

IX jornadas de Investigación
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

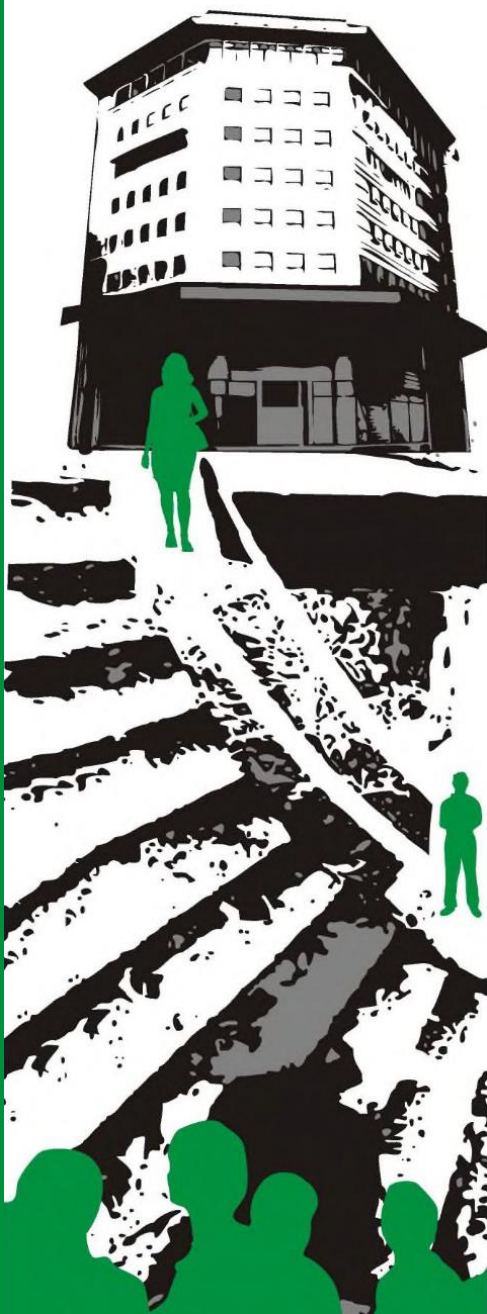
Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010

Welfare State y
desarrollo en
sociedades
emergentes, el rol del
Estado en la
re-mercantilización y
des-mercantilización
de la sociedad: el
gobierno del Frente
Amplio en su primera
administración

Jaén Motta Méndez



“Welfare State y desarrollo en sociedades emergentes, el rol del Estado en la re-mercantilización y des-mercantilización de la sociedad: el gobierno del Frente Amplio en su primera administración.”¹

Jaén Motta Méndez
UdelaR
jaenmotta@gmail.com

Resumen:

En América Latina se han procesado cambios que apuntan hacia la emergencia de una nueva agenda que permita la construcción de un formato de bienestar y desarrollo que suponga modificar los estigmas de desigualdad que el modelo neoliberal ha dejado en la región. En el marco de esta nueva estrategia de desarrollo económico y social se inscriben los diferentes triunfos de gobiernos de izquierda. La idea que prevalece, como noción común en estos modelos alternativos, es la de avanzar hacia nuevas estrategias de desarrollo económico, social y de inserción internacional que permitan modificar las estructuras productivas, los patrones de la distribución de la riqueza y reconstruir una nueva América Latina productiva y al servicio de una ciudadanía social en un proceso de construcción de bienestar sistémico, estructuralmente igualitario. En tal sentido pretendemos aterrizar la discusión en las dimensiones económica, laboral y social para dar cuenta de qué tipo de políticas suponen reproducir la lógica neoliberal y qué políticas suponen una alternativa. Centralizando esta discusión el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010), se analiza dimensión por dimensión, dejando para el final los resultados operados sobre el patrón de desigualdad y de concentración de la riqueza. Observamos que pesar de que las políticas operaron en clave de bienestar los efectos sobre la desigualdad son muy pobres particularmente en un período de tiempo marcado por un fuerte crecimiento económico. Esto nos lleva a concluir que el modelo en su conjunto no es posible catalogarlo como uno que rompe con la lógica neoliberal.

Tres palabras clave: Neoliberalismo, Desarrollo, desmercantilización.

¹ Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010)

“.....al aproximarse a cuestiones importantes, los institucionalistas históricos hacen visibles y comprensibles contextos más amplios y procesos que interactúan, dan forma y reforman los estados, la política y el diseño de la política pública. (...) Los institucionalistas históricos, asimismo, analizan contextos macro y formulan hipótesis sobre los efectos combinados de instituciones y procesos, en vez de examinar una sola institución o proceso por vez.”

Paul Pierson y Theda Skocpol

La idea de un mercado autorregulado implicaba una auténtica utopía. Una institución como esa no podía existir de forma duradera sin aniquilar la sustancia humana y natural de la sociedad, sin destruir físicamente al hombre y transformar su ambiente en un desierto.

Karl Polanyi

El Estado democrático hoy existente –ya sea en su forma puramente liberal, sea en la forma social o de bienestar más avanzada– es una conquista de los pobres, de los trabajadores y de la clase media. Y tiene siempre como uno de sus roles fundamentales la regulación de los mercados.

Bresser-Pereira

Introducción

I

En América Latina, en los inicios del siglo XXI, se han procesado cambios que apuntan hacia la emergencia de una nueva agenda que permita la construcción de un formato de bienestar y de desarrollo que suponga modificar los estigmas de desigualdad que el modelo neoliberal ha dejado en la región. En el marco de esta nueva estrategia de desarrollo económico y social se inscriben los diferentes triunfos de gobiernos de izquierda. Más allá del significado ideológico de estos triunfos electorales, la idea que prevalece, como noción común en estos modelos alternativos, es la de avanzar hacia nuevas estrategias de desarrollo económico, social, de reforma del Estado y de inserción internacional que permitan modificar las estructuras productivas, los patrones de la distribución de la riqueza y reconstruir una nueva América Latina productiva y al servicio de una ciudadanía social en un proceso de construcción de bienestar sistémico, estructuralmente igualitario. Esto se da en el contexto de lo que actualmente se denominan “sociedades emergentes”. El término “Sociedades emergentes” o “Mercados emergentes”, que tiene como antecesor el concepto de “países subdesarrollados”, presupone en estos países cierta pasividad en

torno a la estrategia de espera que pretende que el capital financiero internacional invierta, debido a que no cuentan con capacidad y recursos propios. Pero también supone un rol activo del Estado en torno a intervenir y operar constructivamente en el mercado y en la infraestructura nacional con la finalidad de generar condiciones para atraer la inversión y desarrollar un mercado nacional competitivo a nivel global. De manera que se da la doble condición de pasivo (dependiente de la inversión) y activo (creativo-constructivo). La pasividad es producto de la ausencia de motores propios para el desarrollo, por su parte el rol activo implica creatividad para operar desde la fragilidad, pero a la vez requiere esfuerzos para superar esa condición incorporando “capacidades” y adaptándolas productivamente al servicio de una lógica sistémica. En tal sentido, la acción de los gobiernos, a través del Estado, es la variable que determina la producción general de bienestar. Las estructuras estatales poseen una relativa autonomía que les permite, en la medida que los gobiernos se lo propongan, fomentar el desarrollo de los sistemas nacionales y de protección social. Esta autonomía no es algo dado, sino que es una construcción permanente.

Dada la crisis del modelo neoliberal marcada por la caída del crecimiento, desempleo estructural, aumento de la informalidad, de la desigualdad, la pobreza, la marginalidad, etc., la cuestión central es la de saber si es posible edificar un nuevo modelo que combine crecimiento económico con igualdad y mayor bienestar sistémico. Esto implica acciones específicas lideradas por un tipo de Estado de bienestar con un rol específico en la implementación de políticas sociales, tributarias, laborales, etc., articuladas con la construcción de un mercado nacional que permita un crecimiento legítimo que financie el propio Bienestar. América Latina ha caracterizado su estructura productiva, según fundamenta la “Teoría de la Dependencia”, en base a una economía homogéneamente capitalista, carente de una articulación estructural entre el Estado, el mercado y el bienestar social en el marco de un modelo de desarrollo equilibrado, heterogéneo y competitivo. El proteccionismo y el clientelismo minaron las bases de un desarrollo legítimo. Uruguay, con sus particularidades, no fue ajeno a las líneas históricas de la región.

Ahora bien, pensar un nuevo Estado de Bienestar, un bienestar igualitario y no residual-estratificado, para América Latina en el siglo XXI supone incorporar el aprendizaje histórico y las revisiones al modelo europeo de bienestar. Así debemos tener presente la estructura clásica y las reformulaciones que se operaron según el tipo de bienestar y el grado de desmercantilización que primó en los diferentes países, o incluso los cambios conceptuales en la valoración del

mercado laboral y la acción específica del Estado sobre el mismo. Así podemos apreciar en el siguiente cuadro las líneas de continuidad de los diferentes tipos de Estado de Bienestar.

