

6. LAS EMPRESAS PÚBLICAS, EL GOBIERNO REPRESENTATIVO Y LA EFICIENCIA SISTÉMICA

Pedro Narbondo

Introducción

En este capítulo se propone una reflexión desde la ciencia política sobre el rol y la significación de las empresas públicas y las características específicas de su relación con el gobierno representativo. En primer lugar se plantea que el Estado neoliberal mantiene y crea, según sus necesidades, servicios sociales y económicos diversos, delegando lo más posible su producción a empresas privadas y promoviendo la reproducción de la lógica de mercado al interior del sector público. En este sentido, el paradigma de la llamada *nueva gestión pública* (NGP) es coherente y estrictamente funcional el punto de vista neoliberal. En segundo lugar se argumenta que en el presente contexto de globalización y posfordismo los Estados siguen vigentes y se están transformando a través de luchas populares articuladas y empoderadas por el proceso democrático representativo. Las empresas estatales son entendidas no sólo como un instrumento, sino también como un actor fundamental del proceso de desarrollo.

Asimismo, se sostiene que para que las empresas públicas tengan real sentido en una perspectiva amplia de desarrollo y de expansión del bienestar social tienen que cumplir dos requisitos básicos. El primero es que las empresas públicas estatales deben estar dirigidas —no sólo en la definición de sus objetivos y de la regulación de su ámbito de acción, sino también en su gestión estratégica y cotidiana— por directorios políticamente designados y subordinados en todo momento, en el marco de la ley y de las autonomías funcionales, a la autoridad jerárquica del gobierno democrático representativo. El segundo es que tienen que tener personal técnico apropiado, calificado y con garantías específicas para que su estricta subordinación a la conducción de la política representativa se de en el marco de la racionalidad legal y técnica del Estado de Derecho.

Las empresas públicas, el Estado neoliberal y la Nueva Gestión Pública

Las empresas públicas existen para producir y proveer bienes y servicios *públicos*; es decir de y para toda la ciudadanía. Esto no significa que sólo las empresas esta-

tales puedan operar en este campo. También lo pueden hacer empresas privadas reguladas y contratadas por el Estado para lograr objetivos o producir bienes y servicios que la normativa legal defina como públicos.

Esta práctica de delegar responsabilidades a empresas privadas con fines de lucro se ha desarrollado con fuerza y amplitud con las reformas neoliberales. Una de las razones por las cuales el Estado neoliberal es *neo* y no simplemente *liberal* es porque asume la responsabilidad de crear, mantener o garantizar un sistema de bienestar público y la producción de bienes y servicios económicos estratégicos pero no rentables. Lo específico del Estado neoliberal es que privatiza la producción e introduce la lógica del mercado en la producción y provisión de bienes y servicios públicos (Neffa, 1999; Jessop, 2008; Amable, 2011; Harvey, 2005; Narbondo, 2011a).

El Estado neoliberal puede ser un Estado de Bienestar. Su especificidad reside en ser un Estado con derechos sociales residuales y una amplia mercantilización de bienes y servicios que, aunque privatizados y mercantilizados, siguen siendo públicos, no orientados a asegurar el bienestar individual, sino de la ciudadanía en su conjunto. Por ejemplo salud, educación, jubilaciones, electricidad, agua y saneamiento y telecomunicaciones; áreas que siguen siendo sistemas esencialmente públicos aunque el Estado delegue su provisión a empresas privadas. El Estado neoliberal tiene el rol de fijar los objetivos públicos, controlar que se cumplan, regular para hacer compatible el logro de los objetivos públicos con la lógica del mercado y las ganancias de las empresas privadas y eventualmente, según el arreglo regulatorio, subsidiar los componentes no rentables. Esta lógica implica un *trade-off*, ya que lo público debería ser de todos y para todos los ciudadanos y residentes con independencia del poder de compra. Las empresas privadas buscan maximizar su rentabilidad privada. Por lo tanto el interés de ellas es que la regulación del servicio público minimice los componentes no rentables y amplíe lo más posible los productos y ámbitos librados a la libre competencia por precios y calidad del producto, demandando subsidios estatales para proveer los componentes no rentables (Narbondo, 2011 a).

Lo mismo sucede en el terreno de la producción de bienes y servicios no rentables —o con componentes no rentables— cuando se producen y proveen en las cantidades y condiciones adecuadas al desarrollo de la eficiencia sistémica de la economía nacional. El Estado debería asumir la responsabilidad de producir o garantizar la producción de infraestructuras de distinto tipo (carreteras, algunos componentes del transporte ferroviario, de las telecomunicaciones, distintos tipos de energía, etc.), pero desde la lógica neoliberal el Estado debe limitar al mínimo la producción y provisión estatal de bienes y servicios (Williamson, 1998), privatizando u otorgando concesiones a empresas privadas.

