

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

## Los Dilemas del Estado Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010

### La lógica del sector público: ¿reforma al servicio de qué modelo?

Jaén Motta Méndez



“La lógica del sector público: ¿reforma al servicio de qué modelo?”<sup>1</sup>

Jaén Motta Méndez  
UdelaR  
jaenmotta@gmail.com

Resumen:

La estructura del sector público y las reformas que allí se operen representan un núcleo central en las estrategias encaminadas hacia la edificación de un Estado al servicio de un modelo de desarrollo y de bienestar nacional. Ninguna reforma es neutra, por tanto es imprescindible comprender las lógicas internas del funcionamiento de cada modelo del sector público y cómo se articulan con las otras dimensiones en el marco de la Reforma del Estado y al servicio de qué modelo de capitalismo responden. Las estrategias que pretenden transpolar decisiones específicamente políticas al ámbito técnico o pretender que el Estado sea meramente un agente regulador tienen por consecuencia debilitar la “Política” y la democracia. La lógica del nuevo paradigma de la gestión pública que incorpora los criterios de eficiencia y eficacia de mercado al Estado contiene riesgos subyacentes que pueden implicar la pérdida de equidad social y de la calidad de la democracia. La revalorización del Sector Público requiere reconstruir una lógica sistémica limitando la lógica privada dentro del Estado. Asociado a esto, la dimensión jurídica juega un rol central ya que influye determinantemente en modelar un Estado desregulado y plural jurídicamente al servicio del neoliberalismo o un Estado con un universalismo jurídico al servicio de modelo de bienestar. Tanto la lógica gerencial como el pluralismo jurídico liberalizador debilitan al Estado y por tanto limitan la capacidad de intervención con un sentido desmercantilizador. Neoliberalismo o Estado de bienestar, cada dimensión se articula con cada modelo y le es funcional a su desarrollo.

Tres palabras clave: Gerenciamiento, Welfare, Regulación.

---

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

*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

Focalizar la atención sobre el Estado y utilizar las herramientas de la ciencia política para pensar críticamente el formato y el rol del espacio público en la sociedad ya implica una toma de postura que no es neutra. Menos aún lo serán las específicas reformas que en el campo de la administración pública se procesen. Por tanto la reflexión que implique discutir las transformaciones del sector público y de la administración pública no puede aceptar acríticamente la idea de que estos cambios son neutrales o meramente técnicos. Cada formato de gestión, cada estructura institucional, cada estructura jurídica contiene en su lógica interna consecuencias que operan sobre toda la estructura de la convivencia social. Si bien la concepción básica que ordena teóricamente al Estado presupone que la organización general se divide en una parte política que construye y decide las estrategias de acción y una parte administrativa que las aplica, no cualquier estructura administrativa es igualmente funcional a cualquier tipo de decisiones políticas. Hay una estructura administrativa y jurídica específicamente funcional a un capitalismo neoliberal y un tipo de estructura administrativa y jurídica funcional a un capitalismo de bienestar. El aparato administrativo y el modelo jurídico no son neutros respecto del modelo de desarrollo.

Las líneas de reforma de corte gerencialista han focalizado las críticas a los modelos de bienestar y al sistema de servicios públicos que allí se brindaban, sobre los componentes “contaminantes” que la “política” habían generado en la parte específicamente administrativa del Estado. En tal sentido esta perspectiva establece un clivaje estratégicamente determinante: iguala por un lado “política” a irracionalidad técnica caracterizada por una administración contaminada de

componentes políticos, y por otro, igual gestión administrativa gerencial a racionalidad técnica. Esta dicotomía entre racionalidad e irracionalidad agrega a su razonamiento que lo racional, a la misma vez, es neutro. Además, aquello que es racionalmente neutro es eficiente y eficaz. El siguiente salto argumental del razonamiento es que esa eficiencia y eficacia que se genera es universal, abstracta y funcional a cualquier tipo de líneas de acciones y de decisiones políticas articuladas a cualquier modelo de desarrollo.

De esta forma la arquitectura institucional que el modelo gerencial propone, dibuja un Estado dividido por una línea donde de un lado está “la política”, que debe decidir y elegir sus prioridades y objetivos, y del otro lado, el aparato administrativo técnico que implementa y lleva a la práctica esas decisiones de forma neutral, racional, eficiente y eficazmente.

Siguiendo los cuestionamientos que plantea Narbondo a este razonamiento, es posible poner en duda los supuestos o axiomas de la lógica gerencial dentro del Estado, pero además apostamos a articular esto junto con la reflexión acerca de las consecuencias que un modelo administrativo de tipo gerencial genera sobre la posibilidad de edificar un modelo de bienestar y cómo esto se articula con la dimensión jurídica en los nuevos formatos de desregulación. De manera que consideramos que tanto el modelo administrativo gerencial como el pluralismo jurídico lejos de ser neutros, no sólo no son funcionales a un modelo de desarrollo sustentado en el bienestar, sino que son funcionales a la lógica liberalizadora y mercantilizadora del neoliberalismo. Si hemos de hacer una alineación lógica de lo anterior podemos deducir un esquema ordenador en el siguiente sentido:

Dimensiones	Cuadro 1(Construcción propia)	
	Modelos capitalistas	
	<i><b>Neoliberalismo</b></i>	<i><b>Estado de Bienestar</b></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 artículo puntualmente intentaremos centrarnos en aquellos aspectos vinculados al sector público y a la dimensión jurídica mostrando cómo resulta lógico pensar que el modelo gerencial y la nueva “autorregulación regulada” se articulan con el modelo neoliberal. En el entorno de esta discusión, aparecen también la dicotomía ciudadano-consumidor, cooperación-competencia de la sub-unidades del Estado, el modelo de recursos humanos, el sentido de la democracia y en última instancia el tipo de valores al que se orienta cada formato de governance.

### El modelo gerencialista: axiomas y fundamentos

La New Public Management (en adelante NPM), en líneas generales, busca legitimarse y presentarse como modelo de gerenciamiento neutro que puede, a la misma vez, hacer más racional la administración de los recursos escasos, gestionar las demandas insatisfechas de los usuarios de los servicios públicos y servir de justificación política a la hora de tomar decisiones duras e impopulares; esto último independientemente del signo ideológico del gobierno de que se trate, y todo a causa de la supuesta neutralidad con la que se opera. Es la misma lógica de la economía ortodoxa que en lo monetario, lo fiscal y lo financiero pretendían justificar e instalar una única forma de ser eficiente y eficaz. Este enfoque, que tiene lazos de consanguinidad con la ortodoxia económica, pretende incorporar la gerencia empresarial privada en el ámbito de la administración del sector público, acentuando la necesidad del paso de una cultura administrativa hacia una cultura empresarial.