Cuadro 1

Tipologías de Estado del Bienestar y respuestas actuales				
	TITMUS	ESPING-ANDERSEN	FERRERA	ESTRATEGIA ACTUAL
1º modelo	Modelo de política social institucional redistributivo	Modelo socialdemócrata de bienestar	Modelo escandinavo	Políticas activas de empleo
2º modelo	Modelo residual de política social de bienestar	Modelo liberal de bienestar	Modelo anglosajón	<i>Workfare</i>
3º modelo	Modelo de política social basado en el logro personal-resultado laboral	Modelo corporativista de bienestar	Modelo centroeuropeo/ Modelo mediterráneo	Modelo de inclusión/ rentas mínimas

(Fuente: Gorka Moreno Márquez 2008: 144)

Es interesante apreciar cómo el modelo Socialdemócrata que en la tipología de Andersen es el más desmercantilizado, opera su revisión en torno a hacer que el bienestar dependa de la participación en el mercado laboral. En tal sentido debemos marcar la coincidencia con el desarrollo del bienestar en América Latina ya que el mercado laboral fue un área sumamente deteriorada por el modelo neoliberal que afectó fuertemente los niveles de desigualdad y el acceso al bienestar dado que el sector formal disminuyó a la par que creció el sector informal². Los regímenes de bienestar latinoamericanos comparten un rasgo común: mercados laborales ineficientes sistémicamente, desiguales, informales, donde las políticas públicas son débiles o relativamente inexistentes.

Por esta razón el mercado laboral es una zona estratégica en el objetivo de generar logros sustentables en materia social. Esto nos lleva a marcar que la remercantilización o la centralidad del mercado laboral como estrategia para generar bienestar, puede ser, o bien planificada desde el Estado mediante políticas activas de empleo (PAE), Consejos de Salario, etc., o bien dejadas al libre juego del mercado con las consecuencias que eso trae. De manera que hay que tener presente que si bien desmercantilizar supone generar bienestar independientemente de la participación en el mercado laboral, la remercantilización puede ser impulsada estatalmente como una estrategia de bienestar para formalizar a los trabajadores y mejorar las condiciones y la calidad del trabajo. Ahora bien el riesgo de esta estrategia es el de caer en un modelo corporativista, que tiene centrado el bienestar en mercado laboral, con las consecuencias que esto

² El sector informal incluye mano de obra no calificada o independiente (cuenta propia), doméstica, empleada en microempresas, siempre con baja productividad. En América Latina el sector informal aumentó debido a la reducción del empleo público formal, del crecimiento del empleo en grandes empresas a ritmo inferior al aumento de la fuerza laboral, del aumento del empleo en microempresas, servicio doméstico, trabajo independiente, y la flexibilización y terciarización laboral.

trae en sociedades caracterizadas por la informalidad y la baja calificación. O incluso otro riesgo es el de operar con las políticas laborales sobre el centro socioeconómico (clases medias sindicalizadas formalizadas) y operar con las políticas sociales sobre los sectores más sumergidos (pobreza extrema y marginalidad) pero a la vez debilitar o no atender situaciones de pobreza no extrema y a las clases medias bajas. Las estrategias del bienestar para los países emergentes implican un desafío que requiere construir mecanismos en función de un fuerte sentido de creatividad. Esta creatividad se mueve al menos en un eje central: un capitalismo neoliberal o un capitalismo de bienestar.

II

El neoliberalismo fue una formula bajo la cual se implementaron paquetes de medidas estructurales en toda América Latina. Las políticas neoliberales de mercado, su dinámica en el plano político y sus consecuencias sociales, marcaron un proceso de pérdida de legitimidad de los sistemas políticos y de las propias democracias. Incluso también fracasó desde el punto de vista económico si nos atenemos a los indicadores estructurales. Sin embargo, a pesar de esta coyuntura de crisis múltiple, no ha sido posible aún procesar una modificación definitiva y de raíz de las bases del modelo de acumulación neoliberal. No ha operado una efectiva transición hacia un modelo post-neoliberal. En términos de Antonio Gramsci el proceso se transformó en una agonía, contemporánea por cierto, donde lo viejo no termina de morir y lo nuevo no termina de nacer.

Encontramos así una coyuntura con necesidades de cambios profundos, promesas electorales de alternativas, movilizaciones ciudadanas, etc. Sin embargo partidos políticos de *izquierda* que llegan al gobierno en América Latina, bajo el influjo de un fuerte apoyo popular, no han logrado instalar una agenda post-neoliberal. Aparecen los constreñimientos de la realidad que limitan la posibilidad de operar en un formato diferente al del neoliberalismo. La influencia de los mercados para mantener la lógica neoliberal en América Latina ha sido clave. Encontramos en el continente grandes empresas y monopolios que se relacionan directamente con los gobiernos en procesos de negociaciones donde la autonomía de las naciones se torna relativa. El crecimiento del poder de los mercados tuvo como consecuencia el debilitamiento de la capacidad de autodeterminación de los gobiernos y un aumento en la influencia de los *lobbies* empresariales en la formación de la decisión política. De manera que la dinámica de encontrar estrategias productivas y dinamizadoras de la economía por parte de los Estados está sometida a presiones

que implican en última instancia la dificultad de instalar un formato de gestión alternativo, con una sinergia que estimule el desarrollo interno con un sentido social. La fuerza fundamental de todo el proceso sigue estando en el capital y en su libre decisión de invertir o no invertir. Esto obliga a los gobiernos a plantear estrategias para tornarse atractivo a las inversiones. La libertad del capital de elegir dónde invertirse fuerza a los Estados a orbitar en torno a la decisión de los inversionistas. Las instancias de relacionamiento entre capital y gobiernos genera la base de los constreñimientos para las *ideas* específicas de un gobierno de *izquierda*.

En tal sentido, dos asuntos puntuales serán los centros de atención de este trabajo. Por un lado una discusión de carácter teórico que supone avanzar en la comprensión de líneas generales acerca de los *modelos de desarrollo*, con sus eventuales atravesamientos ideológicos y complejidades, en el marco de sociedades no industrializadas o emergentes que han pretendido reconstruirse luego de haber vivido bajo formatos neoliberales. El camino teórico implica dar cuenta del capitalismo neoliberal y del Estado keynesiano de bienestar (EKB) como aquellos modelos que permanecen vigentes en la agenda de discusión. Concretamente si consideramos que en América Latina existe un “giro a la izquierda” o una construcción alternativa al modelo neoliberal, entonces es necesario explicitar la dimensión de ese giro, su sentido y profundidad.

Es así que deberemos tener muy presente cómo estos intentos de *Welfare state* en sociedades emergentes operaron electoralmente bajo la propuesta de ser antagonistas al modelo neoliberal y se auto-propusieron como una *alternativa* tanto teórica como histórica al neoliberalismo.

Paralelamente, esta discusión deberá ahondar en la comprensión específica del neoliberalismo como punto del cuál las *alternativas* pretenden alejarse. Será fundamental dar cuenta cabalmente del neoliberalismo en todos sus aspectos para lograr interpretar qué acciones concretas implican un alejamiento real. Esta tarea supone tomar como centrales las dimensiones económica y social. Avanzar en un carril de bienestar y alejarse del neoliberalismo supone, según se mantendrá aquí, introducir instancias *desmercantilizadas* en la sociedad en el marco de la relación e interacción entre Estado y mercado. Esto nos lleva a adelantar aquí que los servicios públicos alternativos al neoliberalismo deben ser de buena calidad y universales. Pero también es importante tener presente no sólo la dimensión social, sino la económica, la laboral y la del sector público a la hora de juzgar la lógica del modelo. Se incluye también la dimensión jurídica ya que es parte fundamental del formato y el contexto en el que existen las otras dimensiones. A modo de simplificación el siguiente cuadro ordena lo planteado hasta aquí:

Cuadro 2

Dimensiones	Modelos capitalistas	
	<i>Neoliberalismo</i>	<i>Estado de Bienestar</i>
<i>Económica (monetaria, financiera)</i>	Ortodoxa	Ortodoxa y Heterodoxa
<i>Mercado laboral</i>	Libre juego	Presencia activa del Estado
<i>Social</i>	Focalización	Universalismo
<i>Sector público</i>	Nuevo Gerenciamiento Público	Neo-weberianismo
<i>Jurídica</i>	Pluralismo jurídico	Universalismo jurídico
<i>Fiscal</i>	Impuestos regresivos	Impuestos progresivos
<i>Objetivo estratégico</i>	Remercantilizar sin planificación estatal.	Desmercantilizar o remercantilización planificada estatalmente.
<i>Lógica de eficacia y eficiencia</i>	Rentabilidad Privada de la unidad económica	Pública, Sistémica.
<i>Formato de Governance</i>	Mercado o redes	Burocrático-jerárquico
<i>Relación de predominancia</i>	Política subordinada a la Economía.	Economía subordinada a la Política.
<i>Concepto de hombre</i>	Consumidor	Ciudadano
<i>Articulación de las sub-unidades del Estado</i>	Micro-management competitivo.	Macro-management cooperativo.

En este trabajo puntual nos abocaremos a reconstruir la lógica general del modelo neoliberal como metodología para pensar el modelo alternativo. Centraremos el análisis en las dimensiones: laboral, social y económica.

III

El otro centro de este trabajo será profundizar específicamente cómo se ajusta el primer gobierno del Frente Amplio en los ejes que surjan de la discusión teórica previa. Solamente luego de la reflexión teórica, tendremos elementos para pensar y medir el grado de alejamiento del modelo anterior. De la conjunción de ambas tareas, del silogismo entre lo general y lo particular, pretendemos: a) extraer conclusiones particulares concretas para el caso uruguayo, pero también b) dejar abiertas conjeturas generales que permitan abordar particularmente o comparativamente otros intentos de *Welfare state* en sociedades emergentes.