Para el Estado neoliberal, o más precisamente para los gobiernos neoliberales y los grupos de interés con poder e influencia, esta lógica de acción es perfecta.

En esta época de globalización y posfordismo los Estados compiten entre sí para atraer la inversión de capitales privados. La estrategia del Estado neoliberal es maximizar las posibilidades de ganancia de los inversores privados. Por otra parte, esta lógica es funcional al principio neoliberal de ampliación de la eficiencia y la competitividad sistémica de la economía. Para el neoliberalismo el mercado es el mejor y más eficiente asignador de los recursos para inversión y consumo (Jessop, 2008).

El paradigma de la NGP es el modelo funcional de articulación del poder del gobierno y del Estado con respecto a las empresas que producen y proveen servicios públicos. Este paradigma tiene como característica central la introducción de la racionalidad de gestión del sector privado en el Estado y en el sector público. El aparato estatal dirigido por el gobierno representativo, central o descentralizado, se concentra en las funciones de definición de objetivos, contratación de las empresas concesionarias, regulación y control. La ejecución concreta de las acciones en función de los objetivos públicos es traspasada a empresas privadas en relación contractual con el Estado. Las relaciones contractuales previstas por la NGP también permiten que cuando no se pueda privatizar alguna empresa pública ésta funcione con la misma lógica de competencia en el mercado o cuasimercado de servicio público.

La NGP también indica que la selección de los gerentes a contratar para dirigir una empresa pública se realice por procedimientos de evaluación por instancias no politizadas y con criterios meritocráticos y gerenciales. Bajo el sistema de carrera weberiano, el personal administrativo, técnico y jerárquico también era seleccionado y designado por procedimientos de evaluación con criterios técnicos independientes de las decisiones políticas del gobierno. Pero todo el personal técnico, hasta las más altas jerarquías de carrera, estaba subordinado a directores (o el término que se utilice en cada caso) designados y removibles por decisión discrecional política del gobierno representativo. La NGP, por el contrario, reemplaza a los directores de designación política por gerentes designados y no removibles en base a criterios políticos, sino sólo a partir de criterios técnicos y por procedimientos e instancias independientes del gobierno representativo. A su vez, a los gerentes se les otorga libertad de acción y decisión para conducir la empresa en el período contractual en función de competir en el mercado o cuasimercado. Para garantizar su interés en ser eficaces y eficientes, sus remuneraciones y/o la renovación del contrato se relacionan a su éxito en el mercado; o sea, al logro de los objetivos establecidos en el contrato en base a criterios de costos y beneficios para la empresa. Aunque la empresa siga siendo nominalmente estatal, pasa a operar con la misma lógica de las empresas privadas (Cunill Grau, 1999; Brugué, 2006; Narbono, 2011a y 2012). De esta manera el paradigma de la NGP es funcional a la lógica de provisión de servicios públicos del tipo neoliberal.

Eficiencias e ineficiencias del Estado neoliberal

La experiencia de más de tres décadas reformas neoliberales muestra que esa lógica de acción no sólo genera desigualdad social, sino que además en muchos aspectos también es ineficiente. Eficiencia implica eficacia. Esta última significa alcanzar los resultados u objetivos buscados de la manera más satisfactoria posible. Eficiencia es alcanzar los resultados u objetivos buscados de la manera más satisfactoria posible con el menor costo relativo posible.

El neoliberalismo se ha demostrado eficiente para impulsar períodos de crecimiento económico. También ha sido eficiente para crear las condiciones para que los capitalistas maximicen sus ganancias privadas. Finalmente —sin proponer una enumeración exhaustiva— ha sido eficiente para aumentar los salarios y los ingresos en el mercado laboral en función del nivel de calificaciones y capacidad de adaptación a las demandas del mercado (Gough y Therborn, 2010). Pero el neoliberalismo no ha sido eficiente para disminuir la desigualdad y la desintegración social. Tampoco es eficaz en satisfacer las necesidades y expectativas de los perdedores de la eficiencia neoliberal. La desigualdad y la desintegración social tienen obviamente efectos negativos, con tendencia a la auto reproducción, en los sectores sociales que se empobrecen, o caen en la escala de ingresos y oportunidades alejándose de los sectores de más altos ingresos y oportunidades (Stiglitz, 2002; Chang, 2012; CEPAL, 2012).