Siguiendo la secuencia y ordenamiento que realiza Narbondo, es posible resumir en cinco puntos claves los ejes sobre los que se sustenta el modelo gerencialista.

El primer énfasis radica en la estructura institucional del Estado que encierra a “la política” en una esfera específica con funciones de: elaboración general de las políticas, sumado a la regulación y control del ámbito de aplicación. Así la esfera estrictamente representativa del mandato popular queda limitada a estas tres funciones. Paralelamente el resto de las agencias asumen una autonomía específica de acción en la prestación de los servicios públicos. En el marco de tal autonomía entra la posibilidad de prácticas de diversificación y desagregación de los

servicios que según la necesidad pueden quedar en el ámbito estatal o de sub-unidades estatales no politizadas, en ámbitos privadas, en ámbitos públicos no estatales, Ong's. Mas allá del formato de implementación del servicio público la idea que impera es la de mantener al ámbito político limitado a las tres funciones mencionadas y autonomizar a las agencias prestadoras de servicios tanto en los aspectos administrativos, financieros y en las estrategias específicas a la hora de brindar el servicio. Tal autonomía se estructura tanto respecto del propio Estado y sus sub-unidades como respecto de otras agencias prestadoras de servicios.

Un segundo elemento que caracteriza a la NPM en la articulación de la prestación de servicios públicos es el nexo contractual entre el Estado y las agencias prestadoras del servicio. El contrato divide el ámbito político del ámbito de acción. De un lado las funciones de elaborar, regular y controlar, del otro, la agencia con sus responsabilidades y límites de acción e intervención. Al nexo contractual se agrega como contrapartida el "control por resultados" que desde la esfera política se ejerce sobre las acciones específicas de cada agencia prestadora de servicios. La agencia es controlada para que cumpla con las metas comprometidas en el contrato. Ahora bien, la agencia es autónoma en cuanto a la estrategia que utilice para alcanzar el resultado, solamente rinde cuentas del producto final.

El tercer elemento en la secuencia que sigue Narbondo remite al valor esencial que asume la noción de competencia como eje desde el cual generar la provisión de los servicios públicos. Así aparece el mercado o cuasi mercado como la lógica desde la cual se prestan los servicios. El Estado no sólo asume que la lógica del mercado es eficiente en si misma, sino que incorpora esta lógica para sí entre sus sub-unidades, e incluso interviene activamente para la generación de espacios de competencia o pseudo-competencia entre las agencias prestadoras de servicios ya sean públicas, privadas o no-estatales. La lógica de la competencia es, como aparece en el cuadro 1, un modelo que genera que incluso el Estado llegue a competir consigo mismo (esto dado el caso de dos o mas sub-unidades que presten un mismo servicio); en tal sentido prima la lógica de la competencia y no la de la cooperación a nivel sistémico. Pero incluso el Estado expone su estructura a la competencia con privados o agencias no-estatales lo que implica la pérdida de presencia real y concreta ante la propia ciudadanía. Así un servicio que antes prestaba el Estado y que marcaba la vinculación inmediata del mismo ante la ciudadanía, se delega a otras agencias que se vinculan directamente con el ciudadano pero en clave diferente. El Estado pasa a tener un vínculo mediato con la ciudadanía.

La eficacia y la eficiencia de cada agencia en la prestación del servicio específico es lo que determina el resultado del mismo. De la competencia entre estas surge la dinámica de ganadores

y perdedores. El argumento se sustenta en que en el marco de la competencia, las agencias pueden ganar o perder, pero quien nunca pierde es el “ciudadano” dado que la competencia genera un servicio de calidad. Ahora bien, el individuo en esta lógica queda subsumido a la categoría de consumidor de servicios. Evidentemente el valor de la competencia en sí mismo implica la crítica a la provisión monopólica de servicios ya sea privada o pública. En última instancia el argumento gerencial apunta a fundamentar que el mercado es un mecanismo eficiente en la asignación de recursos y de bienestar.

El cuarto punto de esta cadena de elementos es que todo el modelo de competencia se orienta a la satisfacción de un consumidor o usuario. Como señalamos en el cuadro 1, el formato de competencia se opone a la lógica de ciudadanía participativa. Prima el modelo schumpeteriano de consumidor.

Finalmente el quinto elemento refiere al tratamiento de los recursos humanos. Sobre este punto, el modelo de la NPM argumenta sobre la base de introducir mejoras que apuntan a reducir la rigidez legal, característico de los sistemas de carrera clásicos de tipo weberianos, y sustituirlo por un esquema flexible y adaptable de contratación y despido en función de los cambios que se generen en el mercado, de las innovaciones tecnológicas, de las estrategias de otras agencias y empresas, etc. El carácter de adaptabilidad a los cambios y de movilidad son aquellos elementos que priman en la forma de tratamiento y gestión de los recursos humanos.

En síntesis, sobre estos cinco puntos: *“Estas líneas de reforma son presentadas no como una transformación política del Estado, sino como una adaptación técnica a las transformaciones de la sociedad de la economía y de la tecnología. Esta afirmación se apoya en dos tipos de fundamentos o líneas argumentales. En primer lugar, se basa en la idea de que con estas reformas se fortalece la racionalidad técnica de la administración pública disminuyendo la intervención política en la gestión. En segundo lugar porque se sostiene que estas reformas son adecuadas a los distintos tipos de orientaciones políticas siempre y cuando se comprendan y se asuman las exigencias técnicas de la gestión pública y de la gestión en general.”*(Narbondo 2003: 63-64)

¿Eficacia y eficiencia para qué?: ¿privada o social?