Los silogismos más simplificados que enmarcan la forma de pensar el asunto son los siguientes:

El neoliberalismo supone o implica “X” Uruguay instrumenta “X” ----- Uruguay es neoliberal
El neoliberalismo supone o implica no “Y” Uruguay instrumenta “Y” ----- Uruguay no es neoliberal

Hablamos entonces de una metodología de máxima semejanza y máxima diferencia. Obviamente será preciso insertar a estas líneas reduccionistas el paradigma de la complejidad.

En tal sentido intentaremos sistematizar los mecanismos para marcar con claridad los acercamientos y alejamientos, los cambios y continuidades respecto del modelo neoliberal. El silogismo refleja la centralidad teórica en el neoliberalismo dado que en última instancia lo que se pretende visualizar es en qué medida hay un alejamiento, o no, del modelo. Las dimensiones sobre las que se observará esto son: la económica y la social. En la primera tendremos en cuenta si asistimos a un formato ortodoxo o heterodoxo, y en el caso de la existencia de heterodoxias apreciar el sentido de tales desviaciones, también es imprescindible visualizar los cambios en el sistema tributario como base de la distribución y los efectos de tales cambios. En la segunda es importante apreciar si se constituyen servicios o beneficios sociales de carácter focalizado, universal básico o universal de calidad. Entre medio de ambas está la intervención del Estado en el mercado de trabajo, lo cual nos remite a qué rol operó sobre las variables capital y trabajo y los cambios en el formato y modelo productivo. Paralelamente se observarán las reformas implementadas en el período, sus efectos y la articulación entre ellas, lo cual nos dará mucha claridad acerca de la lógica de funcionamiento del modelo, de su sentido, así como los impactos sobre la estructura de desigualdad. En última instancia la tarea es la de apreciar la coherencia de la articulación y sus alcances en cuanto a las transformaciones estructurales y determinar si existe o no un vector claro hacia el cual apuntan las diferentes acciones particulares. El bienestar sistémico, como meta final, supone mejorar la redistribución de la riqueza y construir una sociedad más igualitaria, esto lo visualizaremos en el seguimiento de indicadores de desigualdad.

IV

El enfoque mas amplio que se pretende abordar aquí, se inscribe en una discusión acerca de la relación entre Estado, mercado y sociedad civil. Particularmente la relación en la que se hará más profunda la mirada es la que se establece entre Estado y mercado. En tal sentido, y más específicamente, se pretende afrontar la discusión referida al rol que juega o debe jugar el Estado y su vinculación con el mercado según las diversas perspectivas que sobre este punto existen. Esta relación abre un abanico de miradas de amplia heterogeneidad. Una forma de ordenar esta complejidad sería en el continuo (izquierda-derecha), pero allí las dificultades no se resuelven ya que la diversidad de enfoques dificulta depurar teóricamente este continuo y dar claridad al análisis. Las preguntas que surgen inmediatamente son ¿Qué es ser de derecha o ser de izquierda en el siglo XXI? Por tal razón evitaremos extraer conclusiones científicas tomando como base este eje ya que no resulta clarificador para el contexto actual concluir que determinado tipo de políticas son de izquierda o de derecha a la luz de la complejidad en la que nos movemos. Tendremos que abordar el tema tomando como base de pensamiento los silogismos arriba planteados, a saber, qué es funcional al mercado o al Estado específicamente neoliberal y qué es funcional a la lógica alternativa. Para tal fin necesitamos plantear una discusión profunda que de cuenta de qué es neoliberalismo, tanto el modelo de mercado y el rol del Estado, como qué supone una alternativa. *“El neoliberalismo, como forma de organización del capitalismo a partir de sus módulos y redes más poderosas, logra la hegemonía ideológica con una democracia en que lo social es adjetivo. Esa hegemonía es tanto más fuerte cuanto más débil es el Estado-Nación y más débiles las redes y módulos que a su amparo controlan un territorio o un espacio socioeconómico del ex mercado nacional, o del ex mercado protegido del trabajo y la seguridad social.”* (González Casanova 2005: 20)³

En tal sentido, el eje central sobre el cual se enfocará la delimitación entre neoliberalismo y alternativa al neoliberalismo será: Remercantilización vs. Desmercantilización. Así, uno de los axiomas de este trabajo es: ***hay un alejamiento real del neoliberalismo en tanto se construyen espacios de acceso a servicios sociales desmercantilizados, especialmente universales-no-básicos.*** Un espacio desmercantilizado universal no básico supone un producto o servicio de calidad al cual se tenga acceso independientemente del poder de compra. Otro axioma central

³ (En Boron: 2005)

será: ***hay un alejamiento del neoliberalismo si se da una intervención estatal en el mercado laboral que implique el fortalecimiento real del factor trabajo.***

Ahora bien, en líneas generales, los gobiernos de izquierda en América Latina parecen haber operado un proceso de cambios diferentes a lo que eran las expectativas de muchos votantes. Mas allá de lo que se sostenía en los programas de gobierno, la fuerza de cambio y el énfasis discursivo parecía señalar la posibilidad de cambios profundos. En tal sentido la *alternativa* suponía transformaciones reales que se marcaban caminos de acción desde el prisma de la *justicia social* y cambios en la distribución efectiva de la riqueza. Sin embargo los resultados concretos o “logros” se han centrado en bajar los índices de pobreza y marginalidad pero no operaron cambios en el patrón de distribución. Haber bajado los niveles de pobreza y marginalidad no puede equipararse conceptualmente a la idea de *justicia social* o de una sociedad mas justa. En grandes líneas esto lo vemos reflejado en períodos concretos de marcado crecimiento económico que paralelamente mueve los índices de igualdad muy tímidamente manteniendo casi sin cambios la distribución y la concentración de la riqueza. Las políticas sociales y laborales solamente adquieren un sentido concreto de *alternativa*, en tanto no se limitan meramente a un rol atenuador de las desigualdades en el marco de un patrón convivencia estructuralmente desigual, sino en tanto asuman un papel central en la eliminación de las desigualdades sociales, culturales, etc., y en última instancia, aboguen por la realización efectiva y plena de la ciudadanía social. En tal sentido solamente es posible entender el sentido de una gestión de gobierno si se toman en cuenta las instancias estructurales y su articulación para ver si efectivamente estamos ante un modelo alternativo. Por tal razón será preciso tomar en cuenta la lógica sobre la cual operó la interacción entre políticas sociales, políticas económicas, cambios en los sistemas de tributación, acciones sobre el mercado laboral, políticas de salud, políticas educativas y culturales, etc. De todos modos a efectos de la realización de este trabajo será necesario hacer un recorte estratégico a la hora de aterrizar sobre el caso particular.

En base al siguiente cuadro es posible trazar una primera línea de corte desde donde comenzar a pensar los límites sobre los cuales se ejercieron cambios concretos en la distribución de la riqueza.

Cuadro 3

Esferas de distribución del excedente y políticas públicas			
Dimensiones de la política pública	Originaria	Primaria	Secundaria
Ámbito de acción	Sistema de propiedad vigente	Mercados	Hogares
Acciones	Nacionalizaciones Estatizaciones Reformas agrarias, etc.	Oportunidades para productores pequeños Desprecarización del empleo asalariado	Educación Salud Servicios básicos de la vivienda
Objetivos	Redefinición del sistema de propiedad	Empleo de calidad mínima	Acceso universal Ciudadanía social
Retos	Evitar la emergencia de nuevas desigualdades	Erradicación de rentas monopólicas y cumplimiento del contrato social	Calidad mínima y financiamiento (pacto fiscal)

(Fuente: Pérez Sáinz, Juan Pablo 2009: 77)

En base a esta tipología es posible analizar las *alternativas*, ya que actuar meramente sobre la esfera secundaria de distribución y no llegar a la primaria o a la originaria supone mantener intacta la estructura y la lógica distributiva. Igualmente hay que tener en cuenta que los procesos de estatización o nacionalizaciones, de la esfera originaria, tienen sentido solamente en los casos donde las privatizaciones del período neoliberal fueron profundas. Por tal razón es que aquí se tiene muy presente la diferencia entre el plano teórico y el plano histórico. Construir una alternativa en el plano teórico supone reflejarse con un “tipo ideal” de neoliberalismo, hacerlo en el plano histórico supone tener en cuenta el caso concreto y la profundidad real a la cual llegaron las reformas neoliberales. El punto real de partida necesita explicitarse y describirse.

Sin embargo, al menos de manera preeliminar, esta tipología es pertinente para comenzar a adentrarse en la reflexión sobre las estructuras de convivencia y qué debemos tener presente para determinar y juzgar con claridad la efectiva introducción de cambios sobre tal estructura. Como se visualiza en el cuadro los cambios tienen grados. No serán lo mismo los efectos de actuar sobre los hogares, que sobre el mercado laboral o sobre el sistema de propiedad. Hay un continuo necesario que pasa por diferentes fases. Un gobierno puede quedarse en la esfera secundaria, otro puede llegar a afectar la primaria o incluso modificar la originaria. En este continuo hay diversas posibilidades. Intentaremos definir cómo conceptúa el neoliberalismo el rol

del Estado bajo esta lógica, qué pretende mantener incambiado, dónde y cómo sugiere marcar las instancias de *Estado social*. Esta será una tarea teórica que abordaremos a partir ahora.