Pero a pesar del dominio global del neoliberalismo esta lógica no se impuso en todos los países y en todo este tiempo por igual. En los últimos años del siglo XX y en las primeras décadas del siglo XXI comienza manifestarse la evidencia de que siguen existiendo distintos tipos de capitalismo con distintas combinatorias de libre mercado, coordinación en redes e intervención del Estado en la economía y en los sistemas de bienestar. Más específicamente se constata que hasta países antes llamados subdesarrollados o atrasados han tenido éxito en avanzar en su desarrollo y salir de su especialización en la producción de bienes y servicios con bajo valor agregado nacional. El Estado ha asumido funciones fuertemente heterodoxas con respecto al recetario neoliberal del Consenso de Washington. En los casos exitosos, siendo China el más notorio e importante por el tamaño de su economía y por su impacto en la economía mundial, el Estado juega un potente rol desarrollista similar al que cumplió en épocas anteriores en Japón, Corea y Taiwán.

En América Latina, las últimas décadas del siglo XX estuvieron marcadas por una fuerte hegemonía neoliberal, aunque con distinta profundidad y amplitud en cada país. Pero en las primeras décadas del siglo XXI se produce un cambio de correlación de fuerzas en varios países del subcontinente, que eleva al gobierno por vías democráticas a fuerzas políticas con objetivos y estrategias de acción anti-neoliberales. No en todos los países de la región se produce este cambio, y en los que se ha producido se observan importantes diferencias. En Venezuela, Bolivia

y Ecuador las nuevas fuerzas políticas en el gobierno tienen discursos más radicalmente anticapitalistas, aunque también con diferencias entre ellas. En Brasil, Argentina y Uruguay, con variantes importantes entre los gobiernos, los objetivos de las fuerzas de izquierda o progresistas no son explícitamente anticapitalistas, sino anti-neoliberales, contrarios a la hegemonía del libre mercado en la economía y en la producción y provisión de bienes y servicios sociales.

Más allá de diferencias en sus objetivos y estrategias, los gobiernos progresistas o de izquierda comparten la convicción de que el Estado tiene que jugar un importante rol desarrollista y de construcción y conducción de un sistema de bienestar con derechos para todos, que combine políticas y servicios públicos focalizados para problemas y demandas específicas con políticas y servicios sociales públicos con derechos universales, en relación no de exclusión o de separación, sino de complementariedad y reforzamiento recíproco (Boschi y Gaitán, 2008; Thwaites Rey, 2010). Otro elemento común y novedoso por su generalización es que todas las fuerzas anti-neoliberales que han llegado al gobierno en las primeras décadas del siglo XXI lo han hecho a través de procesos electorales democráticos y gobiernan en el marco de Estado de Derecho.

En todos los casos, europeos, asiáticos o latinoamericanos, no se trata de un simple mantenimiento o retorno del intervencionismo estatal en la economía de tipo keynesiano o de tipo desarrollista cepalino de las décadas de 1950 y 1960. En la era de la globalización y el posfordismo la intervención desarrollista se hace con economías nacionales más abiertas que en el periodo fordista y más por el lado de la oferta que de la demanda (Boix, 1996; Jessop, 2008; Boschi y Gaitán, 2008; CEPAL, 2012; Narbono, 2012).

La democracia no es condición ni causa necesaria de los Estados desarrollistas. El Estado cumplió exitosamente un rol desarrollista en Corea y Taiwán, bajo regímenes dictatoriales. En China, el Estado cumplió y cumple un activo papel desarrollista con un régimen autoritario de partido único. Pero la democracia representativa puede ser uno de los componentes del sistema desarrollista y condicionar el tipo de desarrollo y su articulación con la construcción de Estados de Bienestar. En Europa occidental y del norte, a partir de la década de 1930 y sobre todo después de la segunda guerra mundial, la intervención del Estado en la economía se dio en el marco del orden democrático, con gobiernos surgidos de elecciones libres y con ciudadanía política universal. Esto fue un condicionante importante del tipo de desarrollo en esos países. Sin duda la democracia no es tampoco causa y condición necesaria de los Estados de bienestar, ya que los inicios de los sistemas de bienestar se dieron bajo regímenes con fuertes restricciones a la libertad electoral, como la Alemania de Bismarck (Khune y Sandler, 2010; Glennerster, 2010; Ferrera, 2010; Peng y Wong, 2010).