Antes de continuar avanzando en el análisis de la línea de reformas del tipo gerencialistas y de su alternativa en el sector público, es imprescindible especificar que en el marco de un mundo unipolarmente capitalista en su estructura general de acumulación, los modelos de desarrollo que

aparecen como viables van desde un capitalismo liberal hasta un capitalismo de bienestar. Para ser más precisos ordenamos los modelos en las siguientes tipologías con las cuales nos manejaremos en el resto del artículo:

Cuadro 2

	<b>TITMUSS</b>	<b>ESPING-ANDERSEN</b>	<b>FERRERA</b>
1º modelo	Modelo de política social institucional redistributivo	Modelo socialdemócrata de bienestar	Modelo escandinavo
2º modelo	Modelo residual de política social de bienestar	Modelo liberal de bienestar	Modelo anglosajón
3º modelo	Modelo de política social basado en el logro personal-resultado laboral	Modelo corporativista de bienestar	Modelo centroeuropeo/ Modelo mediterráneo

(Fuente: Gorka Moreno Márquez 2008: 144)

De esta forma, en tanto estructuramos este trabajo como “La lógica del sector público: ¿reforma al servicio de qué modelo?”, cuando hablamos de modelos básicamente nos paramos en el antagonismo entre el modelo 1 y el modelo 3, refiriendo al primero como modelo liberal o neoliberal y al tercero como Estado keynesiano de bienestar en adelante EBK que articula la dimensión social del bienestar con la dimensión económica del desarrollo.

La distinción previa es esencial para responder a la pregunta de esta subtítulo: ¿Eficacia y eficiencia para que?: ¿privada o social?

Los cuestionamientos de la NPM a la forma administrativa del EKB se articulan con las propias transformaciones que el modelo gerencial propone. Así las críticas más fuertes que se realizan atacan directamente a “la política” y el contenido político que atraviesa al aparato administrativo. En primer lugar se cuestiona que el aparato administrativo se hubiere transformado en un actor con peso y protagonismo político. Según la NPM el propio sistema de burocracia, articulado como un actor, había acumulado poder que usaba para su propio beneficio como consecuencia del control técnico que tenía sobre los procedimientos administrativos. Así, *“Según la crítica de la teoría de la decisión racional el burócrata se vuelve un maximizador de presupuesto, lo cual se traduce en un enorme crecimiento del gasto público y de las funciones del aparato estatal. Pero ese crecimiento de funciones, que en determinado momento podía ser funcional a determinadas necesidades de la sociedad, se vuelve cada vez más un peso sobre ésta. Hay cada vez más un interés, autosustentado por los propios funcionarios públicos, de hacer crecer su rol dentro de la sociedad y, por lo tanto, los recursos destinados a esas funciones.”* (Narbondo 2003: 64-65).



Ahora bien, si bien la crítica de la NPM al modelo administrativo del EKB es lógicamente razonable, el formato de reformas que proponen como alternativa no soluciona el problema de la “contaminación política” de la gestión. De manera que incluso aunque las críticas son correctas no se resuelve el problema de raíz sino que *“Se pasa entonces de una lógica en la cual las agencias públicas de servicios presionan y negocian por maximizar el presupuesto público, lo cual implica legitimar, ante los representantes electos y por medio de ellos ante la ciudadanía, el interés público de la prestación que justifica el presupuesto, a una lógica en que las agencias o empresas, (públicas, privadas o del tercer sector), prestadoras de servicios públicos que negocian con el Estado en base a su poder de mercado con el objetivo de maximizar sus beneficios empresariales”*. (Narbondo 2003: 65).

El cambio gerencial no elimina el factor político en la articulación de la prestación de servicios públicos sino que simplemente modifica los actores que se benefician en la dinámica. La lógica del servicio público en manos del aparato público se traspaasa hacia el ámbito privado y de esta forma el servicio público pierde el nexo con los representantes de la ciudadanía y con el propio sentido de la democracia. La dinámica política pasa a dinamizarse en clave pluralista en el marco de la competencia de mercado donde las agencias privadas absorben el poder y los beneficios que en el modelo weberiano tenía el aparato burocrático administrativo público. En definitiva el Estado cede su espacio al mercado y a la sociedad civil organizada. Ahora bien, ¿por qué cede el espacio?

El centro de la respuesta a esta pregunta está en el análisis de los conceptos de eficiencia y eficacia. Lo cual nos lleva a otra pregunta: ¿Son la eficiencia y la eficacia conceptos neutros? Y una siguiente pregunta: ¿Son funcionales igualmente a un modelo de desarrollo de tipo liberal que a uno de bienestar?

Dado que la NPM ubica el clivaje central del debate entre racionalización y modernización de la gestión contra el conservadurismo de mantener instituciones atrasadas y obsoletas, el rol de la eficiencia y la eficacia es central y estratégico en su argumentación.

Ahora bien, para articular tanto la reflexión sobre las nociones de eficiencia y de eficacia junto con el modelo de desarrollo y de bienestar, y atarlo al tipo de derechos que se generan en cada uno de esos modelos, Narbondo cita a Hood en su tipología sobre los valores de una sociedad. Así la clasificación los ordena como: valores de tipo “sigma”, que son los que apuntan a la eficacia y la eficiencia, es decir utilizar los recursos de la mejor manera y con el menor gasto en función de conseguir más y mejores resultados. Un segundo tipo de valores, denominados “theta”, estos valores centran su énfasis en la rectitud, honestidad e imparcialidad, de manera de

impedir que el Estado y los servicios públicos queden sometidos a intereses particulares.

Finalmente un tercer tipo de valores, denominados “lambda” se identifican como acciones orientadas por un énfasis en la seguridad, la estabilidad, la permanencia. (Hood 1991: 12-14), (Narbondo 2003: 66).