Finalmente es importante señalar la diferencia que existe entre el conjunto de teorías, modelos explicativos y críticas provenientes de Europa y de Estados Unidos (neoliberalismo-estado de bienestar keynesiano, etc.), de aquellas consideraciones provenientes específicamente de las teorías surgidas en América Latina (desarrollismo, subdesarrollo, dependencia, sistema mundo, neodesarrollismo, etc.). Las diferencias nos remiten a un asunto central: mientras las líneas de pensamiento de la rama europea-norteamericana concentra su atención en el Estado-Nación como objeto, las líneas surgidas en la región apuntan a pensar las posibilidades del desarrollo en el marco de la interacción entre los Estados-Nación a nivel global. Haciendo interactuar todas las teorías es posible diseñar un sistema explicativo que incorpore la dimensión específicamente nacional (desarrollo y estrategias locales) en interacción con teorías que ubican el objeto de estudio en una región y en un sistema más amplio con sus reglas y lógicas globales.

Críticas del neoliberalismo al Estado de bienestar⁴

Luego de la crisis de 1929 y de la segunda guerra, y en el marco de la denominada guerra fría, el modelo que prosperó lo hizo bajo la combinación de perspectivas socialdemócratas pero a la vez incluyendo una idea central del modelo de la URSS, la planificación estatal. Tal modelo de Estado social era resistido abiertamente tanto por liberales como por conservadores. Hasta el momento que el modelo entró en crisis, existieron permanentes críticas de algunos teóricos, particularmente los liberales, que consideraban que el modelo iba por un rumbo equivocado. Fueron básicamente los liberales quienes que desde 1945 hasta la crisis del Estado de Bienestar estuvieron ejerciendo el rol crítico del modelo. Su particular concepción del Estado marcó el sentido de los ataques incluso cuestionando a los propios partidos liberales de los diferentes países que habían aceptado incorporar políticas intervencionistas.

Así los nuevos liberales de la mano de Hayek mantuvieron vivas las ideas clásicas oponiéndose a las líneas seguidas bajo el modelo de bienestar.

Las críticas nos remiten a la concepción de Estado neoliberal como un agente regulador, neutral y pasivo respecto de las arenas sociales y económicas. El Estado debía volver a ser el agente que

⁴ (Sigo a Martínez de Pisón: 1994)

marcaba las reglas de juego y controlaba la corrección de la mismas evitando otro tipo de intervenciones.

Hacia la década de 1970 cuando el modelo de bienestar entró definitivamente en crisis, las ideas liberales encontraron sintonía con las conservadoras para desmontar el Estado intervencionista. El contexto de la crisis estaba pautado por recesión, estancamiento económico, desempleo, déficit fiscal, etc.

Lo que nos interesa particularmente en este apartado es avanzar en los aspectos conceptuales y teóricos de la crítica del neoliberalismo, en tanto, alianza liberal-conservadora, contra el modelo de bienestar. Partimos de la base que la postura de ambos, es posible catalogarla como una “reacción” común. De manera que es una coalición que comparte un enemigo común y que por tanto ejerce una crítica donde los argumentos son compartidos. Así podemos marcar al menos tres grandes líneas críticas y una cuarta que germina paralelamente.

Una primera línea la protagonizaron Hayek y su movimiento liberal que fundamentaban sus cuestionamientos afirmando que por definición el modelo de bienestar era inestable y que no podía ofrecer continuidad en el largo plazo. Desde la raíz del liberalismo se sostenía la contradicción intrínseca entre la igualdad y la libertad. Para Hayek es justamente el mercado el ámbito donde la libertad se desarrolla en su mas pleno potencial y es la intervención del Estado en nombre de la igualdad lo que detiene el empuje dinamizador de la economía y de la sociedad en su conjunto. El orden político tiene un rol limitante de la libertad dado que la arena propia para el ejercicio de la libertad es el mercado. El modelo socialdemócrata fundamentado en la justicia social, la planificación, la idea de distribuir y la noción de igualdad había maniatado la libertad, la espontaneidad que se necesita para avanzar hacia una sociedad que explotara al máximo todo su potencial. Hayek escribe una obra específicamente para mostrar la falsedad o inconsistencia de la noción de “justicia social”.

Una segunda línea de críticas fue liderada por Friedman y la escuela de Chicago. En una mirada más pragmática centraron sus cuestionamientos en la política fiscal keynesiana, propugnando en cambio una política monetaria que implicara la reducción de dinero circulante con el fin de controlar la inflación que había generado el déficit fiscal del modelo de bienestar. Así dejaban paso a que el mercado asignara los recursos según su dinámica.

Una tercera línea de críticas centra su atención en el Estado y la lógica que imbrica los beneficios sociales otorgados en el marco de la competencia política partidaria. Así al articular competencia política y políticas de bienestar, estas críticas dan de lleno sobre cómo los gobiernos que deben ganar elecciones regularmente utilizan al Estado para conquistar votantes a través de las políticas públicas implementadas. Esta es una fuente de ineficiencia de asignación de los recursos. Tal interpretación es la originada en la teoría de la Decisión Colectiva, conocida como Public Choice, que tiene como representantes a Buchanan y Tullock. Así extrapolando un modelo de racionalidad privada al ámbito público, conciben que las personas tienen el mismo comportamiento en el ámbito privado y en el ámbito público con lo cual no existiría algo como el “bien público” o la moral de servicio público, sino que lo que hay son comportamientos de racionalidad privada que generan que el Estado, al asignar recursos, sea ineficiente. Los partidos hacen políticas para conseguir votos y mantenerse en el poder. En tal acción no se tiene en cuenta el equilibrio fiscal y se incurre permanentemente en endeudamientos para sostener sus políticas. La lógica partidaria absorbe al Estado para su supervivencia.

A estas tres líneas de críticas se podría agregar una cuarta que implicó cuestionar la centralidad de Estado en la vida social y a la vez propender por la sustitución del institucionalismo histórico por un institucionalismo centrado en los actores que posiciona al Estado como un actor más en medio de otros actores en un juego dinámico de redes donde el Estado pierde la centralidad de la conducción política.

Ahora bien, podemos dividir las críticas del neoliberalismo al Estado de bienestar según las que se centran en aspectos económicos y sociales de aquellas que lo hacen en los planos jurídico y político. En este trabajo nos queremos centrar en los aspectos económicos y sociales.

Misra ordena estas críticas en el marco del posicionamiento y estrategia de la reacción liberal-conservadora. Así la crisis del Estado de Bienestar fue la coyuntura para este acercamiento. Tal convergencia ideológica se generó para oponerse a la circunstancial alianza entre el capitalismo y la socialdemocracia que habían llevado a un equilibrio y acercamiento entre capital y trabajo. Así uno de los énfasis críticos radica en la necesidad de hacer replegar al Estado tanto en lo económico, como en lo social y en lo jurídico.

Desde el punto de vista de la economía las críticas se dirigen contra los malos resultados en materia macroeconómica caracterizados por recesión, inflación, aumento del desempleo, caída del empleo y aumento de la deuda pública.

En términos generales las críticas económicas y sociales de los neoliberales al Estado de Bienestar pueden abreviarse en que:

- El déficit del presupuesto es dañino para la economía, dado que impide el ahorro nacional; esto hace crecer los tipos de interés y disminuyen las tasas de inversión financiadas por los ahorros domésticos.
- La intervención estatal regulando el mercado de trabajo entorpece el libre juego del mercado, no permitiendo el progreso económico y la creación de nuevos empleos.
- La protección social acrecienta el consumo desestimulando el ahorro de la población y la inversión.

Asociado a esto, otro grupo de críticas respecto del crecimiento del Estado en su dimensión y penetración en la sociedad tiene que ver con la eficacia y eficiencia de los bienes y servicios que crea y presta. Así se cuestiona que el funcionamiento estructurado desde el Estado adolece de múltiples ineficiencias. El blanco de ataque está en que por un lado el Estado aumenta sus áreas de acción pero no acompasa esta expansión con la construcción de capacidades propias para la gestión. Esto da como resultado un Estado ineficiente y una sociedad presa de la incapacidad estatal para brindar bienes y servicios.

Esta redimensión del rol del Estado que supuso el pasaje de un modelos liberal clásico a un modelo de bienestar implicó, según la critica liberal-conservadora, un gran aumento del gasto que era conducido ineficientemente con resultados muy inferiores a las dimensiones del gasto. El Estado quedó enredado en una dimensión de problemas que tenían una dinámica muy cambiante a la cual la rígida estructura no podía adaptarse. Así la crítica apunta fuertemente a fundamentar que *“(...) la injerencia estatal en los ámbitos sociales privados no es más eficaz en lo que a productividad se refiere, sino todo lo contrario, es mucho más ineficaz: la flexibilidad, inventiva, sentido de la oportunidad, agilidad, constancia, rapidez y otras mil virtudes que adornan a la empresa privada en la constelación liberal son substituidas por la rigidez, rutina, inercia, pesadez, irresponsabilidad, lentitud, inconstancia y falta de sensibilidad de la empresa pública,*

en manifiesto detrimento de la sociedad en su conjunto. Además, para mayor desgracia, esta injerencia es notablemente más cara por todos los conceptos: el libre mercado compuesto por empresas públicas, como la corte de Baltasar, es una ostentación de despilfarro” (Cotarelo 1990: 99)

Asociado a esto se encuentra la crítica de la sobresaturación del Estado social. Esta excesiva acumulación de atribuciones y roles se imbrica con la ineficiencia en las acciones concretas y los magros resultados. La crítica en este sentido refleja una suerte de Estado de bienestar caricaturizado en el esquema de Easton donde el Estado procesa y articula demandas.