En esta perspectiva, las empresas públicas de propiedad estatal tienen una importancia muy grande como recursos de poder de los gobiernos progresistas o

de izquierda para promover exitosamente un modelo de desarrollo y sistemas de bienestar social distintos y alternativos al modelo neoliberal. Las empresas públicas fueron muy importantes en las intervenciones estatales keynesianas. Tanto o más importante lo son en la actualidad, en momentos en que el Estado desarrollista tiene que intervenir más por el lado de la oferta que de la demanda, aunque no exclusivamente (Boix, 1996; Chang, 2012; CEPAL, 2012).

Las empresas públicas y el gobierno representativo

Las empresas públicas son definidas y construidas por decisiones del gobierno orientadas a producir y distribuir bienes y servicios definidos como públicos: importantes para el bienestar de toda la ciudadanía y/o para el desarrollo de la eficiencia sistémica. Esto implica que las empresas públicas actúan con una lógica desmercantilizada y en función de objetivos desmercantilizados. Por lo tanto, estas empresas pueden ser un factor de relativa autonomía de la acción del Estado y del gobierno con respecto al mercado y la lógica mercantil (Scokpol, 1995; Chang, 2012). Pero para que esto suceda el Estado y el gobierno tienen que tener efectivo poder y control sobre las empresas públicas.

Esto implica, en primer lugar, que las regulaciones de los servicios públicos no impongan la primacía de los constreñimientos del mercado, sino la lógica de la política pública. También se necesita que las empresas públicas cuenten con los recursos institucionales adecuados para fortalecer la lógica de acción desmercantilizada frente a la lógica de la rentabilidad empresarial. Esto no quiere decir que las empresas públicas no puedan ser rentables o que su rentabilidad empresarial no sea útil e importante —en muchos casos se las define como *empresas* precisamente por la alta rentabilidad de su actividad—, pero sus operaciones deben responder a la realización de los objetivos definidos por el gobierno (Narbondó, 2012).

Es necesario también que las empresas del Estado nos sean pequeñas, testimoniales y residuales, sino que sean fuertes y potentes, con capacidad de acción eficaz y eficiente a nivel nacional en su sector de actividades.

En tercer lugar, es necesario que el gobierno no solo fije o defina los objetivos, regule y controle a las empresas públicas estatales, sino que también dirija efectivamente la gestión. Esto significa que las máximas autoridades jerárquicas dentro de las empresas públicas sean designadas y removibles por el gobierno con discrecionalidad política en el marco de la legalidad y las correspondientes relaciones con el parlamento. Implica también que el gobierno pueda intervenir para anular, cambiar o exigir decisiones de las máximas autoridades jerárquicas dentro de las empresas públicas (Cunill, 1999; Schick, 2004; Brugué, 2006; Narbondó, 2011).

Para que el control efectivo de las empresas públicas constituya un poder del Estado y del gobierno real y eficaz también se requiere que la conducción política se articule con personal técnicamente calificado, adecuado y comprometido con la lógica del servicio público. El gobierno democrático representativo,

por más apoyo electoral y más voluntad política que tenga, si no tiene aparatos administrativos técnicamente calificados y apropiados es impotente, porque no tiene capacidad real para efectivizar sus objetivos. De la misma manera, por más voluntad firme y clara que tenga el gobierno, si las empresas estatales no tienen el personal adecuado serán impotentes para alcanzar los objetivos públicos, tanto en situación de monopolio como en situación de cuasimercado. El nexo y la articulación entre los políticos y los técnicos configuran una compleja relación de poder e intereses cuya forma de resolución es un factor importantísimo de la capacidad y el tipo de acción estatal.

El poder del personal administrativo del Estado se funda en el conocimiento especializado en la realización concreta y efectiva de las funciones estatales. No es un conocimiento abstracto o académico, aunque puede requerir de formación especializada, en algunos casos de muy alto nivel universitario. Pero esa formación es poder en tanto es aplicada a conocer y manejar las funciones concretas del aparato estatal. En tanto el personal tenga estabilidad en el empleo estatal su conocimiento especializado aplicado también es poder, al constituir la memoria institucional frente a equipos de gobierno que, en democracia, es normal y esperable que roten según el ciclo electoral y gubernamental. La memoria institucional es el conocimiento de la aplicación de las leyes y regulaciones procedimentales del Estado de Derecho y de cómo actuar conforme a ellas. Pero no es sólo eso: es también la memoria del funcionamiento del Estado en sus distintos niveles y unidades organizativas, de las capacidades y conductas formales e informales, de la relación con la sociedad civil, el mercado, el sistema político, otros Estados, etc. Ese poder es autoridad y por ende fuente de autonomía relativa ante las variaciones de la política representativa. También es fuente de autonomía relativa con respecto al mercado, el capital privado, los grupos de interés, la sociedad civil y los organismos internacionales (Milliband, 1981; Poulantzas, 1981; Scokpol, 1995; Evans, 1996 y 1998; Narbono, 2011a, 2011b y 2012).

