

CONTRATOS GERENCIALISTAS, ESTADO NEOLIBERAL Y AUTONOMÍA ENRAIZADA*

Managerialist-type contracts, Neoliberal State and embedded autonomy

Pedro Narbondo**

Resumen. En este trabajo realizo una crítica teórica a las relaciones contractuales entre el Estado y los altos directivos administrativos del Poder Ejecutivo, que constituye uno de los componentes del paradigma de la Nueva Gestión Pública. Sostengo que las relaciones contractuales en la forma específica que propone el NGP en su modelo ideal tipo es funcional al ideal tipo de Estado Neoliberal porque debilita el poder del gobierno representativo, y con ello el poder de la democracia y del centro estatal sobre el aparato administrativo estatal. Esto a su vez reduce la autonomía del Estado con respecto al mercado y su enraizamiento con las masas ciudadanas. Inversamente, las relaciones contractuales de tipo NGP fortalecen el poder de la tecnocracia, fortalecen su enraizamiento con el mercado y el capital privado, y fortalecen su autonomía con respecto al gobierno representativo, el proceso democrático y las masas ciudadanas.

Palabras clave: contratos gerencialistas, Estado neoliberal, autonomía enraizada.

Abstract. The aim of this work is to make a theoretical critique to the introduction of contractual relations between the State and the senior managers of the Executive branch which is one component of the New Public Management (NPM) paradigm. I assert that the contractual relationships in the specific form proposed by the NPM in its ideal-type model is functional with the ideal neoliberal State-type, because it weakens the power of the representative government, and thus the power of democracy and the State center over the administrative apparatus. As a consequence, this weakens the State's autonomy with respect to the market and weakens its rooting with people. Inversely, they strengthen the power of a technocracy, they strengthen its rooting with the market and the private sector, and they strengthen their autonomy with respect to the representative government, the democratic process and the citizens.

Key words: managerialist contracts, Neoliberal State, embedded autonomy.

* Quiero agradecer los invaluable comentarios y sugerencias que me hicieron mis colegas del ICP en distintos momentos de elaboración de este artículo: Gerardo Caetano, Marcelo Castillo, Ana Laura de Giorgi, Guillermo Fuentes, Ester Mancebo, Alejandro Milanesi, Paulo Ravecca y Federico Traversa. Ellos contribuyeron a mejorar y afinar la argumentación y exposición. Pero sigue siendo responsabilidad del autor los conceptos y argumentos del trabajo, y por supuesto las debilidades o errores que subsistan.

** Profesor e Investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. E-mail: pnarbondo@gmail.com

Introducción

El objetivo de este trabajo es realizar una crítica teórica a las relaciones contractuales entre el Estado y los altos directivos administrativos del Poder Ejecutivo, que constituye uno de los componentes del paradigma de la Nueva Gestión Pública. Sostengo que las relaciones contractuales en la forma específica que propone el NGP en su modelo ideal tipo son funcionales al ideal tipo de Estado Neoliberal porque debilitan el poder del gobierno representativo, y con ello el poder de la democracia y del centro estatal sobre el aparato administrativo estatal. Esto a su vez reduce la autonomía del Estado con respecto al mercado y debilita su enraizamiento con las masas ciudadanas. Inversamente, las relaciones contractuales de tipo NGP fortalecen el poder de la tecnocracia y su enraizamiento con el mercado y el capital privado, y refuerzan su autonomía con respecto al gobierno representativo, el proceso democrático y las masas ciudadanas.

Este planteo forma parte del cuestionamiento a la pretensión de neutralidad política del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) que realice en trabajos precedentes compartiendo con matices la posición crítica de varios autores (Hood 1991; Pollitt 1990, 2009; Brugué 2006; Grau 1999). La NGP surgió y se desarrolló desde finales de la década del 70' y comienzos de la década del 80' como una alternativa a la clásica organización pública de tipo burocrático-weberiana. Partiendo del diagnóstico de las deficiencias de las burocracias weberianas, en materia de eficiencia, flexibilidad, innovación y sensibilidad a los usuarios, la NGP postula una nueva forma de organización pública que busca eliminar y superar esos problemas.

Cronológicamente, el surgimiento y desarrollo de la NGP coincidió con la crisis y estancamiento del Estado Keynesiano de Bienestar y con el impulso y expansión de las reformas neoliberales del Estado. También coinciden neoliberalismo y NGP en la crítica a la burocracia weberiana. Pero a pesar de estas coincidencias, la NGP se plantea como un modelo de transformaciones técnicas de la gestión pública y del Estado que es políticamente neutro y que por lo tanto puede servir para reformas neoliberales del Estado, pero que también puede servir, mejorando la eficiencia y la sensibilidad al usuario, en reformas del Estado con otras orientaciones políticas.

Hood (1991) ha cuestionado esta pretensión de neutralidad política haciendo énfasis sobre todo en que la prioridad dada a la orientación por la eficiencia entra, o puede entrar, en contradicción con los valores públicos de rectitud y resiliencia. En otro trabajo, compartiendo la idea de que el NGP debilita la orientación del Estado por los valores públicos, he argumentado que eso no se debe a la importancia dada a la eficiencia (Narbondo 2003). Sostengo allí que el NGP es contradictorio con la orientación de la acción pública de tipo keynesiano (o desarrollista racional¹), de bienestar universalista. Esto se debe a la preponderancia que la NGP que otorga y fomenta a la orientación en función de la eficiencia privada, incluso dentro del sector público y del aparato estatal, y al debilitamiento de la capacidad del Estado de actuar en función de la eficiencia sistémica en relación a objetivos de bienestar universalista.

En este trabajo me concentro en la introducción de relaciones contractuales

1 En el sentido que le da Evans (1996: 538).

entre el gobierno y el alto personal directivo de las unidades organizativas del aparato administrativo del Estado. Sostengo que esto no es políticamente neutro por tres razones: (i) primero, porque debilitan el poder de la democracia sobre el aparato estatal; (ii) segundo, porque debilitan el poder del centro estatal sobre sus partes; (iii) tercero, porque esos dos cambios de poder al interior del aparato estatal son funcionales al desarrollo y fortalecimiento del Estado Neoliberal.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, defino las relaciones contractuales entre gobierno y personal de dirección de las subunidades organizativas del aparato administrativo estatal que propone el Nuevo Paradigma de la Gestión Pública. Planteo que la característica específica de los contratos a nivel de recursos humanos que propone la NGP, es que eliminan la subordinación de los altos directivos contratados para dirigir las subunidades organizativas del Estado a la autoridad jerárquica del gobierno representativo. Sostengo que esto no es políticamente neutro porque significa un cambio de poder al interior del Estado que debilita al gobierno democrático y central, y que ese cambio de poder intra-estatal es funcional el Estado Neoliberal.