La centralidad también es cuestionada por los liberales para quienes implica una forma autoritaria de política y una pérdida de la libertad y autonomía individual. Para los liberales que realizan las críticas al modelo de bienestar la actividad estatal debe ser limitada para dejar paso a la acción libre y voluntaria de individuos que es la dinámica que genera una situación de equilibrio y eficiencia natural entre los seres humanos.

Esta última idea, de que el mercado o la interacción entre los individuos es la lógica que debe primar en la convivencia, se ata a una fuerte crítica al historicismo, a las ciencias sociales y a la capacidad de predicción del futuro. Para los liberales el mercado articula el sentido de las cosas en función de los cambios que se van dando en el proceso, pero además, esos cambios son impredecibles; no es posible a través de una ciencia saber qué va a ocurrir. Así, el mercado se presente como una institución que tiene una dinámica propia que trasciende la capacidad humana de comprender y predecir el futuro. Para los liberales el pasado no dice nada respecto de lo que va a ocurrir en el futuro. Su epistemología es analítica e hipotética deductiva.

Por estas razones epistemológicas, ideológicas, teóricas, prácticas, etc., el neoliberalismo considera que la ingeniería estatal del bienestar ha sido un fracaso en todos sus frentes.

Dimensión de las políticas sociales en el neoliberalismo

Realizar una descripción de los modelos de políticas sociales en el marco del neoliberalismo resulta una tarea sencilla dado que la idea central es la reducción máxima de los beneficios sociales con el fin de remercantilizar todo lo socialmente mercantilizable, en el marco de una democracia pautada por derechos básicos, a fin de que las políticas sociales tengan un carácter

residual. Así, el bienestar residual es el formato sobre el cual el neoliberalismo actúa en el plano social. La diferencia con un modelo de bienestar institucionalizado lo vemos claramente en el siguiente cuadro clásico sobre el bienestar:

Cuadro 4

TIPOLOGIA DEL BIENESTAR Y LOS SERVICIOS SOCIALES

CARACTERISTICAS PRINCIPALES SUBDIMENSIONES.	RESIDUAL.	INSTITUCIONAL
PROPORCION DEL PNB PARA GASTO SOCIAL	MINIMA	GRANDE
RESPONSABILIDAD DEL ESTADO PARA IDENTIFICAR LAS NECESIDADES	MINIMA	OPTIMA
UNIVERSO DE BENEFICIOS APROBADOS POR LEY	LIMITADO	EXTENSO
POBLACION CUBIERTA POR LA LEGISLACION DE BIENESTAR	MINORITARIA	MAYORITARIA
TIPOS DE PROGRAMAS DOMINANTES	SELECTIVOS	UNIVERSALES
NIVEL DE LOS BENEFICIOS Y SERVICIOS	MINIMO.	ELEVADO
TIPO DE FINANCIAMIENTO DOMINANTE	FUENTES PRIVADAS: COTIZACIONES	FUENTES GUBERNAMENTALES: IMPUESTOS
IMPORTANCIA DEL CONTROL SOCIAL	ELEVADA	MINIMA
IMPORTANCIA DEL SECTOR PRIVADO - VOLUNTARIADO - PRACTICAS ALTERNATIVAS	GRANDE	LIMITADA

(Fuente: Titmuss: 1969; Mishra: 1992)

Como se aprecia en el cuadro el carácter mínimo del Estado y la subordinación del bienestar al ámbito privado queda de manifiesto. Vemos una presencia mínima del Estado, atado a políticas focalizadas, con fuerte control social y vinculado a fuentes de financiamiento privadas. Dado que la llegada del bienestar es a una baja cantidad de personas, se deduce que el resto del bienestar es obtenido como producto de la participación en el mercado. El grado de desmercantilización es el mínimo tolerado en el marco de un patrón de convivencia democrático.

Dimensión del mercado laboral en el neoliberalismo.

Los aspectos específicamente neoliberales en el mercado laboral nos remiten tanto a las políticas puntuales como a la caracterización del escenario propio de las consecuencias que derrama el modelo sobre una sociedad. Así la no intervención del Estado en la relación trabajador-empresario deja librada la balanza en favor de aquel que sea más fuerte en el libre juego del mercado. Particularmente las sociedades emergentes se caracterizan por tener mercados laborales fuertemente informales y de alta precariedad lo que históricamente ha permitido al empresariado contratar mano de obra a muy bajo costo y someter al factor trabajo a una dinámica altamente desigual en cuanto a las relaciones de fuerza. La ausencia del Estado en la regulación de los salarios y como agente protector del trabajador es la base de formato de mercado laboral del neoliberalismo. De manera que un eje central del modelo neoliberal implica el repliegue del sector público sobre el mercado laboral. Un complemento al repliegue del Estado de la relación capital-trabajo es la intervención específica para debilitar al factor trabajo. Esto último implica tramitar cambios en la normativa vigente, sometimiento de huelgas y demás mecanismos de reclamo sindical, además de la estrategia mas global de individualizar al trabajador desestimulando la afiliación sindical o actuando específicamente para generar relaciones mercantiles atomizadas.

Lo que se desprende de lo anterior es que toda alternativa al modelo neoliberal supone expandir el accionar del sector público tanto para desmercantilizar como para remercantilizar con un sentido de bienestar. La presencia activa del sector público es la base para generar derechos laborales que de otra forma no tienen existencia. Los derechos laborales representan la columna vertebral de un Estado de bienestar, por esto la regulación del mercado laboral y de los derechos laborales garantizan a los trabajadores una mejor calidad de vida y el reconocimiento de éstos como una clase social específica en medio de las relaciones sociales y de mercado. Así la intervención del Estado como agente social se opone al modelo que sugiere mantener un mercado laboral desregulado, con fuerte flexibilización de las relaciones laborales y una privatización de la protección social que son las bases de un modelo al servicio de la precarización, inestabilidad laboral y desigualdad social. El neoliberalismo es un modelo en el que se pierden los derechos sociales adquiridos durante el modelo de bienestar, o mejor dicho, en el neoliberalismo *“Los únicos derechos deben ser aquellos que consiguen en el mercado laboral”* (Chomsky 1997: 32). Incluso la propia ciudadanía se adquiere en el mercado.

Ahora bien, quien queda por fuera del mercado laboral formal pierde sus derechos laborales, pierde la seguridad social, la posibilidad de negociar colectivamente, el derecho a la sindicalización, y en suma todas las conquistas generadas en el Estado del Bienestar. La concepción neoliberal imprime una dinámica laboral generando un trabajador incomunicado, particularizado, precarizado, sin pertenencia sindical, con contratos a término, y con exiguas provisiones de seguridad social.

Así la lógica del modelo neoliberal articula un formato donde se conectan y combinan las políticas específicamente laborales que operan sobre los trabajadores formales, con las políticas sociales para aquellos sectores que no pueden regularizar una situación laboral formal. El producto final del modelo es la combinación de un mercado laboral fuertemente competitivo y desregulado sumado a políticas sociales residuales, focalizadas en los más pobres.

A su vez las políticas neoliberales que se desarrollan específicamente en el sector formal pretenden impedir la formación de monopolios sindicales o corporaciones sindicales, dado que según el neoliberalismo las conquistas sindicales representan o implican la pérdida de la capacidad de inversión de los empresarios y de consumo del resto de los ciudadanos. En los países donde el Estado se retiró del ámbito laboral las consecuencias sobre los trabajadores fueron claras en una tendencia hacia la pérdida de capacidad de presión y de negociación del actor sindical. Esto se refleja en indicadores como el número de afiliados de los sindicatos, caída de salarios, etc.

La retirada del Estado de procesos centralizados de negociación no supone que el Estado se retire totalmente, pero sí que se limita meramente condiciones mínimas de funcionamiento en los diferentes sectores. La fijación de los salarios básicos refleja el modelo de intervención mínima. Paralelamente en aquellos sectores que se consideren estratégico para la funcionalidad del modelo, el Estado neoliberal dispone una intervención específica de regulación para resguardar el funcionamiento de esas áreas (Ej.: salud, transporte, construcción, sector metalúrgico, banca).

La finalidad última es re-mercantilizar las relaciones laborales devolviendo al mercado las potestades para articular, en función de las leyes de oferta y demanda, la dinámica específica de interacción. Esto supone la reducción de los espacios des-mercantilizados a su mínima expresión.

Así el repliegue del Estado se asocia al retorno a las leyes de mercado fortaleciendo al actor empresarial.

Estado y Mercado en clave teórica

Esta discusión debe tener un formato desde el cual fundamentar y justificar cómo es posible catalogar un tipo de gestión política sin caer en nebulosas. Tal tarea requiere la necesidad de elaborar teóricamente un continuo desde el cuál poder pensar el tipo de políticas aplicadas por un gobierno en relación a un modelo macro político mas amplio que implique en última instancia la posibilidad de encontrar el sentido general en que opera un gobierno particular. Para tal fin es imprescindible abarcar la totalidad del sentido del gobierno. Esto no es una tarea focalizada sino que pretende la construcción de un marco teórico desde el cuál poder entender y ordenar tipos de gobiernos según el tipo de políticas y resultados. El prisma más amplio desde el cual se observará y analizará es el de re-mercantilización y des-mercantilización. Tal eje oficia de tipo ideal para este estudio.