Los funcionarios que son seleccionados y promovidos por méritos técnicos no son electos ni tienen que ser reelectos por la ciudadanía ni por sus representantes electivos. Esta autonomía relativa de los funcionarios técnicos con respeto al gobierno y la elección ciudadana es virtuosa para la racionalidad legal y técnica de la acción estatal. Pero al mismo tiempo, si el personal técnico administrativo de una empresa pública no responde a la conducción del gobierno representativo, sus intereses particulares y corporativos priman y se superponen a los intereses del conjunto de la ciudadanía, generando incoherencias y fallas de coordinación entre empresas públicas en detrimento de la eficiencia sistémica del Estado y de la economía nacional.

El gobierno democrático representativo es un factor de autonomía con respecto al mercado y los poderes facticos privados con o sin fines de lucro, porque los representantes electos tienen un poder que no depende exclusivamente de los sectores más poderosos en términos de capital económico, cultural o social (Nar-

bondo, 2011a, 2011b y 2012). Al gobierno se accede por mecanismos electorales y de movilización de las masas populares que los políticos que aspiran a la elección controlan y saben manejar. Por supuesto que el poder de los políticos electos o que aspiran a ser elegidos depende en parte del apoyo del capital privado y de los grupos con mayor poder cultural o social, pero la capacidad de ganar el voto de las mayorías ciudadanas y el apoyo de movimientos de masas puede desarrollarse y tener éxito en base a actividades orientadas por objetivos políticos desmercantilizadores y de ciudadanía universalista, que compensa con esfuerzo individual y movilización colectiva la falta de apoyo del capital o de las élites culturales o sociales (Dahl, 1991).

Al mismo tiempo, el gobierno representativo es un factor de enraizamiento con las masas populares, ya que para ser electos y reelectos los representantes nacionales tienen que tener en cuenta los intereses y necesidades de las mayorías ciudadanas. Por supuesto que esto no significa que el gobierno representativo sólo tenga en cuenta los intereses de la ciudadanía y que no sea sensible a los intereses de las regiones o los sectores sociales más poderosos. Pero, ineludiblemente, los representantes nacionales tienen que tener en cuenta los intereses ciudadanos, ya que de éstos depende su acceso a los cargos gubernamentales y su reelección. Este fue uno de los factores importantes de surgimiento y desarrollo de los Estados de Bienestar de inspiración keynesiana. Con la universalización de la ciudadanía política en la primera mitad del siglo XX, los gobiernos representativos —en algunos casos socialdemócratas, pero también conservadores, demócrata cristianos, gaullistas, etc.— promovieron en Europa occidental y del norte la expansión de los derechos de la ciudadanía social. Por el mismo motivo son también en la actualidad, con relativa independencia del signo del partido o de las coaliciones de gobierno, un factor de recalibramiento, mantenimiento e incluso ampliación y diversificación de los derechos sociales.

En América Latina, la democracia representativa ha sido y es un factor fundamental (no el único) para que las masas populares decepcionadas y golpeadas por las reformas y políticas neoliberales de finales del siglo XX conduzcan al gobierno nacional a fuerzas políticas con programas de ampliación de los derechos sociales y de expansión del rol desarrollista del Estado en la economía nacional.

La gobernanza participativa de redes y el control de las empresas públicas

Como ya fuera señalado, las empresas estatales potentes y con una dirección subordinada a la conducción del gobierno representativo constituyen importantes instrumentos, estructuras y actores para la ejecución de políticas de producción y provisión de bienes y servicios públicos en áreas estratégicas para la eficiencia sistémica de la economía nacional, con mayor valor agregado que la que determina el mercado para un país subdesarrollado y tendiente a la ampliación de prestaciones sociales y los derechos de ciudadanía.

La subordinación a la conducción política del gobierno representativo conlleva en todo el aparato estatal, y por ende también en las empresas públicas, el riesgo del manejo clientelar de los llamados recursos humanos. Como ya fuera advertido, para que haya conducción efectiva del gobierno sobre las empresas públicas es necesario que los cargos de dirección superior dentro de cada empresa sean designados y removibles en todo momento por decisión jerárquica del gobierno, en el marco de la legalidad y con control parlamentario. En la medida que se trata de organizaciones complejas, se pueden necesitar otras designaciones políticas en puestos de asesoramiento a la dirección o en puestos jerárquicos estratégicos directamente subordinados a la dirección. Pero si estos nombramientos se extienden y se generalizan de manera formal o informal, el funcionamiento de la empresa se vuelve ineficiente en relación a sus objetivos públicos. En primer lugar porque la empresa pierde capacidad de acción, ya que el personal técnico no es incorporado en consideración de su capacidad y adecuación técnica, sino por motivos políticos. En segundo lugar porque los funcionarios técnicos pierden la autonomía relativa con respecto a la política representativa, sin poder cumplir sus funciones al abrigo de presiones indebidas de los políticos representativos —y por intermedio de éstos del capital privado y de los intereses particulares de la sociedad civil—.