La diferencia entre Hood y Narbondo es que el primero considera que la lógica de la nueva gestión pública es adecuada para orientar los servicios públicos y el Estado hacia un arreglo centrado en los valores de tipo sigma (eficiencia y eficacia) a la vez que se genera una subordinación y debilitamiento de los valores de tipo Theta (rectitud, imparcialidad) y Lambda (seguridad estabilidad, permanencia), mientras que Narbondo sostiene que la NPM no implica que los valores de tipo Theta tengan que ser débiles, sino que lo que se produce es un cambio de ámbitos de aplicación y de significado de esos valores del sector público. Esto ocurre así porque hay una necesidad de garantizar los valores de tipo Theta y de tipo Lambda en función de una adecuación del formato de prestación de los servicios al predominio de los valores de eficiencia y eficacia bajo la orientación particular de cada agencia, privada o pública, prestadora de servicios públicos. Inversamente cuando la centralidad del servicio está puesta en los valores de tipo Theta y de tipo Lambda, propias y específicas de la administración pública weberiana, esto no implica que la orientación por los valores de eficiencia y eficacia no sean importantes, sino *“que el sector público se orienta hacia una forma de eficiencia y eficiencia distinta a la del sector privada por su ámbito de referencia en la evaluación de la relación costo-beneficio”* (Narbondo 2003: 67)

En función de los elementos que agrega Narbondo se puede fundamentar que la lógica de costo-beneficio de la lógica privada es diferente a la lógica costo-beneficio de tipo social o sistémica. Da ahí se desprende que la discusión sobre la importancia de la eficacia y la eficiencia no remite a tomar o no en cuenta la dimensión de los cálculos de costo-beneficio, sino que la eficiencia y eficacia del sector público, en tanto que su objeto de aplicación es el conjunto de la sociedad, es diferente al cálculo que realiza una empresa o unidad empresarial, cuyo ámbito de aplicación es un mercado puntual. Respecto de un proyecto que tiene dimensión e impacto social *“Es posible que los resultados de la evaluación de un mismo proyecto sean negativos en la evaluación privada (el proyecto da pérdidas) y positivos en la evaluación pública (el proyecto incrementa el bienestar social)”* (Cohen y Franco 1988: 214). El sentido social, o de bienestar, o sistémico implica que el cálculo se realiza en función del colectivo social.

## Estado liberal vs Estado de bienestar: derechos y valores

Antes de seguir avanzando es necesario establecer una precisión sobre la cual no me propongo ahondar aquí pero que es necesario establecer para evitar confusiones. No es lo mismo hablar de liberalismo clásico que de neoliberalismo. El liberalismo clásico estaba atado a una perspectiva políticamente ética, fundamentada en valores humanos con fuerte énfasis en los derechos civiles y políticos y con relativa precaución sobre algunas valoraciones sociales. Sin embargo el neoliberalismo surge como una coalición entre el liberalismo económico y una ética conservadora en lo social, en lo cultural, etc. Esta distinción es importante ya que si bien hablamos aquí de liberalismo en general, la perspectiva neoliberal ha dado muestras claras de ser mucho más profunda en su intención de desmontar los derechos ciudadanos, principalmente los sociales, pero también los políticos y civiles. De manera que si bien la oposición más radical que queremos establecer es entre Estado liberal y Estado de bienestar keynesiano, es importante dejar establecido al menos este corte entre liberalismo clásico y neoliberalismo conservador.

Ahora bien, llevado el planeo al ámbito de los derechos y su interacción con los valores, atravesado por el modelo de convivencia en que se articulan, podemos decir en términos amplios y generales que el Estado como agente representativo de la ciudadanía, ya sea en un Estado liberal democrático (ELD) o en un Estado keynesiano de bienestar (EKB), en ambos casos cumple funciones en torno al respeto y cumplimiento de ciertos valores que se relacionan directamente con los derechos que adquiere el ciudadano. Así en términos amplios todo Estado democrático representativo cumple con valores de i) rectitud con respecto a los derechos del conjunto del ciudadanía, ii) seguridad y estabilidad en el cumplimiento efectivo de lo que esos derechos establecen y iii) eficacia y eficiencia sociales, es decir del conjunto del sistema delimitado por las leyes y derechos establecidos por los representantes del conjunto de la ciudadanía. (Narbondo 2003: 65-67).

Ahora bien, la cuestión aquí es que la razón de ser y las funciones son compartidas tanto por el ELD y el EKB pero donde se diferencian es en los ámbitos de acción, en el nivel de penetración y en el sentido de responsabilidad que asumen en función de los valores y derechos que conciben y generan (Narbondo 2003: 65-67). Esta concepción de los valores y derechos marca el eje por el cual se diferencian los modelos, donde por un lado están los derechos civiles y políticos, que comparten tanto el ELD como el EKB, y por otro los sociales y económicos que en la perspectiva del ELD deben ser de carácter residual y en el EKB, de carácter universal.

Los Gobiernos actúan a través del Estado en función de sus ideas políticas, y de esta forma se marcan las diferencias entre un modelo y otro. En tal sentido las áreas de acción básicas en las cuales es posible operar para actuar sobre la sociedad en clave de bienestar, recorren las siguientes esferas:

Cuadro 3

**Esferas de distribución del excedente y políticas públicas**

Dimensiones de la política pública	Esferas de distribución		
	Originaria	Primaria	Secundaria
<b>Ámbito de acción</b>	Sistema de propiedad vigente	Mercados	Hogares
<b>Acciones</b>	Nacionalizaciones Estatizaciones Reformas agrarias, etc.	Oportunidades para productores pequeños Desprecarización del empleo asalariado	Educación Salud Servicios básicos de la vivienda
<b>Objetivos</b>	Redefinición del sistema de propiedad	Empleo de calidad mínima	Acceso universal Ciudadanía social
<b>Retos</b>	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)

Sin querer abordar las dimensiones social o económica y lo que implica actuar sobre estas esferas, sí es posible utilizar esta tipología para visualizar los ejes de actuación de un Estado sobre la sociedad y el nivel de penetración que un gobierno puede operar sobre la distribución de la riqueza y de la igualdad en función de los énfasis en las políticas y los derechos que se quieran generar. Sin duda toda intervención profunda sobre estas esferas, y en la medida que se vaya avanzando desde la secundaria hasta la primaria, implican generar grados importantes de desmercantilización en la sociedad. Con esta idea es que queremos alinear el EKB junto con la intervención del Estado sobre estas esferas con un nivel de profundidad que implique la generación de servicios de calidad y universales asociado a la generación de derechos sociales y económicos.

El ELD se limita a garantizar derechos civiles y políticos mientras que el EKB asume los derechos sociales y económicos, pero no solamente como producto de una valoración humana y de la justicia social, sino también, porque la equidad es considerada como funcional al desarrollo y crecimiento económico.

Dado que el EKB asume un compromiso directo con los derechos sociales y económicos el sentido de los valores de la tipología manejada por Hood, se modifica y los valores se resignifican según fundamenta Narbondo. Al enfocar el desarrollo en clave de ciudadanía social el rol del Estado amplía su ámbito de responsabilidad y articula las agencias prestadoras de servicio 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 ELD 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.

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 más 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 ciudadano (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.