Ahora bien, debemos aclarar un aspecto para no caer en simplificación que quiten poder explicativo al planteo. Tanto el modelo neoliberal como el de bienestar poseen grados de re-mercantilización y de des-mercantilización, pero estos grados asumen concepciones diferentes de instrumentar acciones puntuales. Así en el neoliberalismo tenemos un modelo de mercado laboral sin intervención estatal o con intervención para debilitar al acto sindical y con políticas sociales focalizadas y de baja calidad, mientras que en el modelo de bienestar el énfasis es en la intervención del Estado para regular y equilibrar la relación capital-trabajo y la construcción de una red de protección social universal y de alta calidad.

Cuadro 5

	Neoliberalismo	Bienestar socialdemócrata
Re-mercantilización	Libre mercado desregulado.	Políticas activas de empleo, amplia seguridad laboral.
Des-mercantilización	Focalizada, baja calidad.	Universal, alta calidad.

Los gobiernos en general operan sus políticas en medio de este continuo. Por esa razón es que la discusión sobre el rol del Estado en el mercado o la relación entre Estado y mercado, se plantea en terrenos grises y de extrema complejidad. Sin embargo para no caer en el relativismo que supone aceptar trabajar en un terreno nebuloso me afirmo aquí parcialmente en la siguiente

sentencia de Ludwig von Mises quien afirma: *"Simplemente no hay otra opción que esta: (El Estado) se abstiene de interferir en el libre juego del mercado, o se delega el manejo completo de la producción y distribución al gobierno. (...) no hay un camino intermedio."* (Mises, Ludwig von: 2002).

Cada gobierno adopta políticas: o bien retirándose y dejando al mercado vía libre de acción, o bien operando para favorecer y crear las condiciones para potenciar el mercado, o bien imponiendo al mercado restricción e imposiciones.

Desmercantilización

Al enfocar el desarrollo en clave de ciudadanía social y de bienestar, el rol del Estado amplía su ámbito de responsabilidad y articula su estrategia con un sentido sistémico. El compromiso que asume el Estado en la prestación de determinados bienes y servicios, y la consideración de estos como derechos del ciudadano requieren de un Estado activo en la generación y la responsabilidad de actuar para que la ciudadanía tenga acceso a tales bienes y servicios. Este es un asunto clave dado que la consideración ideológica de quienes manejan el Estado determina que ciertos bienes y servicios, que en el modelo de liberal no eran considerados como derechos, y por tanto el acceso a ellos dependía de la capacidad de compra en el mercado, pasen a ser derechos ciudadanos y por tanto el acceso a ellos no depende del mercado sino que el Estado interviene activamente para desmercantilizarlos con un sentido universal. Desmercantilizar supone generar bienestar independientemente de la participación en el mercado laboral; un espacio desmercantilizado universal no básico supone un producto o servicio de calidad al cual se tenga acceso independientemente del poder de compra. Lo anterior puede complementarse conceptualmente con el planteo de Esping-Andersen cuando afirma que *"en las sociedades pre capitalistas pocos trabajadores eran mercancías en el sentido de que su sobrevivencia dependiese de la venta de su fuerza de trabajo. Es cuando los mercados se vuelven universales y hegemónicos que el bienestar de los individuos pasa a depender del nexo monetario. La introducción de los derechos sociales implica liberar a las personas del status de mercancía pura. La desmercantilización ocurre cuando un servicio es prestado como un derecho y cuando una persona puede sustentarse sin depender del mercado"*. (Andersen 1993: 21-22).

Como marcamos al comienzo, Andersen establece una tipología del bienestar donde ubica al modelo socialdemócrata como el más desmercantilizado. La tipología de Andersen se sustenta en

un estudio histórico que constata que algunos regímenes de Estado de bienestar que surgieron en los países capitalistas avanzados en el periodo de la posguerra, pueden caracterizarse en un eje que va desde el liberal, pasando por el conservador hasta el socialdemócrata. Éstos se distinguían por la manera en que los individuos accedían a los derechos sociales, particularmente en cómo se lograba el mantenimiento del ingreso. Andersen sostuvo que el aspecto crítico del sistema de beneficios es su capacidad para la “desmercantilización”, o el grado en que los individuos o familias pueden sostener un estándar de vida socialmente aceptable, independientemente de la participación en el mercado. El acceso a la ciudadanía social se activa a partir de los derechos sociales, que en términos socioeconómicos proceden de una redistribución de la riqueza fuera del ámbito de los mercados donde la dinámica surge meramente de la relación entre trabajo y capital. De ahí, que siguiendo a Polanyi, los derechos sociales, al sustraer del mercado a los individuos, a la fuerza de trabajo, emancipándolos de las reglas del mercado, desmercantilizan a los mismos. Siguiendo esta lógica, la idea esencial que existe en las construcciones teóricas de Polanyi y Titmuss radica en una concepción instrumental de la política social como medio para que los individuos no dependan del salario como única vía de satisfacción de necesidades. A efectos económicos, la introducción de derechos sociales tiene como consecuencia principal que el individuo pueda vivir independientemente del mercado de trabajo. Para Esping-Andersen la activación de derechos sociales posibilita que la reproducción social pueda llevarse a cabo fuera y con independencia de los acontecimientos del mercado de trabajo. (Calderón Vázquez 2008: 27-31)

Así la razón de ser del Estado y de los servicios públicos en el terreno económico, es la producción y distribución de bienes o servicios de carácter estratégico y con un sentido sistémico dado que el mercado por sí solo no los produce en cantidad y calidad adecuadas ya que la demanda es menor que lo que se necesita para el desarrollo del conjunto de la economía, así como para garantizar su producción en cantidad y calidad adecuadas para impulsar el desarrollo del conjunto de la economía. Para realizar ese tipo de intervención, la legislación y la regulación de tipo keynesiana generan restricciones a la lógica del mercado en los ámbitos definidos como públicos por su importancia estratégica para el logro de la eficiencia social o sistémica. El establecimiento de monopolios, medidas proteccionistas, regulaciones de precios y salarios, etc., otorgan especiales prerrogativas administrativas al Estado para la conducción y el control de la producción y/o la distribución en función del logro de los objetivos económicos de interés general. (Chevallier 1994: 45-114).

El mercado tiene como finalidad el logro de la eficiencia privada y por ende la reducción de costos por producto. En tal sentido, si el objetivo principal y último del Estado fuera producir a bajo costo, la utilización de los mecanismos de mercado en la provisión de los servicios públicos, podría ser el dispositivo mas apto. Contrariamente, dado que la meta principal del Estado es extender la provisión de servicios públicos con independencia de la capacidad de pago y con independencia de la situación particular de cada ciudadanos (o sea si el Estado tiene un rol desmercantilizador), entonces el modelo de mercado no es el dispositivo más conveniente. La lógica de mercado no genera incentivos para producir bienes y servicios para satisfacer las demandas de aquellos ciudadanos que no tienen recursos para pagar por los mismos o que tiene dificultades de acceso, por tanto modelo de mercado sirve para dirigirse a consumidores pero no a ciudadanos. Los incentivos para que el Estado produzca servicios públicos accesibles a los sectores no solventes, no provienen de la lógica del mercado sino de la lógica sistémica que se construye en la esfera política. (Narbondo 2003: 66-75)

El EKB asume, como base estructural de su desarrollo, una eficiencia y eficacia del conjunto del sistema que articula con una concepción equilibrada entre la dimensión social y la económica. La intervención social cumple un rol económico en tanto que según el modelo keynesiano la oferta crea su propia demanda en la medida que el gasto social es funcional a la reactivación económica al aumentar el poder de compra de los ciudadanos y por tanto aumenta la demanda. Como se muestra en el cuadro 3, en el marco de la acción estatal desde las políticas públicas para distribuir la riqueza, asociada a la intervención en la esfera social está la que se da en la esfera laboral; ambas esferas operan para modificar los patrones de concentración de la riqueza: de manera secundaria en la intervención social y de forma primaria en la intervención laboral. Particularmente en la esfera laboral el EKB actúa para generar derechos laborales, mejora del salario, estabilidad laboral, seguridad social, intervención para llegar al pleno empleo, etc.

Paralelamente, las inversiones públicas del EKB tienen por finalidad generar demanda, pero también producir bienes cuya realización en cantidad adecuada para el desarrollo del conjunto del sistema económico no es rentable para las empresas e inversores privados. Finalmente, la creación de empresas estatales en áreas de producción de bienes o servicios estratégicas, tiene por fin conferir al Estado una serie de instrumentos de acción propios para conducir e implementar la producción de esos bienes o servicios en función del desarrollo del conjunto de la economía. (Arias 1996: 51), (Narbondo 2003: 68-69).

Sobre el caso particular: datos sobre Uruguay

La primera administración del gobierno del Frente Amplio en Uruguay supuso la búsqueda de un modelo de desarrollo alternativo al paradigma neoliberal. El caso particular que aquí se analiza representa un ejemplo de búsqueda de edificar un *welfare state* en el marco de una sociedad y economía emergente o en vías de desarrollo. Así la reconstrucción de los derechos sociales y laborales implicó tensar la relación entre Estado y Mercado y su articulación con la sociedad civil.