En segundo lugar, defino lo que entiendo por Estado neoliberal y expongo las razones por las que considero que el neoliberalismo necesita sea un Estado democrático, pero que también necesita que el poder del gobierno representativo sobre el aparato administrativo sea débil. Parto del concepto de Evans de autonomía enraizada del Estado centrado en la burocracia, compartiendo su planteo, pero extendiéndolo al gobierno representativo. Sostengo que la democracia es un factor de enraizamiento del Estado con las necesidades de las mayorías populares construidas y definidas como necesidades del conjunto. También sostengo que la democracia es un factor de autonomía estatal con respecto al mercado y al poder económico que refuerza y le da un sentido específico a la autonomía estatal que surge del monopolio de la violencia legítima y de la dirección efectiva del aparato administrativo. Ese tipo de autonomía y enraizamiento estatal es disfuncional al Estado Neoliberal porque el apoyo de las masas populares actuando y expresándose como ciudadanía es su talón de Aquiles. En cambio, las relaciones contractuales debilitan el poder de la democracia y el poder del centro estatal, y esto es funcional al Estado Neoliberal.

En tercer lugar, expongo que la flexibilidad del Estado que construyen las relaciones contractuales es funcional al objetivo central y ordenador de la lógica de acción del Estado Neoliberal. Este objetivo es el de construir y contribuir a la construcción de las condiciones generales y específicas más favorables para maximizar las ganancias del capital privado y expandir lo más posible el libre mercado. Sostengo también que como contrapartida lógica de esa funcionalidad, los altos directivos del aparato estatal contratados tienen, por su posición institucional, un estrecho enraizamiento con el mercado y el capital privado. Luego agregó que ese enraizamiento es reforzado por el que se produce en las carreras mixtas público-privadas, que las relaciones contractuales de los altos directivos administrativos del Estado incentivan y, en buena medida, hacen necesarias.

Por último, planteo que las burocracias subordinadas a la conducción por vía de autoridad jerárquica del gobierno representativo han sido y son funcionales

al desarrollo y expansión del estado desarrollista de bienestar universalista con racionalidad legal y técnica. Siguiendo a Pollitt y Boukaert (2004) sostengo que esta funcionalidad se renueva en la actualidad por vía de las reformas de la administración pública de tipo neoweberianas que se desarrollan en los países de Europa continental y del norte como alternativa a la Nueva Gestión Pública predominante según estos autores en los países anglosajones (y, en las reformas o tentativas de reformas del Estado de segunda generación en América Latina).

A través de estas líneas intento aportar tres novedades o quizás énfasis específicos en la crítica teórica al paradigma de la NGP. En primer lugar, establezco el vínculo funcional entre relaciones contractuales en la dirección pública y el Estado neoliberal. El tema de las relaciones contractuales es abordado en general desde el punto de vista de sus pros y sus contras en cuanto eficacia/eficiencia/*accountability*, o en sus tensiones con respecto los valores públicos tradicionales. En este trabajo retomo esto último pero no me limito a ello, sino que establezco además la funcionalidad de las relaciones contractuales NGP al Estado Neoliberal. Este vínculo funcional específico con el estado neoliberal no aparece frecuentemente en la literatura sobre el NPM, aun en sus versiones críticas con este paradigma.

En segundo lugar propongo una definición explícita del Estado neoliberal. La literatura cuando utiliza la categoría neoliberal menciona al Estado neoliberal pero, en general, no lo define y, cuando lo hace, en general de manera implícita, se lo tiende a identificar con recortes y menos Estado como señala críticamente Amable (2011). En este trabajo propongo una específica y concreta definición del Estado neoliberal articulando aportes de distintos autores en la cual no es menos Estado sino distinto. Es un Estado de bienestar residual focalizado y es un Estado proactivo en la intervención económica en la competencia interestatal por atraer inversiones y en la construcción de infraestructuras no rentables pero necesarias para mejorar la rentabilidad del capital privado.

En tercer lugar complemento el planteo de Evans sobre la autonomía enraizada del Estado. Este autor coloca el énfasis en la burocracia. Estoy de acuerdo con esto y me parece importantísimo. Pero en este artículo agrego el específico enraizamiento, con las mayorías ciudadanas, y autonomía relativa, con respecto al poder e intereses privados del mercado y de la sociedad civil. Esto complementa y orienta la autonomía enraizada de la burocracia en función de la construcción y expansión del Estado de Bienestar y Desarrollista, sistémicamente eficiente y socialmente inclusivo.

1. Contratos de alta dirección en el aparato ejecutivo del Estado y gobierno representativo

Según el NGP la organización estatal de tipo burocrático-weberiana, y junto con ella el correspondiente sistema de carrera de personal público, se ha vuelto obsoleta. Si bien pudieron haber sido eficaces y quizás eficientes para la acción estatal a finales del siglo XIX, en la primera mitad del XX, e incluso en la posguerra, paulatinamente han dejado de serlo (Hughes 1994; Wright 1997; Osborne y Gaebler 1992). Por un lado,

los políticos electos no tienen formación específica en gestión pública, y su lógica de acción está prioritariamente incentivada y orientada a ganar, conservar y/o ampliar apoyos electorales e inter electorales; y no a maximizar la eficacia y eficiencia de la gestión pública. Por otro lado, las garantías y protecciones legales a los funcionarios del sistema de carrera de la burocracia weberiana generan una lógica de acción estatal rígida y sin incentivos a la innovación ni a la eficacia y eficiencia (Hughes 1994; Wright, 1997, Osborne y Gaebler 1992).

Ambas críticas están estrictamente relacionadas. Las garantías específicas del sistema de carrera están directamente vinculadas a la subordinación del personal técnico-administrativo a la autoridad jerárquica (derecho de mando y deber de obediencia) del personal político electo o designado por el gobierno para dirigir el Estado y sus distintas subunidades organizativas. La burocracia weberiana implica la estricta subordinación del aparato y del personal administrativo a la autoridad jerárquica del gobierno representativo y del personal político electo a la cabeza del ejecutivo. Esto es factor necesario y constitutivo del predominio de la democracia representativa sobre al aparato técnico del Ejecutivo. Pero al mismo tiempo genera riesgos de manejo clientelar con fines políticos-partidarios, o particulares, de los recursos humanos y materiales del Estado (Prats y Catalá 1998). El sistema de carrera burocrático-weberiano complementa la estricta subordinación del personal administrativo al personal político representativo con un conjunto de garantías específicas para que los primeros estén protegidos para no aceptar órdenes ilegítimas o ilegales de parte de los segundos, y sólo cumplan las órdenes y directivas que se encuentren conformes a la racionalidad legal y técnica de su función especializada.

Ahora bien, esos dos elementos, sumados y articulados -conducción política y rigidez del aparato administrativo burocrático-, son según la NGP los causales de la creciente incapacidad de la administración pública para actuar con flexibilidad, rapidez y eficiencia en función de responder y adaptarse eficientemente a los cada vez más rápidos y diversos cambios tecnológicos y a las demandas de la sociedad.

Para superar ambos problemas la NGP plantea la separación de las funciones específicamente políticas de definición de objetivos públicos, regulación y control, de las funciones de implementación de las políticas públicas. Las primeras tienen que seguir siendo potestad de los políticos electos en los órganos representativos. Las segundas tienen que estar en manos de especialistas en gestión seleccionados en base a sus conocimientos y experticias en la materia, e incentivados institucionalmente a orientar su gestión en función de la maximización de la eficacia y eficiencia. Una de las formas para conseguir esa distribución de roles es el traspaso por privatización o tercerización de la implementación de funciones públicas y estatales a empresas privadas. Pero no es estrictamente necesario privatizar o tercerizar. La separación de roles prescripta por el NGP también se puede conseguir con agencias estatales independientes en materia de implementación de las acciones de la autoridad jerárquica del gobierno (Hood 1991; Hughes 1994; Cunill Grau 1999). En este último caso, la solución para lograr libertad de gestión, aunque las agencias o unidades organizativas sigan siendo estatales, es la introducción de relaciones contractuales entre los máximos directivos de la agencia o subunidad estatal y el gobierno.

