botella se le plantean a esta tendencia en materia de reformas y políticas estatales.

Uno, la construcción de un aparato estatal eficaz y eficiente adecuado a un Estado desarrollista y con derechos sociales universalistas que, como vimos, sigue siendo una asignatura pendiente de los gobiernos del FA. El mantenimiento y reproducción de una Administración Pública con márgenes importantes de manejo discrecional no es funcional a la construcción de un Estado desarrollista y de bienestar. En primer lugar, porque en muchos casos, bastante más de los que la ley prevé y autoriza, el personal administrativo no es seleccionado y promovido según sus calificaciones y rendimientos profesionales, sino por motivos de lealtad o conveniencia política; en segundo lugar, porque la discrecionalidad política en el manejo de los recursos administrativos genera incentivos a los dirigentes políticos y al personal a su cargo para actuar con lógica particularista en función de objetivos e intereses parciales y de corto plazo. En cambio, como ya lo señalamos, el manejo discrecional puede ser funcional a un Estado neoliberal en un país periférico y subdesarrollado. La discrecionalidad genera flexibilidad para tener subunidades estatales de primera, en las funciones públicas necesarias para el libre mercado, con buenas retribuciones que atraen al personal más calificado, y en el resto del Estado, subunidades organizativas de segunda, tercera y cuarta con menores retribuciones compensadas con arreglos particularistas entre

políticos, funcionarios y otros eventuales interesados.

El otro desafío para impulsar un programa desarrollista y de bienestar universalista es la obtención y control de los recursos materiales necesarios. No se puede hacer políticas desarrollistas y de bienestar desmercantilizador sin aumentar, aunque sea gradualmente, los recursos materiales del sector público. La propiedad y gestión estatal subordinada al gobierno democrático de las empresas públicas es un aspecto fundamental de control efectivo de los recursos materiales en ámbitos de acción estratégica. Otro aspecto fundamental es el sistema impositivo. Los ingresos provenientes de las empresas públicas (salvo en los casos de recursos altamente rentables como el cobre o el petróleo) son, por su propia característica de servicios públicos, limitados y no son su razón de ser principal. La única forma que queda para aumentar de manera significativa y genuina (es decir, sin endeudamiento, inflación, etc.) es por medio de un sistema tributario progresivo y con alta tributación sobre los más altos ingresos que no son reinvertidos en el país. Con la implementación del IRPF, el primer gobierno del FA dio un paso extremadamente importante para iniciar una vía de superación de las restricciones que impone un modelo concentrador de la riqueza y, por ende, concentrador del poder de decisión en la asignación del ingreso nacional. Sin embargo, por el diseño del sistema, no solo la capacidad redistributiva sino también la capacidad recaudatoria se ve limitada por el bajo nivel de tributación de los sectores donde se concentran los ingresos más altos y la mayor base tributaria (altos salarios y dividendos del capital). Sin duda, no es solo cuestión de recursos materiales, sino también de capacidad de utilizarlos bien. Por eso me refiero a la construcción de un aparato estatal con incentivos y capacidades adecuadas como primer desafío para una política desarrollista y de bienestar universalista. Pero sin recursos materiales, las capacidades no sirven. De hecho, muchas veces ni siquiera se pueden construir.

## **Bibliografía**

- Albert, M. (1993). *Capitalismo contra capitalismo*. Barcelona: Paidós.
- Amable, B. (2011). Morals and politics in the ideology of neoliberalism. *Socio-Economic Review* (9).
- Bentacur, N. y Mancebo, M.E. (2011). El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas. En M.E. Mancebo y P. Narbono (eds.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo-CLACSO.
- Boix, C. (1996). *Partidos Políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Madrid: Alianza Universidad.
- Bogliaccini, J. y Filgueira, F. (2011). Capitalismo en el Cono Sur de América Latina luego del consenso de Washington: ¿notas sin partitura? En *Reforma y Democracia*, revista del CLAD (51).
- Boschi, R. y Gaitán, F. (2008). Gobiernos progresistas, agenda neodesarrollistas y capacidades estatales: la experiencia reciente en Argentina, Brasil y Chile. En *Análisis de Conjuntura OPSA* (1). Disponible en [http://observatorio.iuperj.br/pdfs/41\\_analises\\_AC\\_n\\_1\\_jan\\_2008.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/41_analises_AC_n_1_jan_2008.pdf) (enero 2008).
- Caetano, G. y De Armas, G. (2011). ¿Que ha pasado en Uruguay en los últimos diez