Para evitar lo anterior es necesaria la subordinación estricta del aparato y el personal técnico y administrativo del Estado en sus distintas subunidades organizativas. Es imprescindible asegurar que el dominio de la democracia sobre la tecnocracia se acompañe y se articule con sistemas de garantías legales sistemáticamente cumplidos o aplicados.

La existencia de una burocracia con autonomía relativa fue un factor fundamental para que la llegada al gobierno de partidos de masas con la universalización de la ciudadanía política en Europa occidental y de norte, a mediados del siglo XX, no se tradujera en clientelismo para pagar y satisfacer las demandas y expectativas de sus militantes y votantes (Sokopol, 1995). Las burocracias de carrera, con sus garantías para la selección y promoción meritocrática y para que la acción estatal pública se realice en el marco de la racionalidad legal y técnica, clausuraba o contribuía a limitar la opción clientelar.

De esta manera la técnica y la tecnocracia se subordinan a la democracia y a la política representativa. Estos no son meros mecanismos de legitimación, sino que tienen efectiva y eficiente capacidad de acción, en tanto el gobierno manda efectivamente sobre un aparato administrativo con la capacidad técnica adecuada. Esto no es ninguna utopía. Este sistema de articulación de gobiernos democráticos representativos con burocracias técnicamente calificadas ha funcionado en los países de Europa continental y del norte. Ha sido fundamental en el desarrollo de los Estados keynesianos exitosos, con eficiencia sistémica articulada con sistemas de bienestar basados en derechos para todos los ciudadanos. Y con modificaciones

y adaptaciones, pero manteniendo los principios fundamentales —como neoweberianismo, utilizando el concepto propuesto por Pollit y Boukhaert (2004)— sigue funcionando en varios países en la actualidad.

En América Latina, esta articulación entre gobiernos y burocracias de carrera —no meramente formal, sino con garantías efectivamente vigentes contra el manejo clientelar de los políticos y las presiones de los poderes fácticos de la sociedad civil y el mercado (Vellinga, 1997; Smith, 1997)— es uno de los aspectos que ha fallado o ha faltado en muchos países. Aun así, en varios casos —especialmente en Brasil pero también en menor escala y en distintos momentos en otros países— las políticas desarrollistas han sido exitosas, con enclaves de mayor racionalidad en la articulación político-administrativa, en particular en el ámbito de muchas e importantes empresas estatales. Pero aun con estos matices la cuestión de la articulación de la política y el gobierno con la selección y el manejo del personal público ha sido uno de los talones de Aquiles de los Estados latinoamericanos. Incluyendo a gobiernos con proyectos desarrollistas y de ampliación y universalización de los derechos sociales.

Pero no se trata de reconstruir el Estado burocrático weberiano tal como existió y fue exitoso en épocas anteriores y en los países keynesianos. Es necesario profundizar en la propuesta de adaptaciones e innovaciones para responder exitosamente a nuevas condiciones y demandas económicas, tecnológicas, políticas y sociales, aunque sigue siendo fundamental mantener, reconstruir o construir sus principios centrales.

En los países de Europa occidental y del norte, el actual crecimiento en tamaño y complejidad del sector público, la flexibilidad exigida por el régimen productivo posfordista, la diversificación de las demandas de servicios públicos y la creciente exigencia ciudadana de mayores niveles de democratización del Estado y del sector público, se traducen en lo que una vasta literatura denomina *gobernanza participativa de redes* (Hirst, 2000; Mayntz, 2001; Hall y Soskice, 2001; Pollit, 2007). Este modelo se ha desarrollado en países donde el Estado de Bienestar keynesiano ha sido fuerte, caracterizado por un capitalismo basado en redes con participación de empresas, trabajadores y el gobierno nacional o subnacional. En América Latina también es posible reconocer impulsos hacia el desarrollo de la gobernanza participativa, muchas veces asociada y articulada en posición subsidiaria con reformas neoliberales y neo-gerencialistas del Estado. Pero la gobernanza participativa forma parte también de los programas políticos y de las prácticas de los gobiernos anti-neoliberales que han surgido en varios países de la región en las primeras décadas del siglo XXI.