Es importante tener en cuenta que en el paradigma de la nueva gestión pública se trata de contratos en sentido estricto (Cook 2004: 3; Cunill Grau 1999). Esto implica una neta y legal separación de las funciones del contratante -el Estado- que define los objetivos y los recursos financieros para lograrlos, del contratado -el gerente- que tiene libertad, en el marco de regulaciones y de las leyes, para definir la estrategia y para conducir las acciones para alcanzarlos. El gobierno se auto impone, al establecer y asumir una relación contractual, la renuncia a su autoridad jerárquica sobre la contraparte contratada para implementar las acciones públicas (Cunill Grau 1999:104). Cuando se producen privatizaciones o tercerizaciones el contrato se realiza con empresas privadas con ONGs o con algún otro tipo de organización privada que se hace cargo de la implementación de alguna función pública. El Estado y el gobierno define en el contrato los objetivos pero no tiene autoridad jerárquica sobre las empresas con o sin fines de lucro contratadas para alcanzarlos. Este esquema se traslada a agencias estatales que no son o no pueden ser privatizadas mediante la relación contractual entre el gobierno y el personal directivo contratado. El gobierno y el Estado no tienen (porque renuncian a ella al firmar el contrato) autoridad jerárquica en materia ejecutiva sobre los altos directivos contratados. Igual que con respecto las empresas u organizaciones privadas con o sin fines de lucro, el gobierno define los objetivos pero no puede intervenir por vía de autoridad jerárquica, -es decir derecho de mando y deber de obediencia-, en la definición de la estrategia y en la conducción de las acciones para alcanzar los objetivos. Ésta es decidida y ejecutada con libertad e independencia por los gerentes o altos directivos contratados, cuyos contratos amparan su libertad de gestión, eliminando la relación de subordinación a la autoridad jerárquica del Estado.

Estoy hablando en términos de modelo teórico o ideal tipo del paradigma de la nueva gestión pública. La realidad es siempre menos pura. Pero tendencialmente las reformas gerencialistas buscan acercar lo más posible la realidad a la racionalidad y consistencia del modelo (Cook 2004: 4; Bouckaert y Halligan 2009: 3). En ese sentido, el objetivo de los contratos en el paradigma de la nueva gestión pública es ampliar lo más posible la libertad de gestión de los ejecutores de las acciones en función de los objetivos públicos, y esto implica la eliminación o la mayor limitación posible, de la autoridad jerárquica del gobierno. Lo que se busca con esto es un Estado más flexible en el sentido de que las partes (sus subunidades organizativas), tengan mayor libertad con respecto al centro y al conjunto para actuar, adaptarse y responder en sus condiciones específicas. Ahora bien la contrapartida lógica, es que Estado pierde flexibilidad en el sentido de capacidad del centro -el gobierno- para conducir las diferentes partes del Estado. Tanto Stewart como Brugué se han referido a este asunto:

“ The organizational separation appears to deny that overall responsibility, breaking the organization into its constituents parts” (Stewart 1999, 10) ²“The timespan of the contracts can introduce a rigidity into the workings of de government, limiting its capacity to respond to the

2 “La separación organizativa elimina esta responsabilidad de conjunto, separando las partes constitutivas de la organización.” Traducción del autor.

unanticipated, except through the burdensome process of renegotiation” (Stewart 1999: 12)³

“La objetividad y la claridad de la relación contractual nos permiten recuperar el concepto de responsabilidad (de los gerentes). Es posible, pero para lograrlo hemos de pagar un precio considerable. Un precio que hoy por hoy nos parece inaceptable y que tiene un nombre que todos deploramos: la rigidez. Con otros términos, la creciente contractualización de la administración genera rigidez en un mundo que proclama a los cuatro vientos los beneficios de la flexibilidad. Una paradoja sorprendente, aunque en realidad es una conclusión a la que podemos llegar desde el sentido común. ¿Cuál es la diferencia entre una relación de autoridad y una relación contractual? Pues bien no es necesario invocar ninguna teoría sofisticada para entender que en la primera puedo variar las instrucciones cuando me parezca adecuado (flexibilidad), mientras que en la segunda no puedo hacer otra cosa que cumplir con las cláusulas contractuales (rigidez)” (Quim Brugué 2006:9)

No hay que perder de vista que quien pierde flexibilidad con las relaciones contractuales, es decir, capacidad de conducción, y por ende de cambiar sobre la marcha el rumbo y la estrategia de gestión, es el gobierno representativo. En cambio ganan flexibilidad es decir libertad los directivos contratados. En la relación contractual el gobierno no puede cambiar las instrucciones en el momento que quiera porque el contrato elimina la relación de autoridad jerárquica sobre los directivos, reemplazándola por una relación entre iguales, en la cual el primero define los objetivos pero debe respetar la libertad de decisión y conducción del segundo en lo que se refiere a la implementación de las acciones para alcanzarlos: “La relación de contractualización de las agencias públicas sustituye la relación de autoridad jerárquica que constriñe la relación de las agencias a ‘órdenes’ dadas por sus respectivos ministerios y a recursos predefinidos. La contractualización refleja en cambio derechos y obligaciones recíprocos” (Cunill Grau 1999: 104).

Este cambio en las relaciones entre gobierno y alta dirección administrativa es, contrariamente a lo que sostiene el NGP, un cambio político. Se debilita el poder del gobierno representativo y por ende de la ciudadanía y de la democracia por que pierde la potestad de conducción jerárquica sobre el aparato ejecutivo del Estado. Correlativamente fortalece al interior del Estado el poder de la alta tecnocracia no sólo para definir los medios y las vías de acción, sino también por vía de hecho para definir los objetivos del Estado y del sector público.

3 “La lógica de los contratos puede introducir mayor rigidez en la acción del Gobierno, limitando su capacidad para responder a situaciones imprevistas, excepto a través del complejo proceso de renegociación.” Traducción del autor.

2. Control sobre la gestión corriente de la acción pública y cambio de correlación de poder al interior del Estado entre democracia y tecnocracia

Las decisiones políticas no son sólo las decisiones sobre objetivos. Tan políticas como éstas son las decisiones sobre los medios y acciones destinadas a alcanzarlos. Por supuesto que las decisiones sobre los medios son técnicas y necesitan conocimientos técnicos. Ahora bien, al mismo tiempo la elección de los medios es política porque los mismos tienen efectos en la distribución del poder de los beneficios y costos, así como sobre el tipo de sociedad que se construye. Elegir los medios es elegir qué instrumentos y qué tecnología, dónde, con quién, cómo y a qué precio se los obtiene. Implica también elegir el número y calidad los recursos humanos que trabajan en las políticas y los actores involucrados directa e indirectamente. Por otra parte, estas decisiones impactan y determinan al tipo de recursos productivos, materiales y tecnológicos que se desarrollan en el país a través de las demandas de las agencias públicas.