- años? En G. Caetano, M.E. Mancebo y J.A. Moraes, *Política en tiempos de Mujica. Informe de Coyuntura n° 10*. Montevideo: Estuario-ICP.
- Dahl, R. (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*. México: Alianza.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Valencia: Ediciones Alfonso el Magnanim.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. En *Desarrollo económico* (140).
- Evans, P. (1998). Alternativas al Estado desarrollista. Lecciones de la crisis de Asia Oriental. En *Nueva Sociedad* (155).
- Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: Edición ILSA.
- Frente Amplio (2003). *Programa del IV Congreso del FA*. Montevideo.
- Frente Amplio (2004). *Recopilación de las principales propuestas, proyectos e ideas para el gobierno progresista formuladas por el Dr. Tabaré Vazquez en el ciclo "La transición responsable"*. Montevideo.
- Frente Amplio (2008). *Programa del V Congreso del FA*. Montevideo.
- Haggard, S. y Kaufman, R. (1995) "Estado y reforma económica: la iniciación y la consolidación de las políticas de mercado" en *Desarrollo Económico* N° 135
- Hall, P. y Soskice, D. (2001). *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Hirst, Paul (2000). Democracy and governance. En J. Pierre (ed.), *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jessop, R. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Magri, A. (2011). El proceso de reconstrucción del área pública de la vivienda entre 2005 y 2009: instituciones, políticas y actores. En M.E. Mancebo y P. Narbondo (editores), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafío*. Montevideo: Fin de Siglo-CLACSO.
- Marshall, T.H. (1998). Ciudadanía y clase social. En T.H. Marshall y T. Bottomore, *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Marx, K. (1977) *Le Capital*, Paris, Editions Sociales.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. En revista del CLAD (21).
- Midaglia, C. y Antía, F. (2007). La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas sociales? En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (16).
- Midaglia, C. (2010). Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas. En Carlos Barba (coord.), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Midaglia, C y Castillo, M. (2010). El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo. En M.E. Mancebo y P. Narbondo (editores), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo-CLACSO.
- Monedero, J.C. (2009). *Disfraces del Leviatán. El papel del Estado en la globalización neoliberal*. Madrid: Akal.
- Narbondo, P. y Ramos, C. (2001). Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción. En Pierre Calame y André Talmant, *Con el Estado en el corazón*. Montevideo: Trilce.
- Narbondo, P., Fuentes, G. y Rumeau, D. (2010). La reforma de la Administración

- Central: marchas, contramarchas y bloqueo. En M.E. Mancebo y P. Narbondo (editores), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo-CLACSO-ICP.
- Narbondo, P. (2011a). Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 20.
- Narbondo, P. (2011b). La reforma de la administración central del Uruguay: entre el neoweberianismo y un mix subdesarrollado de carrera desvirtuada y contractualismo gerencialista incompleto. En G. Caetano, M.E. Mancebo y J.A. Moraes, *Política en tiempos de Mujica, Informe de coyuntura n° 10*, Montevideo: Estuario-ICP.
- Neffa, Juan Carlos (2009). Crisis y emergencia de nuevos modelos productivos. En De la Garza (comp.), *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO-Asdi.
- Peters, B. G. (2000). Governance and comparative politics. En J. Pierre (ed.), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J. (2000). Introduction: Understanding governance. En J. Pierre (ed.), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (2006). Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas. En *Revista Zona Abierta* (114/115).
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A comparative analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Poulantzas, N. (1981). *L'Etat, le Pouvoir, le Socialisme* Paris, Presses Universitaires de France.
- Robinson, W.I. (2004). La globalización capitalista y la transnacionalización del Estado. En <http://www.aporrea.org/actualidad/a7879.html> (visitado en 2014).
- Scokpol, T. (1995). El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación social. En *Revista Zona Abierta* (50).
- Senatore, L. (2010). La política laboral y el sujeto sindical: un análisis de los cambios durante el período 2005-2009. En M.E. Mancebo y P. Narbondo (editores), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez*. Montevideo: Fin de Siglo-CLACSO-ICP.
- Setaro, M. (2010). La creación del Sistema Nacional Integrado de Salud y el nuevo Estado para la performance. En M.E. Mancebo y P. Narbondo (editores), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez*. Montevideo: Fin de Siglo-CLACSO-ICP.
- Smith, P. (1997). Ascenso y caída del Estado desarrollista en América Latina. En M. Vellinga (coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Shonfield, A. (1965). *El capitalismo moderno*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina? En *Osal XI*, (27).
- Vellinga M. (1997). El cambio de papel del Estado en América Latina. En M. Vellinga (coord.), *El cambio del papel del Estado en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Weber M.(1928) *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, J.(1998). Revisión del Consenso de Washington. En J. Núñez del Arco (ed.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington: BID.