La gobernanza participativa de redes se caracteriza por la ampliación de espacios de participación de distintos tipos de actores en la elaboración e implementación de las políticas públicas y en la conducción y control de los servicios públicos. Presupone la descentralización funcional y territorial del sector público

con órganos de conducción y control electos por distintos colectivos sociales, trabajadores, usuarios, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales, etc., vinculados de una manera o de otra con un servicio público o un sector de política pública.

Ahora bien, aquí también se plantea la cuestión de la articulación entre la democracia y los aparatos administrativos técnicamente calificados y adecuados. Si éstos no existen o son débiles y sin real capacidad técnica, los órganos de dirección democrática descentralizados son impotente para actuar. Y si existen y tienen las capacidades técnicas adecuadas, pero de hecho o de derecho no están efectivamente subordinados a la conducción jerárquica de los órganos de dirección democráticos y descentralizados funcional o territorialmente, éstos también son impotentes.

Pero si los órganos democráticos descentralizados tienen realmente poder sobre los aparatos administrativos, también se genera el riesgo y la posibilidad del clientelismo y el manejo político. En general, la llamada gobernanza participativa de redes no es directamente participativa. Salvo en ámbitos de acción muy pequeños la participación en los órganos de dirección de las empresas o las agencias de servicios públicos descentralizados implica representación. Son los representantes electos o designados por sus respectivos colectivos los que dirigen los aparatos técnicos y administrativos. Por lo tanto aquí también se plantea la necesidad de articular la conducción de los órganos democrático-representativos con garantías específicas para que el personal administrativo sea seleccionado y promovido con criterios de calificación y adecuación técnica, para que puedan actuar con racionalidad técnica y legal correspondiente al Estado democrático.

Por otra parte, tanto la descentralización territorial como funcional pueden generar y fortalecer tendencias hacia la ampliación de desigualdades en el acceso a bienes y servicios públicos y en el desarrollo económico de regiones o sectores productivos. Existen diferencias de poder entre regiones del territorio nacional por distintas y desiguales dotaciones de poder económico, cultural, geopolítico, etc. La descentralización de los aparatos estatales sin contrapeso fuerte del gobierno central representativo del conjunto de la ciudadanía tenderá a expresar esa desigualdad de poder entre regiones, y por consiguiente entre sus ciudadanos y residentes. También existe diferencia de poder entre los distintos actores que participan en la gobernanza de redes de los servicios públicos o en las políticas económicas. Y existen diferencias de necesidades e intereses entre los diversos participantes: usuarios individuales, usuarios organizados, empresas privadas usuarias de servicios públicos o destinatarias de políticas de apoyo estatal, empresas privadas con o sin fines de lucro proveedoras de servicios públicos, organizaciones de la sociedad civil, etc. (Narbondo, 2011a y 2011b).

Finalmente, la gobernanza participativa, con su multiplicación de agencias descentralizadas y autogobernadas, aunque sea por mecanismos democráticos,

genera al igual que la descentralización gerencialista del paradigma de la NGP incoherencia y falta de coordinación del sector público en función de las necesidades del conjunto de la economía y en función de la eficiencia sistémica del Estado y de la economía nacional.

Para contrarrestar las tendencias a la desigualdad y a la incoherencia es fundamental el poder efectivo que mantenga y desarrolle el gobierno representativo del conjunto de la ciudadanía. Un componente muy importante de ese poder es que el gobierno central disponga para actuar y lograr sus objetivos de conjunto de un aparato administrativo de alcance nacional técnicamente calificado y a su servicio. No basta para eso un aparato administrativo que sólo asuma las funciones regulatorias, de control y de negociación con los órganos descentralizados territorial o funcionalmente y con los actores de la sociedad civil y el mercado. Si el Estado sólo tiene esas capacidades el gobierno representativo del conjunto de la ciudadanía es extremadamente débil, porque es dependiente de los órganos de conducción descentralizados y de los actores que controlan efectivamente la capacidad de producción y provisión concreta de bienes y servicios públicos.

Por eso es muy importante la existencia de empresas estatales con capacidad de acción a nivel nacional, por la abundancia y adecuación técnica de sus recursos materiales y por la capacidad técnica de sus funcionarios, subordinadas a la conducción jerárquica del gobierno representativo no sólo en la definición de los objetivos, sino también en la gestión y acción corriente. Esto implica empresas públicas con sistemas institucionales de articulación entre la política y la técnica —que serán variados y variables según casos y trayectorias de países o sectores de actividad— que establezcan la subordinación estricta del personal a la conducción jerárquica de directores designados y removibles políticamente, con garantías específicas para que los primeros sean seleccionados, promovidos o despedidos en base a criterios técnicos, y para que cuenten con autonomía relativa para actuar con racionalidad legal y técnica bajo la conducción jerárquica de los segundos.