La selección de algunos datos para esta instancia, implica la aproximación sucesiva y continua a la comprensión de las estrategias globales seguidas por el gobierno del Frente Amplio en Uruguay entre 2005-2010 en la construcción de bienestar y desarrollo. La articulación general de estos elementos brinda la posibilidad de unir y dar sentido al conjunto de políticas.

Mercado laboral:

Respecto del indicador de desocupación vemos un efecto claro en la caída del desempleo:

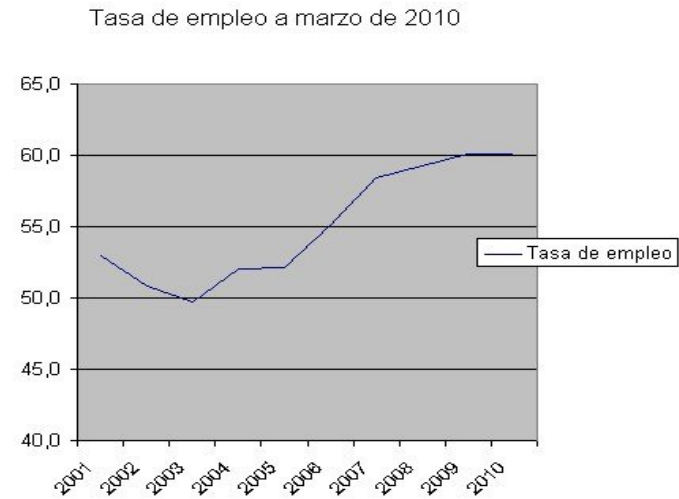
Grafico 1



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

Lo anterior se articula con un aumento constante en la tasa de personas empleadas.

Grafico 2



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

Así también vemos articulado el cambio en el mercado laboral con los impactos sobre la actividad. Bienestar y desarrollo se imbrican para construir el modelo.

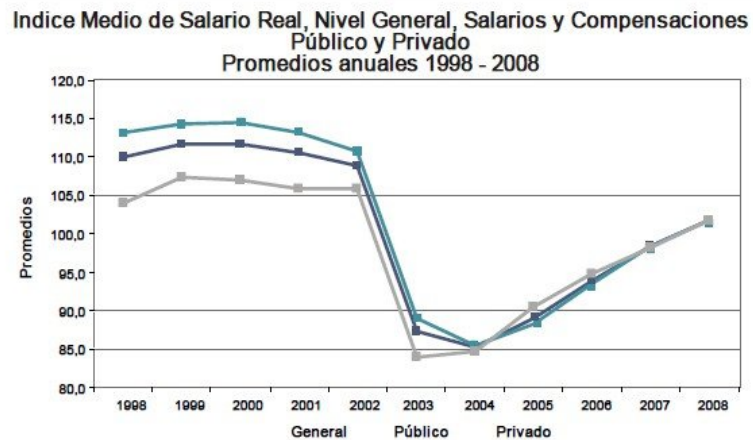
Grafico 3



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

Finalmente es interesante observar el impacto de la intervención del Estado en el campo laboral, tanto leyes como políticas, sobre los ingresos.

Grafico 4



Fuente: INE

Pobreza e indigencia:

Respecto de los impactos sobre los aspectos más críticos de la realidad social, los datos muestran efectos directos y marcados en torno a mejorar los niveles de vida de los sectores más pobres de la sociedad.

Cuadro 6

Impactos en la indigencia de las reformas del gobierno.

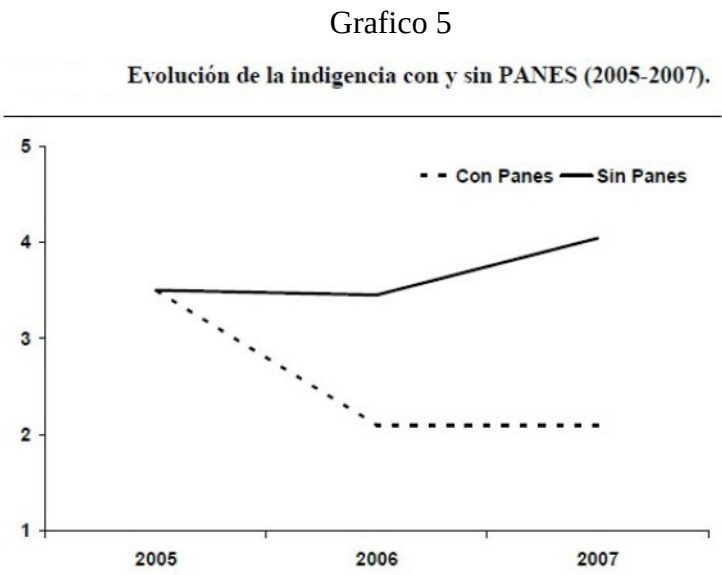
<i>Escenario 1</i>	Indigencia		
	Antes	Después	Variación
Todas Reformas	4.1	1.9	-53%
Reforma Tributaria	4.1	4.1	0%
Reforma Salud	4.1	3.9	-4%
Red de Asistencia e Integración Social	4.1	1.9	-53%
<i>Escenario 2</i>	Antes	Después	Variación
Todas Reformas	4.1	2.6	-35%

Fuente OPP

Como puede apreciarse, el impacto sobre la indigencia se da fundamentalmente a través de la red de asistencias social. El impacto de la reforma de la salud es mínimo y el de la reforma tributaria es nulo.

Centrándonos específicamente en el PANES podemos visualizar cómo esta política operó directamente sobre los niveles de marginalidad y cómo habría evolucionado el indicador sin la

intervención estatal. Advertimos un cambio radical desde el comienzo de la aplicación de la política y luego una estabilización de los niveles de indigencia.



Fuente OPP

Ahora bien, si nos concentramos en los valores de pobreza, los impactos acumulados de las reformas tienen un efecto un poco menor que en el caso de la indigencia. Incluso allí, las reformas tiene efectos combinados y relativamente parejos entre la red de asistencia social y la reforma de la salud. La reforma tributaria sigue con una incidencia casi nula a estos niveles.

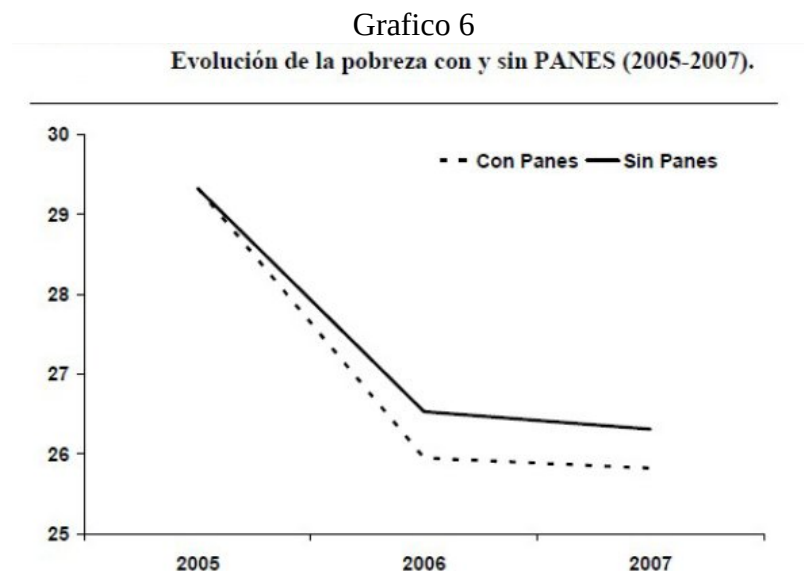
Cuadro 7

Impactos en la pobreza de las reformas del gobierno.

Escenario 1	Pobreza		
	Antes	Después	Variación
Todas Reformas	26.4	21.7	-18%
Reforma Tributaria (IRPF)	26.4	26.1	-1%
Reforma Salud	26.4	24.0	-9%
Red de Asistencia e Integración Social	26.4	24.2	-8%
Escenario 2	Antes	Después	Variación
Todas Reformas	26.4	23.0	-13%

Fuente: OPP

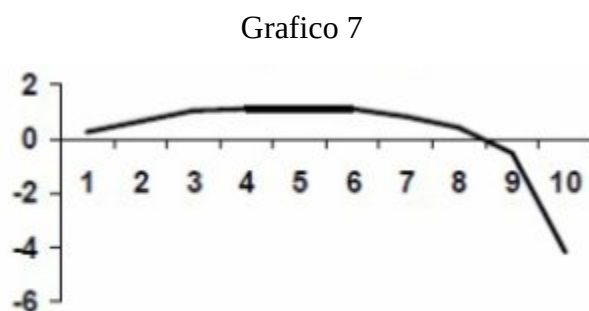
Si focalizamos la atención en el efecto específico del PANES vemos que los cambios operados son menores que en el caso de la indigencia.



Fuente: OPP

Reforma tributaria:

El Impuesto a la renta de las persona las física es en Uruguay el eje sobre el cual se ha intentado reconfigurar la distribución del ingreso. El efecto del cambio tributario muestra una caída del ingreso en el decil 10 y un crecimiento pequeño y parejo entre los deciles 2 al 8. Los deciles 1 y 9 no se ven afectados.