Pero además, el control de la implementación de las acciones es determinante también de la definición de los objetivos. El gobierno define los objetivos al inicio del contrato, pero su concreción final depende en muy buena medida del proceso de su realización. Las elecciones de medios, acciones, tiempos, recursos humanos, *partenaires*, etcétera, van condicionando las específicas y concretas características que los objetivos inicialmente fijados tendrán finalmente. Incluso pueden condicionar cambios de los propios objetivos o el abandono de alguno de ellos en la medida en que el proceso va produciendo efectos que condicionan parte cuáles objetivos y en qué medida se pueden o no alcanzar. En estos casos, el gobierno tiene en teoría la posibilidad de plantear la rescisión del contrato si no está conforme con las estrategias seguidas por el gerente contratado. Sin embargo, la rescisión del contrato es un procedimiento complejo mucho más rígido -como señala Brugué- que la clásica relación de autoridad jerárquica del gobierno sobre la burocracia weberiana⁴.

Algo similar sucede en el momento de renovar los contratos. Se supone que ése es el momento privilegiado en el cual los políticos electos en el gobierno tienen el poder para definir la orientación de la gestión de las diferentes agencias o empresas públicas dirigidas por gerentes contratados. Sin embargo, la elección y definición de los objetivos está muy condicionada por la situación en que se encuentra la agencia, tanto internamente como en su relación con el medio en el que se desenvuelve, y esto es en muy buena medida resultado de las decisiones en materia de estrategia y de conducción de las acciones concretas decididas, no por los políticos, sino por los

⁴ Complejo porque implica demostrar por parte del gobierno que la estrategia definida por el gerente no es adecuada al logro de los objetivos. Teniendo en cuenta que las decisiones en la elección de medios y las correspondientes acciones realizadas han generado hechos consumados que van en sentido distinto al logro de los objetivos inicialmente fijado, resulta que la propia realidad concreta demuestra que la realización de estos ya no es posible o, si lo es, es costosa, porque implica desandar lo andado. Por lo tanto aunque se pueda demostrar en los tribunales que la estrategia no es adecuada al logro de los objetivos pactado al inicio del contrato, los efectos del proceso ya realizado hacen que sea muy probable que al gobierno le resulte menos costoso, menos complicado y menos riesgoso aceptar la estrategia decidida por el gerente aunque se oriente de hecho en función de objetivos distintos a los iniciales, que rescindir el contrato.

gerentes contratados. Por otra parte, son éstos los que tienen el conocimiento preciso de las condiciones y posibilidades de acción de la agencia, tanto en lo que se refiere a las fortalezas y debilidades propias de la agencia como en lo que se refiere al entorno, proveedores, competidores, usuarios, etcétera:

“los contratos entre responsables públicos no producen los mismos efectos que entre privados: por un lado, en el sector público los políticos raramente pueden adoptar una posición totalmente distante; por otro lado, si los directivos fracasan, es poco lo que los políticos pueden hacer. Los contratos de compra que en Nueva Zelanda establecen lo que los directores ejecutivos deben producir, son normalmente redactados por ellos mismos y aprobados por los ministros con mínimos cambios. Adicionalmente, si los directivos fracasan, a los políticos les queda poco más que hacer que poner la otra mejilla” (Schick 2004: 14)

Esta situación de poder de los dirigentes administrativos con respecto al gobierno que se funda en el control de las tareas concretas, ha sido ampliamente analizada y criticada en la burocracia estatal weberiana clásica (Weber 1922; Niskanen 1980; Tullock 1976). Ahora bien, las relaciones contractuales de tipo NGP lejos de disminuir el poder de los altos directivos administrativos, lo aumentan. En la burocracia weberiana, los cargos políticos tienen autoridad jerárquica para tomar las decisiones no sólo sobre los objetivos de las agencias públicas, sino también sobre la conducción de la implementación. En cambio, en las relaciones contractuales, la dirección política del Estado pierde -porque renuncia y la traspasa- en el contrato, el ejercicio de la autoridad jerárquica en materia implementación. La alta dirección contratada para dirigir las subunidades organizativas del Estado controla las decisiones que definen las estrategias de acción y controla las decisiones de ejercicio de la autoridad jerárquica dentro de la agencia para poner en práctica la estrategia y para modificarla parcial o totalmente, según los cambios en las condiciones o los aprendizajes realizados en el proceso. Estas decisiones tomadas, y las correspondientes acciones realizadas, se vuelven hechos consumados que determinan la orientación general del Estado⁵.

“Nos preguntamos si un Estado eficiente puede guiar pero no remar, cuál sería su fuerza para impedir que los remeros lleven el barco en otra dirección. Quizás no mucha, porque una vez que disponen de autonomía operativa y recursos financieros los gobiernos locales y las agencias

5 Uno de los aspectos problemáticos que surgen de la experiencia de los contratos por resultados es la cuestión del incentivo a la actitud de *check listing* de los gerentes contratados (Schick 2004; Cook 2004: 7). Ante este problema la Nueva Gestión Pública redobla la apuesta, y plantea que los contratos deben fijarse en función no de *outputs* sino de *outcomes* (Cook 2004). Esto no significa otra cosa que aumentar el poder de los agentes contratados, ya que la responsabilidad sobre los *outcomes* implica mayor libertad de decisión y conducción de las acciones en función de objetivos mucho más complejos que los *outputs*. Consiguientemente los impactos de los hechos consumados, efecto de su libertad de decisión y acción, son mucho más amplios y fuertes en producción y distribución de poder y beneficios políticos económicos y sociales.

tienen en su poder armas políticas con las que enfrentarse a las presiones de los gobiernos nacionales. Lo cierto es que no son ejecutores pasivos de la voluntad de los gobiernos nacionales. Sin capacidad operativa, el Estado nacional puede limitarse a ser el recaudador y financiador de los servicios que otros proporcionan, pero sin mucho que decir sobre la forma en que lo hacen. Ésta no es una posición atractiva políticamente para el Estado-nación, pero puede ser la que tenga que adoptar en el futuro (Schick 2004: 18).

Mas allá de la valoración que se haga de esta situación, estos cambios son políticos porque debilitan la capacidad de conducción del centro sobre las partes del aparato estatal, porque debilitan el poder de la democracia con respecto al poder de los técnicos del aparato estatal y porque estos cambios de poder son funcionales al Estado neoliberal.

3. Estado Neoliberal Democracia y autonomía enraizada del aparato estatal

Entiendo por Estado Neoliberal un Estado Democrático de Derecho que tiene por objetivo central y ordenador de su lógica de utilización del monopolio de la violencia legítima contribuir a construir y garantizar un orden político, económico, social y jurídico que permita, garantice y fomente -tanto en el sector privado, como en el sector público-, la mayor ampliación posible de los bienes y servicios mercantilizables, incluyendo la plena mercantilización de la fuerza de trabajo para aumentar las posibilidades del capital privado de realizar las mayores ganancias posibles en la libre competencia en el mercado. Para esto cumple distintas funciones a partir del control del monopolio de la violencia legítima: defensa externa, relaciones internacionales, seguridad y orden público en el territorio nacional, economía, cultura, organización y orden social, ecología, etcétera.