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)

En este rol estatal que estructura la economía en su conjunto encontramos que el EKB actúa para que el sector privado se articule en función del desarrollo del conjunto. La preocupación por la atracción de la inversión no aparece, como en el modelo liberal, como la mera creación de condiciones para que llegue el capital sino que el eje radica en la articulación del lucro privado en relación al resto del sistema productivo. El capital privado es articulado a cadenas de desarrollo más amplias que se asocian a políticas productivas, laborales, etc. La eficacia y eficiencia privada es alienada, desde el Estado, con los intereses colectivos y sociales.

## Consecuencias de la NPM: política, democracia, bienestar y desarrollo.

El impacto de la NPM tiene efectos profundos sobre todo el modelo de desarrollo y de bienestar. Incluso afecta la dimensión propiamente política en el marco de la convivencia social y el sentido mismo de la democracia representativa. Dado que en el formato general de la NPM cada estructura individual funciona como una empresa que tiene objetivos de eficiencia y eficacia particular, y que no tienen responsabilidad sobre el conjunto del sistema, se pierde el sentido de totalidad articuladora del sistema. La dinámica regida por la competencia genera que cada agencia se limite a cumplir el acuerdo contractual y obtener los resultados previstos, pero se abstiene de articular su estrategia privada con la estrategia más amplia de desarrollo. Con la NPM desaparece el sentido de coordinación entre agencias que es sustituido por la competencia. El Estado se fragmenta en sub-unidades que compiten entre sí y con agentes privados.

La introducción de la lógica de mercado en el Estado impide lograr coherencia y coordinación en las acciones públicas globales. En la competencia se pierde el sentido general y colectivo de la sociedad. La NPM tiene el resultado de generar la fragmentación interna de las estructuras públicas en unidades autónomas (aunque en distinto grado) que no están coordinadas y que además compiten entre sí. Se introduce así la lógica de la competencia y se elimina la de cooperación. Esto, hace perder capacidad y visión de conjunto al gobierno central para coordinar y conducir las políticas de esas agencias, dado que precisamente, los axiomas de la lógica de mercado son que estas unidades sean autónomas y que compitan. Por tal razón se pierde de vista la mirada de conjunto, de la totalidad de la sociedad. Libradas a la competencia, las agencias autónomas tendrán una capacidad de acción centralizada en el “micromanagement”, es decir, orientadas a la satisfacción de su sector particular, pero con carencias estructurales en cuanto al “macromanagement”, es decir, la coordinación del conjunto de esas acciones en función de una política general de nivel nacional y de la satisfacción del conjunto de demandas sociales articuladas.

Quedan como funciones básicas del Estado: regular, controlar, determinar y elegir resultados, contratar y crear las condiciones para la competencia. La modalidad de contrato modifica la forma de vinculación entre la esfera que decide y la que aplica. Se pierde el sentido jerárquico del Estado sobre las agencias prestadoras de servicio público, y en definitiva el sentido propiamente político de verticalidad. El rol del Estado pasa del formato jerárquico-autoritario a uno de mercado según lo visualizamos en el cuadro 1. Así se pierde: la integralidad de la estrategia de



desarrollo de largo plazo, los objetivos comunes conducidos desde la esfera política y la posibilidad de configurar una coordinación entre las agencias al servicio de la ciudadanía social.

El nuevo formato del sector público, se ensancha más allá del gobierno electo y el aparato administrativo incorporando además organizaciones privadas y sin fines de lucro en la elaboración y prestación de los servicios públicos. Las interacciones entre los miembros de esta red, están regidas por mecanismos auto-regulados (autorregulación o autorregulación regulada), surgidos de un juego de negociaciones y acuerdos entre ellos. El Estado, por lo tanto, deja de detentar el monopolio, ya que las formas de conducción y control se producen por vías indirectas de negociación. Esto implica a su vez, que la propia formulación, ya no está en manos del Estado central, sino que éste define las mismas en una negociación con los prestadores autónomos de las mismas. El funcionamiento pone en cuestión el concepto mismo de democracia.

En este contexto el rol del Estado queda limitado a un núcleo central encargado de las funciones de mantenimiento del orden público, regulación de las actividades económicas y sociales y garantizador de la provisión de servicios públicos básicos, dejando la prestación y la elaboración de las políticas públicas a una estructura público-privada articulada en redes que definen las políticas públicas y ejecutan los servicios.

Las técnicas del sector privado responden a una ética empresarial por lo que se hallan acompañadas del sentido mercantil del interés privado, que al implementarse en el sector público transforma los valores y principios de las personas. Existe una sustitución y desplazamiento de los valores públicos por los privados. Las actitudes y comportamientos de los servidores públicos cambian al asumir el rol de gerentes de empresa.

#### Regulación: ¿neoliberalismo o bienestar?

Finalmente, para completar un adecuado de análisis del sector público es necesario incorporar la dimensión jurídica. En el cuadro 1 articulamos dicotómicamente esta dimensión como: de un lado el “pluralismo jurídico” como funcional al neoliberalismo y del otro lado el “universalismo jurídico” como adecuado a la lógica del modelo de bienestar. Veamos ahora cómo incide esta dimensión en el análisis y cómo se articula con lo anterior.

Muchas veces el rol del Estado y la fundamentación respecto de hacia qué modelo de desarrollo o de sociedad se apunta pasa por el tipo de normativas y leyes que se sancionan. Es un punto sumamente relevante como telón de fondo o marco de encuadre de las políticas públicas.