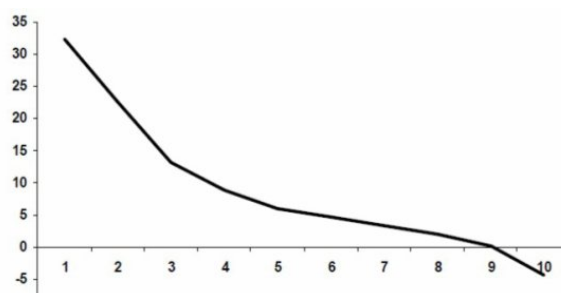


(Variación del ingreso per capita con la implementación de la reforma tributaria según deciles de ingreso, Fuente: OPP)

Desigualdad y efectos acumulados:

Si sumamos acumuladamente todas las reformas del período 2005 hasta 2008 los datos muestran cómo los cambios mas significativos se de dan el primer y segundo decil a causa de las políticas focalizadas hacia la pobreza y extrema pobreza.

Grafico 8



(Variación del ingreso per capita con la implementación de todas las reformas según deciles de ingreso, Fuente: OPP).

Ahora, si bien hay efectos de mejoras concretas sobre los sectores más pobres, un indicador que cuestiona los efectos acumulados es el de la variación en la participación del ingreso según deciles antes y después de las reformas implementadas. Encontramos en estos datos cómo la estructura general de concentración de la riqueza se mantiene casi sin cambios.

Cuadro 8

Participación en el ingreso total antes y después de reformas, según deciles de ingreso.

	% Ingreso antes	% Ingreso después
1	1.6%	2.0%
2	2.8%	3.3%
3	3.9%	4.3%
4	5.0%	5.4%
5	6.2%	6.4%
6	7.6%	7.8%
7	9.4%	9.5%
8	12.0%	12.0%
9	16.5%	16.2%
10	35.1%	33.0%
Total	100.0%	100.0%
del 1 al 5	19.4%	21.5%
del 6 al 10	80.6%	78.5%

(Participación en el ingreso total antes y después de reformas según deciles de ingreso. Fuente: OPP).

Finalmente es importante destacar que el índice de GINI pasa de 0,4703 a 0,4384 con una variación de 7% como consecuencia de las reformas implementadas según indican los estudios de OPP.

Conclusiones

En este trabajo intentamos articular las líneas de los modelos de desarrollo vigentes para América Latina y para el caso de Uruguay en función de oponer el capitalismo neoliberal al capitalismo de bienestar suponiendo que las izquierdas que han accedido al gobierno pretenden construir una alternativa al neoliberalismo. En tal sentido pretendimos aterrizar la discusión en las dimensiones económica, laboral y social para dar cuenta de qué tipo de políticas suponen reproducir la lógica neoliberal y qué políticas suponen una alternativa.

Centralizando esta discusión para el caso Uruguayo, puntualizándolo en el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010) se analiza dimensión por dimensión, dejando para el final los resultados operados sobre el patrón de desigualdad y de concentración de la riqueza. Observamos que pesar de que las políticas operaron en clave de bienestar los efectos sobre la desigualdad son muy pobres particularmente en un período de tiempo marcado por un fuerte crecimiento económico. Esto nos lleva a concluir que el modelo en su conjunto no es posible catalogarlo como uno que rompe con la lógica neoliberal y que avanza hacia logros en clave de justicia social.

Los múltiples esfuerzos por operar transformaciones profundas en la sociedad uruguaya son muy significativos si los estudiamos en comparación con el resto de la región, pero si nos atenemos a una estricta validación de tipo teórica, conceptual e instrumental de los datos no encontramos un patrón alternativo claramente delimitado. En lugar de esto encontramos superposición de matrices que asumen roles antagónicos según la dimensión en la que nos detenemos.

BIBLIOGRAFIA

- Arias, X. 1996. *La formación de la política económica*, Madrid: Civitas.
- Atienza, M. 2001. *El sentido del Derecho*. Barcelona: Ariel.
- Boron, Atilio A. 2005. *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Emir Sader (comp.) y Pablo Gentili (comp.). CLACSO, Buenos Aires: Edición Digital Libronauta S.A.
- Bresser Pereira, L. C., 1999. *Reforma del Estado para la ciudadanía*, Buenos Aires: Eudeba.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 2009. "El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica" *Revista Nueva Sociedad* 221: 83-99.
- Calderón Vázquez, Francisco José. 2008. *LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ENCRUCIJADA: POLÍTICAS SOCIALES Y COMPETITIVIDAD SISTÉMICA*. [En línea] www.eumed.net/libros/2008b/391/ [Consulta: 20-08-2010].
- Chevallier, J. 1994. *Le service Public*. Paris: PUF, Collection Que sais-je.
- Chomsky, Noam. 1997. *La lucha de clases*. Barcelona: Crítica.
- Cohen, E., y Franco, R. 1988. *Evaluación de proyectos sociales*, Buenos Aires: GEL.
- Cotarelo R. G. 1990. *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Cunnill Grau, N. 1999, "Retos de las reformas de segunda generación ¿Mercantilización, neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública?" En *Nueva Sociedad* 160 (4), 101-117.
- D. Held y A. McGrew, 2002. "Globalización: tendencias y opciones", en *La globalización económica. Incidencia en las relaciones sociales y económicas*: 153-188.
- Esping-Andersen, G. 1993. *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia: Alfons el Magnànim.
- Esping-Andersen, G. 2000. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona: Ariel.
- Ferrajoli L. 2004. *Razones jurídicas del pacifismo*. Madrid: Trotta.
- Günther, K. 2003. "Pluralismo jurídico y Código Universal de la Legalidad: la globalización como problema de Teoría del Derecho" *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época*: 225-257.
- Holmes, S. 2004. "El constitucionalismo, la democracia y la desintegración del Estado", en H. Hongju Koh y R. C. Slye, *Democracia deliberativa y derechos humanos*: 141-164.
- Hood, C., 1991. "A Public Management for all seasons" en *Public Administration* 69 (1), 3-19.
- Laporta, F.J. 2004. "Teoría y realidad de la legislación: una introducción general", en A. Menéndez Menéndez y Pau, *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*: 29-81.
- Marcilla Córdoba, Gema. 2005. "DESREGULACIÓN, ESTADO SOCIAL Y PROCESO DE GLOBALIZACIÓN" en *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho* 28: 239-263.
- Marshall, T., H. Bottomore, T. 1998 *Ciudadanía y Clase social*, Madrid: Alianza.
- Martínez de Pisón, José. 1994. "La crítica neoliberal al Estado social. Un resumen y una valoración". Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes Alicante, Edición digital a partir de *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*. núm. 15-16, vol. I: 243-270.
- Mises, Ludwig von. 2002. *Liberalism*. New York: Hardcopy. [En línea] <http://mises.org/books/liberalism.pdf> [Consulta: 20-08-2010].

- Mishra, Ramesh. 1992. *Society and Social Policy*. London: MacMillan Press.
- Moreno Márquez, Gorka. 2008. “La reformulación del Estado del bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas” *Ekaina*: 143-154.
- Muñoz del Bustillo, R. 2000. *El Estado de bienestar en el cambio de siglo*, Madrid: Alianza.
- Muñoz Machado, S. 2004. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo I, Madrid: Civitas.
- Narbono, P. 2006. “Reflexiones críticas sobre el universalismo básico”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 15: 151-172.
- Narbono, P. 2008. “Marco conceptual para el estudio de las capacidades estatales”. En Labadie G. y Ramos C. *Construcción de capacidades estatales y modelos de gobernanza en el contexto de la globalización: un análisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*: 100-118.
- Narbono, P. 1999. La reforma de la Administración Central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública (1995-1999). En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 11: 35-59.
- Narbono, Pedro. 2003. “Nuevo paradigma de la gestión pública: ¿Transformación técnica o transformación política del estado?”, en Ramos, Conrado. *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la “nueva gestión pública”*: 63-89.
- Niskanen, W. 1980. *Cara y cruz de la burocracia*, Madrid: Espasa Calpe.
- Offe, C. 1992. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid: Sistema.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). 2008. El impacto conjunto de las Reformas Estructurales y algunos componentes de la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad, sobre la pobreza y la distribución del ingreso. [En línea] [http://www2.opp.gub.uy/internet/descargas.php?file=../documentos/publicaciones/04%20Impacto%20de%20las%20reformas%20\(ARIM\).pdf](http://www2.opp.gub.uy/internet/descargas.php?file=../documentos/publicaciones/04%20Impacto%20de%20las%20reformas%20(ARIM).pdf) [Consulta: 20-08-2010].
- Pérez Sáinz, Juan Pablo. 2009. “Estado y mercado en América Latina: una mirada desde las desigualdades” *Revista Nueva Sociedad* 221: 66-82.
- Picó, J. 1990. *Teorías sobre el Estado de Bienestar* Madrid: Siglo XXI.
- Polanyi, Kart. 1989. *La gran transformación*. Madrid: La Piqueta.
- Shonfield, A. 1967. *El capitalismo moderno. El cambio de equilibrio de los poderes públicos y privados*, México: FCE.
- Titmuss, R. 1981. *Política Social*, Barcelona: Ariel.
- Titmuss, R. 1969. *Essays on the Welfare State*. London: Allen and Unwin.