En todas estos ámbitos de acción cumple funciones regulatorias en el sentido de que produce, garantiza y legitima leyes y regulaciones para contribuir a crear y proteger la propiedad privada, la libre competencia mercantil, y la circulación de capitales y mercaderías, la libertad de vender la fuerza de trabajo, la libertad individual, la libertad de pensamiento y expresión, la igualdad ante la ley, la ciudadanía política.

También cumple funciones de desregulación eliminando las regulaciones keynesianas de bienestar, y otras regulaciones provenientes de órdenes jurídicos y normativos no adecuados en función de ampliar lo más posible el libre mercado y las ganancias del capital⁶.

Finalmente también re-regula, en el sentido que crea y garantiza nuevas regulaciones destinadas a ampliar las actividades mercantilizadas o semi mercantiliza-

⁶ En materia de desregulación un elemento central y característico del Estado neoliberal es eliminar y evitar que se reconstituyan las regulaciones laborales y salariales, y eliminar los salarios indirectos que constituyen las prestaciones gratuitas o subsidiadas, que impiden que la fuerza de trabajo se venda y se compre en el mercado de trabajo como cualquier mercancía (Neffa 1999: 92).

da. (Amable 2011: 11). Por ejemplo desregula eliminando regulaciones que crean monopolios estatales en servicios públicos y re-regula para crear mercados o cuasi mercados en esos servicios públicos y para hacer posible la inversión y la ganancia del capital privado.

Pero el estado neoliberal no sólo regula, desregula y re-regula. Además interviene con sus recursos coactivos, económicos y humanos en la producción y distribución de bienes y servicios sociales o materiales necesarios para expandir el libre mercado y para maximizar las ganancias del capital privado, que en si misma su producción y provisión no es rentable (Amable 2011: 11) Dado el objetivo central y ordenador de todas las acciones del Estado neoliberal estas intervenciones en la producción y distribución tienen que ser lo menos costosas posibles para el capital privado, o sea que generen la menor carga fiscal posible al capital privado, y lo mas abiertas posible a la participación en ellas del capital privado en función de realizar ganancias (Jessop 2008: 318; Robinson 2000). Finalmente es un Estado proactivamente interventor en la competencia internacional con otros Estados por atraer capital inversor, creando y contribuyendo a crear en el territorio nacional las condiciones para la mayor rentabilidad relativa del capital privado (Jessop 2008: 318; Neffa 1999: 91-92).

El Estado neoliberal tiene estas características porque los actores política económica y culturalmente dominantes en este tipo de Estado creen por convicción, interés, o por una combinatoria variable de ambas cosas, que la competencia en el mercado por maximizar los beneficios privados a través de la libre compra venta de la fuerza de trabajo y de la mayor cantidad y variedad posible de bienes y servicios mercantilizados, es el mejor mecanismo conocido para asignar los recursos materiales y humanos (Jessop 2008: 24-145; Amable 2011: 6; Harvey 2005). Pero también consideran que es necesario el Estado para monopolizar la violencia legítima sobre un determinado territorio y, con su respaldo, cumplir las funciones enumeradas con el objetivo central y ordenador de ampliar lo más posible la libertad de mercado y las ganancias del capital privado.

Este Estado tiene que ser que ser un Estado de derecho, es decir: sometido el mismo en todas sus decisiones y acciones al derecho, ya que la subordinación de toda la acción estatal a la ley y la existencia de un derecho público y privado racional, es condición necesaria para la calculabilidad capitalista y por ende para el buen funcionamiento del libre mercado y del capitalismo (Weber 1922).

Por último, el modelo neoliberal en su forma mas acabada, es decir mas adecuada a la mayor expansión posible del libre mercado, necesita que el Estado Neoliberal sea democrático⁷. Esto no significa o no impide que en casos de cuestio-

7 Por Estado democrático entiendo un Estado cuyo gobierno es democrático representativo, según la definición procedimental de democracia representativa pluralista, o poliarquía (Schumpeter 1984, Dahl, 1991). Según una vasta literatura de distintos enfoques teóricos el modelo o modo de producción capitalista necesita un Estado democrático de derecho para garantizar la calculabilidad capitalista, la propiedad privada el libre mercado. Por lo tanto por las mismas razones también lo necesita el modelo neoliberal que es un sub tipo o forma específica de capitalismo Esto no significa que el capitalismo no haya existido, exista y muy probablemente seguirá existiendo en muchos casos en el marco de Estados autoritarios o no democráticos Pero este hecho no invalida la relación de funcionalidad del Estado

namientos serios al monopolio estatal de la violencia legítima con orientaciones anti neoliberales o anticapitalistas el modelo neoliberal pueda, e incluso necesite, funcionar con un Estado no democrático. Pero una estado autoritario, aunque compatible, y por momentos necesario para el orden neoliberal no es lo mas adecuado par este, ya que al estar por encima o al margen del derecho es peligroso para el libre mercado, la calculabilidad capitalista, la propiedad privada del capital y su libre circulación y acumulación. La forma mas adecuada para el modelo neoliberal es un Estado Democrático de Derecho Estado Neoliberal, para limitar y controlar el poder estatal subordinandolo al derecho sancionado y aplicado por órganos representativos electos en elecciones competitivas y para legitimar ante las masas el sistema institucional y el orden social y económico neoliberal.

Sin embargo, para el modelo neoliberal no es funcional que la democracia tenga mucho poder sobre el Estado, porque el apoyo de las mayorías ciudadanas es su talón de Aquiles⁸.

La experiencia de las tres últimas décadas ha mostrado que el modelo neoliberal es bastante eficaz y eficiente para producir crecimiento económico, con especialización en las ventajas comparativas y competitivas, ya existentes, de cada país. También ha mostrado que es eficaz y eficiente en aumentar las ganancias del capital (Beck 1997: 21; Fernandes 1997: 29) El reverso de la medalla es que la experiencia de los últimos treinta años ha mostrado que en los países especializados en productos de bajo valor agregado nacional, el modelo neoliberal es ineficaz e ineficiente para avanzar hacia un sistema productivo con mayor valor agregado y con mayores ventajas competitivas. También ha mostrado que el neoliberalismo es ineficaz e ineficiente para reducir la desigualdad social. Por último, el neoliberalismo tampoco ha sido eficiente para evitar las crisis cíclicas (Stiglitz 2002: 32-33) y, de hecho, quizás no se pueda hablar de ineficiencia con respecto a las crisis, ya que probablemente formen parte de la eficiencia del capitalismo para reconvertirse y seleccionar nuevas líneas de expansión. Pero lo cierto es que esas crisis cíclicas golpean duramente a vastos sectores populares que vienen a aumentar los perdedores y descontentos que surgen como resultado de la desigualdad que el mercado genera aún en sus momentos de crecimiento.

Por estas razones, por cálculo racional o simplemente porque sienten que el zapato les aprieta, sectores sociales numerosos, cuyo número la práctica neoliberal contribuye a aumentar, tienden a estar desconformes con las consecuencias de la puesta en práctica del modelo neoliberal. Por lo tanto, tienden a utilizar, o constitu-

democrático de derecho con el capitalismo para limitar y controlar el poder estatal y para legitimar ante las masas el sistema institucional y el orden social y económico capitalista. Por supuesto que esto no significa que considere que la democracia representativa y el Estado de derecho sean funcionales sólo al capitalismo o al neoliberalismo. Al contrario a continuación expongo que si bien el neoliberalismo necesita un Estado Neoliberal que sea democrático, también necesita que el gobierno democrático representativo sea débil en su capacidad de conducción del aparato administrativo, porque el poder fuerte de la democracia representativa del conjunto de la ciudadanía y por ende de las masas ciudadanas es peligroso para la coherencia y predominio del orden neoliberal.