*“Uno de los factores más relevantes en la crisis de la “estatalidad” del Derecho es el creciente protagonismo de grupos y corporaciones, sobre todo económicos, en los procesos de creación de normas. Se trata de manifestaciones de pluralismo jurídico, que resultan de especial interés para explicar el fenómeno de la desregulación. Al contrario de lo que la expresión puede sugerir, la desregulación no equivale a la anomia, sino que se identifica con el desplazamiento de normas intervencionistas, propias del Estado social, por otras cuya función se limita a asegurar la autonomía privada y la libre competencia entre sujetos que operan en el mercado. La desregulación suele justificarse en razones de eficiencia del mercado, pero también en razones de mayor legitimidad de las instancias públicas. Si bien la desregulación está cobrando importancia en el ámbito del Derecho estatal, es seguramente en el plano transnacional en el que más se advierte su presencia. Es más, cabría decir que la desregulación es la técnica normativa más característica de la sociedad global (piénsese en la nueva lex mercatoria): los agentes económicos que operan a escala global necesitan normas uniformes, adecuadas a los avances científicos y tecnológicos, que doten de seguridad y protejan frente a la delincuencia a las transacciones comerciales, y muy especialmente necesitan normas que no pongan trabas al mercado. Éste es precisamente el tipo de Derecho que propicia la desregulación.” (Marcilla Córdoba 2005: 239)*

Es de vital importancia tener presente que los aspectos jurídicos representan la base desde la cual se opera para desmontar y quitar poder al Estado en relación con el mercado y el resto de la sociedad civil. Cuando las normativas son permeables por los intereses corporativos es cuando la regulación del modelo de bienestar es desarticulada y sustituida por una regulación pro mercado. Esta re-regulación no supone una mera desregulación o retirada del Estado sino que implica un cambio de la regulación en función de un modelo de desarrollo donde el Estado cambia su rol. De manera que la regulación de corte neoliberal contiene un tipo de normativa específicamente necesaria para un modelo de mercado. La nueva regulación se fundamenta en que bajo esta lógica, es viable y sustentable el crecimiento de las economías. Así suponen que una tasa de crecimiento ascendente no puede alcanzarse sin imponer limitaciones a las libertades democráticas y a la participación de los trabajadores en la determinación de los salarios y demás

factores productivos, así como también es forzoso restringir el derecho de huelga y todas las normativas laborales relacionadas con el modelo de bienestar y demás protecciones a los trabajadores.

La desregulación o re-regulación neoliberal suele justificarse en razón de la eficiencia del mercado, pero también en razones de otorgar mayor legitimidad a las decisiones públicas a causa de la supuesta neutralidad de las normas, e incluso se sostiene que esta forma de producción normativa constituye una solución al desbordamiento del Estado asistencial, favoreciendo el funcionamiento y la mejor prestación de servicios a los ciudadanos. Ahora bien, dado que en última instancia el argumento es el de mejorar la calidad de los servicios públicos, en la práctica, la normativas diseñadas por intereses corporativos, es suavizada bajo una retórica política participativa, inclusiva y ciudadana.

El repliegue del monopolio estatal de las “Fuentes del Derecho” ha venido siendo desgastado por el gradual protagonismo de las corporaciones y grupos económicos y sociales. Hasta este cambio, los fenómenos de supra e infraestatalidad normativa, aun cuando implican la revisión de la forma de ejercicio de la soberanía nacional, habían considerando al Estado como actor clave en torno a las competencias normativas o reguladoras, es decir, no se había cuestionado que las instituciones públicas se hicieran cargo de la regulación de los asuntos de interés general. Sin embargo, esto ha cambiado. La debilitación estatal implica el desplazamiento del poder normativo hacia la influencia o participación legislativa directa de los grupos portadores de intereses económicos y sociales en la elaboración de las leyes. La relación entre los poderes públicos y los grupos sociales se invierte respecto del modelo clásico de representación política (jerárquico-burocrático) y de toma de decisiones legislativas y jurisdiccionales del Estado de Derecho (división de poderes). Estos grupos corporativos utilizan la estructura normativa del Estado para la gestión de sus asuntos particulares. En lugar de regulaciones uniformes que puedan ofrecer leyes universales, prefieren mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos de base negociadora, como el arbitraje y la mediación. La sociedad, el mercado, los grupos económicos, las corporaciones profesionales, etc., afirman su poder frente al Estado mientras que las tradicionales instituciones político-representativas y administradoras de justicia pierden centralidad en la capacidad de utilizar el inventario de la regulación. La regulación común (en tanto bien común) y uniforme (homogénea) que propicia la ley se ve paulatinamente desplazada por un gradual aumento del pluralismo jurídico particularista. (Marcilla Córdoba 2005: 240-245)

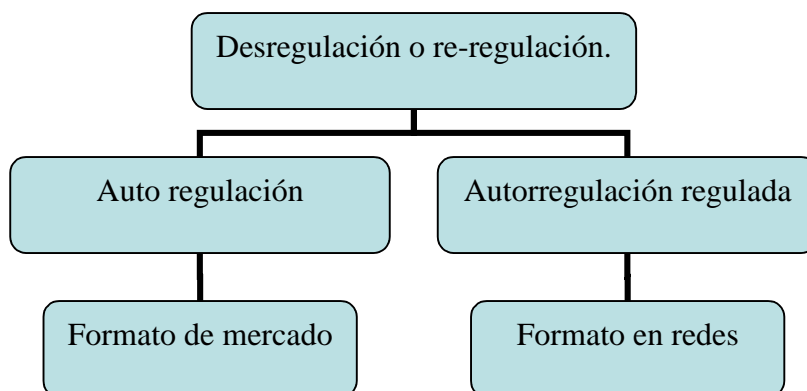
El fenómeno de las normas de origen privado se ha instalado en los sistemas jurídicos. Así, en la práctica concreta, el sistema político es penetrado por grupos organizados que defienden intereses particulares. Estos grupos intervienen directamente en la adopción de decisiones políticas y el sistema político avala normas en cuya formación el propio legislador no ha intervenido, reconoce la autonomía normativa de los sujetos privados para la gestión de sus asuntos y admite la negociación como vía de solución a sus conflictos. Lo más interesante es cómo la estrategia política posterior de legitimación de la norma esconde el proceso de su gestación, y se hace desde una retórica democrática, ciudadana, pero con cláusulas específicas (que pueden ser uno o dos artículos particulares) que contiene y legitima los intereses de grupos económicos que reciben los beneficios de esas leyes.

Como plantea Marcilla, la desregulación no se identifica con la anomia, sino con la sustitución de una legislación intervencionista, que adopta medidas políticas para influir y modificar las estructuras sociales y económicas, por otra abstencionista, tolerante con las normas procedentes de los propios agentes económicos y sociales, y limitada a garantizar la vigencia de las reglas de juego del libre mercado, en especial la libre competencia entre sujetos económicos privados, incluso favoreciendo el anonimato (secreto bancario) y poniendo limitaciones a la posibilidad de localizar a los responsables específicos de delitos económicos. La desregulación, que desde el punto de vista teórico-jurídico puede considerarse una manifestación del pluralismo jurídico, desde el punto de vista teórico-político se vincula al proyecto político neoliberal y a la práctica de introducción de normativas específicas para obtener ventajas competitivas.