Referencias

- Amable, B. (2011). "Morals and Politics in the Ideology of Neoliberalism". *Socio-Economic Review*, 9.
- Boix, C. (1996). *Partidos políticos crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Madrid Alianza Universidad
- Brugué, Q. (2006). "Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa". *Reforma y Democracia*, 29.
- Boschi, R. y F. Gaitán (2008). "Gobiernos progresistas, agenda neodesarrollistas y capacidades estatales: la experiencia reciente en Argentina, Brasil y Chile". *Análisis de Conjuntura OPSA*, 1, enero.
- CEPAL (2012). "Cambio estructural para la igualdad. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL. San Salvador, 27 a 31 de agosto 2012". Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chang, H-J. (2012). *23 cosas que no te cuentan sobre el capitalismo*. Buenos Aires: Debate.
- Cook, A.L. (2004). "Managing for Outcomes the in New Zealand Public Management System". Auckland: New Zealand Treasury.
- Cunill Grau, N. (1999). "Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración pública. Retos de las reformas de segunda generación". *Nueva Sociedad*, 160: 58-80.
- Dahl, R. (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*. México: Alianza.
- Evans, P. (1996). "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo económico*, 35.
- Evans, P. (1998). "Alternativas al Estado desarrollista. Lecciones de la crisis de Asia Oriental". *Nueva Sociedad*
- Ferrera, M. (2010). "The South European Countries". En F. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, y C. Pierson (eds.) *The Oxford Handbook of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Glennester, H. (2010) "The Sustainability of Western Welfare States". En F. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, y C. Pierson (eds.) *The Oxford Handbook of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Gough, I. y G. Therborn (2010). "The global future of Welfare". En F. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, y C. Pierson (eds.) *The Oxford Handbook of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. y D. Soskice (2001). *Varieties of Capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Hirst, P. (2000). "Democracy and Governance". En P. Jon (ed.) *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press)
- Jessop, R. (2008) *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Khunle, S. y A. Sandler, A. (2010). "The Emergence of the Western Welfare State".

- En F. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, y C. Pierson (eds.) *The Oxford Handbook of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Mayntz, R. (2001). "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Revista del CLAD*, 21, octubre.
- Miliband, R. (1981). *El Estado en la sociedad capitalista*. México, DF: Siglo XXI.
- Neffa, J.C. (2009). "Crisis y emergencia de Nuevos Modelos Productivos". En E. de la Garza (ed.) *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Narbond, P. (2011a). "Contratos gerencialistas, Estado Neoliberal y autonomía enraizada". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20.
- Narbond, P. (2011b). "La reforma de la administración central del Uruguay: entre el neoweberianismo y un mix subdesarrollado de carrera desvirtuada y contractualismo gerencialista incompleto". En G. Caetano, M.E. Mancebo, y J.A. Moraes (eds.) *Política en tiempos de Mujica, Informe de Coyuntura n° 10*. Montevideo: Estuario, Instituto de Ciencia Política (ICP).
- Narbond, P. (2012). "Estado desarrollista de Bienestar o construcción de la izquierda de un Estado Neoliberal. Los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay". en M. Thwaites Rey (ed.) *El Estado en América Latina. Continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Pollitt, C. y G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform. A comparative analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Peng, I. y J. Wong (2010). "East Asia". En F. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, y C. Pierson (eds.) *The Oxford Handbook of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Poulantzas, N. (1981). *L'Etat, le Pouvoir, le Socialisme*. París: Presses Universitaires de France.
- Schick, A. (2004). "El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación está aún pendiente". *Revista del CLAD*, 30, octubre.
- Scokpol, T. (1995). "El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación social". *Zona Abierta*, 50: 73-122.
- Smith, P. (1997). "Ascenso y caída del Estado Desarrollista en América Latina". En M. Vellinga (ed.) *El cambio del papel del Estado en América Latina*. México, DF: Siglo XXI.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Thwaites Rey, M. (ed.) (2012). *El Estado en América Latina. Continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Vellinga, M. (1997) "El cambio de papel del Estado en América Latina". En M. Vellinga (ed.) *El cambio del papel del Estado en América Latina*. México, DF: Siglo XXI.
- Williamson, J. (1998) "Revisión del Consenso de Washington". En J. Núñez del Arco (ed.) *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).