8 Ver Bieler (2006: 80-83) sobre la línea neoliberal de construcción del rol del Estado en los países de la Unión Europea.

yen una base sensible a activistas políticos o sociales que los movilizan para utilizar, su poder electoral y su capacidad de presión política para apoyar a candidatos y gobiernos con programas alternativos al neoliberalismo (Monedero 2009, Thwaites Rey 2010). Esto no quiere decir que los candidatos y partidos con programas explícitamente neoliberales no puedan obtener mayorías electorales. La experiencia histórica demuestra que eso ha sucedido y sucede. También puede darse, y la experiencia histórica muestra que es algo bastante frecuente, que candidatos y partidos que obtienen el apoyo electoral a partir de un programa alternativo implementen una vez en el gobierno políticas públicas neoliberales por pragmatismo o convicción no explicitada en el programa y en la campaña electoral.

Ahora bien, aún con gobiernos neoliberales, incluso los sinceramente convencidos, la política representativa es peligrosa para el modelo neoliberal. Los políticos en una democracia representativa necesitan para llegar al gobierno ganar elecciones, y esto implica tener en cuenta los intereses de las mayorías ciudadanas. La implementación coherente de las políticas neoliberales tiende a producir mayor desigualdad y a reproducir la especialización en los países subdesarrollados en ventajas comparativas que dan poco trabajo, bajas remuneraciones para las mayorías. Por lo tanto, siempre existe el riesgo para el neoliberalismo de que los políticos, aún convencidamente neoliberales, hagan concesiones en el momento de decidir o de implementar las políticas públicas a los sectores insatisfechos con el modelo neoliberal en función de su interés político de ganar apoyos electorales y parlamentarios. Y por supuesto, siempre existe el riesgo de que las mayorías ciudadanas elijan gobiernos de orientación contraria al neoliberalismo que intenten efectivamente poner en práctica políticas desmercantilizadoras en el terreno económico y social.

A esto hay que agregar que los sectores sociales que tienen menor poder económico y que en la lógica del mercado tienen poca capacidad de influencia, pueden recurrir a la movilización en la calle, en huelgas, o en otras formas de presión fáctica colectiva, en las cuales el número cuenta, para hacer oír sus reclamos al gobierno. Obviamente, esto no significa que los gobiernos democráticos sólo dependan del apoyo popular, y por ende sólo sean sensibles a las demandas de las masas expresadas por vía electoral o de movilización popular. Sin duda los políticos, antes y después de ser electos, tienen que ser sensibles a las demandas y expectativas de los sectores con bajo peso numérico, y por ende con poco poder electoral o de movilización propio, aunque con alto poder económico (financiero, productivo, tecnológico, comercial, etcétera) cuyo apoyo es fundamental en la financiación de las campañas políticas y en la actividad económica; de lo cual depende en muy buena medida el éxito o fracaso de los gobiernos. Pero por razones de orden social y también por interés de ganar apoyo electoral, del cual dependen directa o indirectamente los gobiernos democráticos tienen que tener sensibilidad a las demandas y expectativas de los sectores populares con bajo poder económico pero con peso numérico y capacidad de movilización. (Dahl 1991).

En ese sentido el gobierno representativo es un factor de enraizamiento del Estado que complementa y agrega características específicas al enraizamiento de los aparatos administrativos del Estado planteados y caracterizados por Peter

Evans (1996, 1998) y sin utilizar el término y de manera algo distinta, pero creo yo complementaria por Nicos Poulantzas (1979). Evans funda el enraizamiento en las relaciones interpersonales e intergrupales de conocimiento, confianza, empatía de los burócratas con sus *partenaires* individuales, grupales y empresariales en el campo o ámbito de acción pública especializada de su subunidad organizativa estatal. Poulantzas, por su parte, hace hincapié en el vínculo estructural que existe entre la subunidad organizativa y sus funcionarios y los públicos o *partenaires* para y con los cuales realizan su función especializada. Es esta y sus destinatarios la razón de ser de una subunidad organizativa estatal, y cuanto más poderosos los destinatarios de esta función más importante será ésta, y más fuerte será el poder dentro y fuera del Estado de la subunidad que la cumple, y de sus funcionarios. Por lo tanto por su propio interés que surge de su posición en la estructura del Estado y, más en general, de la división social del trabajo los funcionarios de las subunidades organizativas estatales son valedores, defensores e impulsores, de los intereses de sus públicos y *partenaires* específicos. Estos mecanicismos de enraizamiento, tanto los caracterizados por Evans como los, en mi criterio complementarios, caracterizados por Poulantzas, los denomino estructural funcionales, para distinguirlos de otro mecanismo de enraizamiento, que analizaré posteriormente, basado en las distintas formas de hacer carreras laborales de los funcionarios públicos

Ahora bien no sólo la burocracia genera el enraizamiento del Estado. También el gobierno representativo, por sus funciones y por su posición estructural, genera enraizamiento con su público específico, que tiene la particularidad de ser el conjunto de la ciudadanía, por mediación de las mayorías ciudadanas. El gobierno surge del pronunciamiento electoral de las mayorías ciudadanas con respecto a un proyecto explícito, o simbolizado en la figura del candidato o de un partido o movimiento, de políticas para toda la ciudadanía. A su vez para gobernar necesita en buena medida apoyo de sectores con capacidad de organización y movilización de masas en el momento interelectoral⁹. Esto requiere por parte de los políticos, proponer en el periodo electoral un proyecto para toda la ciudadanía satisfactorio para la mayoría, y una vez en el gobierno, realizarlo para toda la ciudadanía -o al menos convencer de que lo realizan o intentan realizarlo-, de manera satisfactoria para la mayoría. Obviamente el gobierno -o sea los políticos electos o designados políticamente que lo integran- no es meramente receptivo de las demandas de las masas. En buena medida los políticos construyen la voluntad popular que se expresa en las elecciones y en la movilización, y también forman parte de quienes organizan y dirigen las movilizaciones populares (Schumpeter 1984). Pero los políticos para convencer a las masas ciudadanas de sus programas de gobierno, y para ganar su apoyo interelectoral, tienen que tener en cuenta sus necesidades, expectativas y sensibilidades, y tienen que gobernar (o parecer y convencer que lo hacen) para toda la ciudadanía de manera

9 En el artículo "Alternativas al Estado desarrollista. Lecciones de la crisis de Asia Oriental", Evans (1998) analiza un caso de enraizamiento a través de un partido, el comunista, en un proceso democrático representativo en el Estado Indio de Kerala. Pero no teoriza ni conceptualiza el rol del proceso democrático representativo en el enraizamiento del Estado, en ese caso subnacional, y de la burocracia, con las masas ciudadanas populares.

satisfactoria para las mayorías. Todo esto significa que el gobierno representativo y los políticos que lo integran tienen un enraizamiento funcional estructural con el conjunto de la ciudadanía por mediación material (voto y apoyo interelectoral) de las mayorías ciudadanas.