La desregulación es funcional a la privatización. Ambas implican un modelo de organización económica inverso al del Estado social, basado en la entrega, por parte de los poderes públicos, de la producción de bienes y la prestación de servicios a los sujetos privados. La vía para la privatización es justamente la sustitución del régimen jurídico intervencionista e impulsor de lo público por uno abstencionista y “restaurador” de lo privado, o, lo que es lo mismo, la desregulación. La desregulación se asocia a políticas neoliberales, que propugnan la reducción del papel de los poderes públicos en el control de los mercados, mediante una legislación destinada a velar particularmente por la prosperidad de la empresa privada y tendente a reducir lo más posible las obligaciones o responsabilidades empresariales (cargas fiscales, salarios, vacaciones, bajas laborales, protección medioambiental, etc.) (Marcilla Córdoba 2005: 243-250)

Asociada a esta imagen de la desregulación como herramienta de la privatización y como método legislativo del proyecto político neoliberal, aparecen otras lecturas que rechazan interpretar aquí, en estos argumentos, un quiebre del Estado social. A modo de ejemplo puede citarse la literatura jurídica administrativista referida a la denominada “autorregulación regulada”, una matización teórica de la desregulación que se articula con un formato de redes y con la NPM. Ésta supone una forma específica de desregulación, que consiste en la aceptación por parte de los poderes públicos de las normas generadas en el ámbito privado, pero con el objetivo de que tales normas sirvan para cumplir fines de interés general. Esta línea argumenta que la desregulación no implica tanto el debilitamiento de las funciones estatales, sino una nueva forma, más efectiva, de operacionalizar e implementar las tareas propias del Estado social residual.

La “autorregulación regulada” es diferente de la mera autorregulación. Esta última consiste en la ordenación del funcionamiento del mercado a través de decisiones que excluyen a los poderes públicos, pues parten de los mismos operadores económicos que actúan en el mercado. En cambio, en el caso de la “autorregulación regulada”, las autoridades estatales toleran las normas gestadas en el ámbito privado, pero con el objeto de servirse luego de ellas para cumplir fines públicos. Así, la característica que identifica a la autorregulación regulada es la cooperación entre el Estado y los sujetos económicos privados en un formato de redes, bajo el supuesto fin de cumplir de forma más eficaz y eficiente los intereses generales. (Marcilla Córdoba 2005: 245-260).



(Construcción propia)

La “autorregulación regulada” se justifica teóricamente en la eficacia a la hora de brindar servicios públicos, y en que es una de las técnicas de desregulación menos perjudiciales en materia de debilitamiento del Estado social. También se justifica en adjudicarse que los frutos de la autorregulación de los sujetos privados representa un camino para lograr de modo más eficaz y eficiente los propios objetivos del Estado social, atenuando el desbordamiento de las autoridades ante la enorme cantidad de tareas que les corresponden en ejercicio de sus funciones. En esta perspectiva surge el “estado gestor” como alternativa al “Estado planificador”, que, como señala Laporta, *“sin ser protagonista de la economía es un actor privilegiado en la articulación de las condiciones de posibilidad del mercado; en la corrección de los fallos del mercado (...) . el Estado gestor se identifica con (...) un nuevo tipo de Estado que, sin ser incompatible con la seguridad jurídica que proporciona el Estado garante y sin renunciar a muchas de las dimensiones redistributivas y de integración social del Estado protector, evite sin embargo los obstáculos internos y los frenos burocráticos que caracterizan a este último, (...)”* (Laporta 2004: 44-45)

En el marco de la argumentación de esta forma de desregulación, asociado a las razones o suposiciones de eficacia y eficiencia de los servicios públicos, el discurso de la desregulación, como “autorregulación regulada”, recurre a razones de legitimidad del Estado ante la sociedad civil. Así lo plantea Muñoz Machado, para quien lo nuevo de las formas de desregulación como la “autorregulación regulada” es que no implica una fractura entre el Estado y la sociedad, sino la unión entre intereses públicos y privados. El Estado acepta la irrupción de la sociedad civil y su capacidad creadora de normas y la utiliza para el cumplimiento de los fines públicos. En palabras del autor: *“el Estado retrocede y abre nuevos espacios a la actuación de las organizaciones de base privada. Lo hace, sin embargo, procurando que esta acción privada sea complementaria y, desde luego, conducida hacia objetivos de interés público, aunque al mismo tiempo satisfagan aspiraciones legítimas relativas al mejor desarrollo de actividades privadas”* (Muñoz Machado 2004: 466)

Ante argumentos como este, es posible concluir que esta forma de desregulación que supone la “autorregulación regulada”, más que implicar una nueva fase del Estado social, encubre el propósito político neoliberal que pretende la disminución de los poderes públicos.

El pluralismo jurídico como multiplicidad de normas particulares, y la desregulación como herramienta para evitar las limitaciones al control del mercado por parte del Estado deterioran el

monopolio estatal de las “Fuentes del Derecho”. La desregulación cualquiera sea su variante es funcional al proyecto político neoliberal.

La desregulación adquiere preeminencia en la medida en que la globalización acompaña el aumento del poder de los agentes del mundo financiero y empresarial transnacional frente al poder del Estado. Así, Ferrajoli caracteriza la desregulación como la principal expresión de la globalización en el plano jurídico mundial.

*“El principal efecto de la crisis del Estado en el plano internacional ha sido la producción de un vacío de derecho público. Esto es, la ausencia de reglas, de límites y vínculos que garanticen la paz y los derechos humanos frente a los nuevos poderes transnacionales, públicos y privados, que han depuesto a los viejos poderes estatales o que, en todo caso, han conseguido liberarse de sus funciones de gobierno y de control. Pienso incluso que la propia globalización de la economía puede ser identificada, en el plano jurídico, con este vacío de un derecho público internacional capaz de disciplinar los grandes poderes económicos transnacionales. Obsérvese que no se trata de un vacío de derecho, que no puede existir nunca, sino de un vacío de derecho público que inevitablemente ha sido colmado por un plexo normativo de derecho privado, es decir, por un derecho de producción contractual que ha pasado a sustituir a las fuentes jurídicas tradicionales y que refleja, con frecuencia, la ley del más fuerte”* (Ferrajoli 2004: 142)

Este punto se vincula a un asunto mencionado en este trabajo en relación al rol específico del Estado neoliberal en materia de atracción de inversiones. Un país des-regulado es más atractivo para los inversionistas.

Según Held y Macgregor, la globalización está relacionada con transformaciones sociales, económicas, políticas, así como en sus principios organizativos. Las expresiones más significativas de la globalización son el crecimiento de las corporaciones multinacionales y los mercados financieros mundiales. Así se atan globalización y desregulación en clave de “sistema-mundo”

La desregulación se asocia a la crisis del Estado social como técnica productora de reglas específicas para la sociedad global. La globalización favorece que los agentes económicos privados que operan a escala mundial consigan evadir las legislaciones estatales y se protejan por normas instituidas por ellos mismos sobre la base de negociaciones. Esto resulta más efectivo en Estados débiles o emergentes. El resultado es la propagación de normas privadas y sistemas de resolución de conflictos al margen de las instancias públicas.

La legislación existente determina la llegada o no de inversión extranjera. Un mercado desregulado atrae la inversión, en cambio un mercado regulado debilita el interés del capital. De esta forma la máxima sanción que realizan las empresas contra los estados reguladores es la “No-Inversión” que además es la correspondiente amenaza con la cuál se negocian las normativas. El fundamento del poder y dominio del capitalista radica en este derecho institucionalizado de retirar el capital.

Según Held y McGrew una de las expresiones más indudables de este fenómeno es la creciente presencia y articulación de instituciones públicas y privadas en la elaboración de normas. En diversos ámbitos, han surgido instancias específicas para la producción de pautas que tienen como fin la *“estandarización técnica, la elaboración de normas profesionales, la regulación interna de las multinacionales, y, a través de la contratación mercantil, el arbitraje y otros elementos de la lex mercatoria”*. *“La combinación de actores públicos y privados está reconfigurando la base a partir de la que se están elaborando normas y sistemas normativos... Ya no existe una separación rigurosa entre trámites y mecanismos legales públicos y privados, nacionales e internacionales, y modelos de legislación y aplicación de la ley ya no se ajustan con facilidad a la jerarquía unificada de los sistemas de Estado”* (Held, D. McGrew, A. 2002: 173)

Los “paraísos normativos” se explica porque los Estados se ven forzados a competir entre sí para atraer inversiones a su territorio mediante legislaciones liberalizadoras, bajando los impuestos que gravan a las empresas y flexibilizando las normas sociales, en síntesis, suplantando normas de tipo intervencionista y asistencial por normas basadas en el *laissez faire*. La desregulación es una respuesta de los Estados nacionales al “forum shopping”, o búsqueda del ordenamiento más favorable por parte de las empresas multinacionales. (Günther 2003: 231)

La desregulación implica un vacío de Derecho, pero no de todo Derecho, sino de un Derecho público (nacional o internacional) reservado a garantizar intereses generales. Afirma Atienza que *“la desregulación no significa acabar con el poder, sino sustituir un poder (el poder del Estado) por otro poder, el que cada parte tiene en un proceso de negociación; la desregulación suele tener por ello consecuencias favorables para los que están en una situación de mayor poder económico, que pueden ejercerlo sin tener que someterse a las normas estatales”*. (Atienza 2001: 133-134)



Holmes señala que: *“cuando el Estado, la única institución social disponible que puede defender sistemáticamente los intereses de los débiles, se “privatiza”, cuando se convierte totalmente, y no parcialmente, en la herramienta de los fuertes, entonces no pueden surgir relaciones liberales entre el Estado y la sociedad (...) Mientras que un gobierno débil toma las demandas secuencialmente y cede frente a la presión por subsidios hasta que la caja registradora se vacía, un gobierno fuerte reúne todas las demandas, identifica cuáles son las más importantes y entrega un paquete para satisfacer, al menos en parte, a los solicitantes más indicados”* (Holmes 2004: 145-149)

La dimensión jurídica vista de esta forma aporta a la comprensión del proceso más amplio que supone la relación entre el Estado y el mercado. En base a estos elementos y los anteriores es posible extraer algunas conclusiones que articulen la NPM con la desregulación.

### Conclusiones

La estructura del sector público y las reformas que allí se operen representan un núcleo central en las estrategias encaminadas hacia la edificación de un Estado al servicio de un modelo de desarrollo y de bienestar nacional. La lógica del nuevo paradigma de la gestión pública que incorpora los criterios de eficiencia y eficacia de mercado al Estado contiene riesgos subyacentes que pueden implicar la pérdida de equidad social y de la calidad de la democracia. La revalorización del Sector Público requiere reconstruir una lógica sistémica limitando la lógica privada dentro del Estado. Asociado a esto, la dimensión jurídica juega un rol central ya que influye determinadamente en modelar un Estado desregulado y plural jurídicamente al servicio del neoliberalismo o un Estado con un universalismo jurídico al servicio de modelo de bienestar. Tanto la lógica gerencial como el pluralismo jurídico liberalizador debilitan al Estado y por tanto limitan la capacidad de intervención con un sentido desmercantilizador.

En este trabajo intentemos articular la dimensión del sector público con la dimensión jurídica ordenando las diferentes propuestas a los modelos de desarrollo más amplios. Encontramos que es posible determinar qué líneas de reforma del sector público y que líneas de construcción jurídica son funcionales al modelo neoliberal. Asociado a esto planteamos cómo la alternativa al neoliberalismo supone la articulación de un sector público y un corpus legislativo que implique la presencia de un Estado de bienestar al servicio de una sociedad desmercantilizada. Juntar y atar estas dos dimensiones y alinearlas a los modelos son los aportes que podemos dar en este trabajo.

## BIBLIOGRAFIA

- Arias, X. 1996. *La formación de la política económica*, Madrid: Civitas.
- Atienza, M. 2001. *El sentido del Derecho*. Barcelona: Ariel.
- 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.
- Chevallier, J. 1994. *Le service Public*. Paris: PUF, Collection Que sais-je.
- Cohen, E., y Franco, R. 1988. *Evaluación de proyectos sociales*, Buenos Aires: GEL.
- 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 Mangement 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.
- 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.
- Narbondo, P. 2006. "Reflexiones críticas sobre el universalismo básico". En *Revista Uruguay de Ciencia Política* 15: 151-172.
- Narbondo, 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.
- 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.