Es importante tener en cuenta que el enraizamiento con la ciudadanía es un enraizamiento con conjuntos de individuos, con necesidades relativamente unificadas en un sistema de creencias, deseos y/o expectativas, construido y constantemente reconstruido a través de relaciones de poder político, económico, cultural, etcétera. También es importante tener en cuenta que el poder de esos conjuntos de individuos se basa en el número en el momento electoral, y en buen a medida también en el período interelectoral (Dahl 1991). El gobierno democrático representativo es, así, un factor de enraizamiento no sólo con las necesidades y expectativas de los sectores populares, sino que al mismo tiempo esas necesidades y expectativas son definidas y construidas como necesidades y expectativas del conjunto de la ciudadanía a las cuales el Estado tiene que dar soluciones tratando a todos como iguales, es decir como ciudadanos, con políticas sistémicas en función de objetivos para todos (Marshall 1998).

Ahora bien, además de ser un mecanismo de enraizamiento con las masas ciudadanas, la democracia es un factor de autonomía del Estado con respecto al poder del mercado y del poder económico en general. El elemento fundamental de la autonomía estatal es el monopolio de la violencia legítima, ya que éste es un poder distinto y relativamente independiente del poder económico (de la misma manera que éste es relativamente independiente de aquél) y exclusivo del Estado (en tanto no sea cuestionada su exclusividad por movimientos armados). En democracia, el mecanismo para acceder a la dirección del ejercicio del monopolio de la violencia legítima es el voto de la ciudadanía. Este mecanismo es relativamente autónomo del poder económico. Sin duda éste influye y mucho en la capacidad de los políticos de llegar a conquistar/construir las voluntades colectivas que se expresan en las elecciones, y de construir y controlar las movilizaciones populares inter electorales. Pero el poder económico no determina totalmente los resultados electorales, ya que individuos con poco poder económico pueden suplir con el número y la movilización sus debilidades individuales en recursos materiales y financieros. Pequeñas contribuciones monetarias de muchos pueden llegar a sumas importantes. Pero además, y fundamentalmente aun cuando los recursos económicos sean escasos, la militancia gratuita de muchos -motivada por convicción o por interés de acceder al poder político-, puede generar campañas que se traduzcan en triunfos a electorales y movilizaciones interelectorales muy potentes. La democracia es entonces un mecanismo de acceso al poder del Estado, la dirección del monopolio de la violencia legítima, específico, distinto e independiente del poder del mercado y del capital privado. Como tal, es un factor que refuerza la autonomía estatal fundada en el monopolio de la violencia legítima. Determina la existencia de un cuerpo de actores en conflicto y competencial entre sí, pero con un mecanismo propio, para el cual se requiere -y en la práctica se obtienen- conocimientos y experticias relativamente independientes del mercado ya que no están totalmente determinadas por el poder económico.

Ahora bien, para que el poder de la democracia se haga efectivo, no sólo es necesario que el proceso democrático determine efectivamente el acceso a los cargos de gobierno, sino también que esto signifique efectivamente la dirección del aparato administrativo a través del cual se ejerce el poder del monopolio de la violencia legítima en los distintos ámbitos de política pública: militar, policial, económica, social cultural, etcétera.

Como ya vimos, las relaciones contractuales eliminan la autoridad jerárquica de los representantes electos o el personal políticamente designado por ellos, en los cargos de gobierno sobre los jefes contratados para dirigir las subunidades organizativas del aparato estatal. El gobierno mantiene el poder de definir los objetivos públicos así como el de legislar, regular y movilizar recursos materiales con el respaldo del monopolio de la violencia legítima. Pero el control y la dirección de la ejecución de las políticas públicas, o sea, la implementación de las acciones para alcanzar los objetivos, pasa a manos de los jefes contratados independientes de la autoridad jerárquica del gobierno. Este cambio de poder al interior del Estado entre democracia y tecnocracia es funcional al Estado Neoliberal. En primer lugar, limita la capacidad efectiva de la democracia de poner en práctica por medio del gobierno representativo las políticas de respuesta a las necesidades y expectativas de los sectores populares perdedores, y por ende, tendencialmente desconformes con el modelo económico y social neoliberal. En segundo lugar, debilita el poder del centro gubernamental con respecto a las partes del Estado. Esto proporciona flexibilidad al Estado para adaptarse en cada uno de sus ámbitos de política pública a las demandas y exigencias específicas de cada rama del capital en cada sector económico y tecnológico.

Como contrapartida del debilitamiento del poder de la democracia sobre el Estado, las relaciones contractuales fortalecen el poder de los jefes contratados cuya lógica de acción, resultante de su posición institucional, es funcional a la lógica de la acción pública y estatal neoliberal, y que resulta también a partir de su posición institucional: en un fuerte enraizamiento con el mercado y con el capital privado.

4. Funcionalidad de las relaciones contractuales a la lógica de acción pública del Estado Neoliberal

Relaciones contractuales de tipo NGP y mercados de servicios públicos

El Estado Neoliberal no se limita a las clásicas funciones de monopolio de la violencia legítima, y por medio de él, de defensa del orden público social, creación de la moneda y del orden, y equilibrio macroeconómico y fiscal. El neoliberalismo no elimina completamente los servicios públicos sociales y de intervención productiva y comercial que se desarrollaron con los Estados Keynesianos o desarrollistas en el sentido de Evans y de Bienestar o, en forma menos eficiente y no tan conforme a derecho, en los Estados desarrollistas populistas. El Estado Neoliberal tiene que asumir -y asume- la responsabilidad de producir y distribuir o garantizar la producción y distribución de determinados bienes y servicios públicos sociales que son necesarios

para todos los miembros de la sociedad y del conjunto de la economía, con independencia del poder de compra de los usuarios o de la rentabilidad del emprendimiento, y cuya producción genera externalidades determinantes en el orden social, político y en el mercado. Ahora bien, al asumir la producción y distribución de bienes y servicios públicos en el terreno económico social el Estado Neoliberal no busca expandir y ampliar la desmercantilización de la sociedad y de la economía, sino por el contrario, busca limitarla a lo estrictamente necesario para la maximización de los ámbitos de producción de bienes y servicios mercantilizados.

Este mínimo funcional significa la máxima mercantilización o remercantilización no sólo de bienes privados, sino también de los bienes y servicios públicos. Esto último a su vez implica dos cosas. En primer lugar, que los servicios públicos puedan ser ámbitos de inversión y realización de ganancias del capital privado. En segundo lugar, que los servicios públicos sean ámbitos de libre competencia de mercado. Para lograr esto, el Estado Neoliberal, en la medida de lo posible, privatiza o terceriza los servicios públicos. Cuando no es posible privatizar total o parcialmente un servicio público, el Estado tiene que asumirlo directamente por medio de empresas o agencias estatales. Pero incluso en estos casos es necesario que las empresas estatales no sean monopólicas, sino que tienen que existir diversos proveedores y competencia entre ellos para que el servicio público, aunque no rentable, sea eficiente. Los altos directivos contratados por la posición institucional que ocupan por medio del contrato, son funcionales a esa lógica específica en los servicios públicos del Estado. Las relaciones contractuales son el mecanismo para lograr la independencia de las empresas estatales con respecto al centro gubernamental del Estado y esto es condición para que exista competencia entre las empresas estatales y no estatales proveedoras de servicios públicos.

Al mismo tiempo, las relaciones contractuales generan interés por la introducción y expansión de la lógica del mercado en los servicios públicos en el personal directivo contratado para dirigir con libertad de gestión las empresas estatales que compiten con otras empresas estatales o privadas en el mercado del servicio público. Cuanto mayor la competencia en los servicios públicos, mayor la independencia que tienen que tener las agencias públicas o privadas para poder competir, y por ende, mayor el poder y libertad de acción de sus directivos. Por otra parte, cuanto mayor la lógica de mercado en los servicios públicos, más fuertes, amplias y diversas serán las demandas de las calificaciones expertas de los altos directivos contratados y por lo tanto, mejores sus posibilidades de carrera y de obtener buenos salarios.

Las relaciones contractuales de tipo NGP son también la solución para resolver de manera promercado la cuestión de las regulaciones de los servicios públicos. Las regulaciones son necesarias en los servicios públicos como lo son en toda actividad pública. Pero el neoliberalismo necesita regulaciones de tipo específico en los servicios públicos. Esto es, orientadas a crear y fortalecer en los servicios públicos las posibilidades de ganancias del capital a través de la libre competencia mercantil.

En los servicios públicos la introducción de posibilidades de lucro privado y la libre competencia mercantil requiere regulaciones proactivas desde el Estado orientadas a crear mercados o cuasi mercados. En primer lugar porque en muchas

ocasiones la producción y provisión de servicios públicos por sus características técnicas adopta necesariamente forma monopólica, o tiene fuertes tendencias monopólicas u oligopólicas.

En segundo lugar porque es necesario compatibilizar la lógica del servicio público con la lógica del mercado y la ganancia privada que se introducen en su producción y provisión. Existe tensión o *trade off* entre la lógica pública y la lógica de la competencia y de la ganancia privada. La lógica del servicio público implica producir bienes y servicios con independencia de su rentabilidad y distribuirlos a todos y con la misma calidad con independencia del poder de compra del usuario o destinatario y por lo tanto aunque no genere ganancias al productor y proveedor. Al mismo tiempo, y determinado por lo anterior, la lógica del servicio público implica cooperación obligatoria de los contribuyentes con independencia del beneficio y de la proporción de beneficios que obtengan del servicio público. También implica cooperación obligatoria de todos sus productores y proveedores en función de financiar los componentes o destinos no rentables y de proporcionar igual calidad y cobertura con independencia del poder de compra de los destinatarios. En cambio, la lógica del capital privado implica la búsqueda de la máxima ganancia posible. A su vez, la lógica de la competencia implica precisamente competencia, y por ende no cooperación, o más exactamente sólo cooperación entre empresas para fortalecer sus capacidades de competir con otras empresas en función de maximizar la ganancia privada. Por lo tanto, para introducir en los servicios públicos la competencia entre proveedores y la posibilidad de ganancia de los capitales privados son necesarias regulaciones que obliguen y permitan que produzcan el bien público y que, al mismo tiempo, compitan entre ellas por obtener las mayores ganancias posibles.

Según las recetas de la NGP esta función regulatoria tiene que estar a cargo de agencias reguladoras lo más independientes posible del gobierno y de la política representativa para evitar precisamente el manejo político de las regulaciones. Pero las agencias regulatorias de servicios públicos no pueden ser privadas. Tienen que ser estatales para evitar la captura de lo público por el interés privado, y porque sólo el Estado tiene legitimidad para definir lo que es público y sus reglas. La solución para que las agencias reguladoras sean estatales y, al mismo tiempo, independientes de los políticos electos en los órganos representativos, son las relaciones contractuales de tipo NGP.

Ahora bien, esta solución no es para nada neutra en la tensión o contradicción entre la lógica del servicio público y lógica de mercado y los intereses del capital privado. Una agencia regulatoria de mercados de servicios públicos cualquiera sea el tipo el sistema de gestión de sus recursos humanos, y específicamente de sus máximos dirigentes, tiene un enraizamiento estructural funcional con la lógica del mercado y con las empresas privadas ya que sin pluralidad de empresas no hay mercado y por ende no hay necesidad de la agencia reguladora. También porque cuanto más eficientes y fuertes el mercado y las empresas del servicio público más fuerte el poder de los funcionarios de la agencia con respecto al resto del Estado y al resto de la sociedad.

Sin embargo si los dirigentes máximos de la agencia regulatoria son designados políticamente y en todo momento removibles por el gobierno representativo, el enraizamiento estructural funcional de la agencia regulatoria y de sus funcionarios con el mercado y las empresas privadas puede ser contrapesado con el enraizamiento con la ciudadanía vehiculado por la política representativa. La introducción de relaciones contractuales de tipo NGP entre los máximos dirigentes de la agencia, elimina la posibilidad de ese contrapeso. Los directivos contratados no dependen de la ciudadanía ni de los políticos electos para acceder y mantenerse en sus cargos y no tienen relación de subordinación a la autoridad jerárquica del gobierno. Por lo tanto no tienen vínculos de enraizamiento con las masas ciudadanas. En cambio, tienen una fuerte articulación de sus intereses con la lógica del mercado y los intereses de las empresas privadas que participan en el mercado del servicio público correspondiente. Esto se debe, como lo acabamos de señalar, a que la libertad de mercado es la razón de ser de su independencia, por ende de su poder, como gerentes de las agencias reguladoras, con respecto al poder político representativo, y cuanto más fuertes el mercado en el servicio público y las empresas que participan en él, más fuerte el poder de los altos directivos de la agencia reguladora con respecto al gobierno y el resto del Estado.

En síntesis las relaciones contractuales de tipo NGP entre gobierno y personal directivo de empresas estatales de servicios públicos y de las agencias reguladoras de mercados de servicios públicos son funcionales al neoliberalismo porque: (i) permiten que las empresas estatales que se hacen cargo de los, o de la parte de los, servicios públicos que no interesan al capital privado por falta de rentabilidad, o por otros razones, tengan libertad de acción para competir en sus respectivos mercados de servicios públicos; (ii) permiten que las agencias estatales regulatorias de mercados de servicios públicos salgan del control de la política representativa y pasen a ser controladas por una tecnocracia fuertemente enraizada con el mercado y el sector privado y sin vínculos de enraizamiento con la ciudadanía.

Pero no se agota aquí la funcionalidad de las relaciones contractuales de tipo gerencialista al neoliberalismo.

Relaciones contractuales de tipo NGP y competencia neoliberal ente Estados por atraer al territorio nacional el capital privado

El Estado de finales del Siglo XX y principios del Siglo XXI se mueve en un mundo globalizado. Las nuevas tecnologías y su rápida y constante transformación permiten de manera cada vez más fluida y generalizada comunicar, comercializar, deslocalizar la producción, realizar transacciones financieras a nivel mundial en tiempos, volúmenes y calidades antes sólo posibles en espacios geográficos mucho más reducidos. La movilidad transnacional del capital comercial, productivo, financiero, etcétera, obliga a los Estados nación a competir entre ellos por lograr atraer y fijar en su territorio nacional las actividades generadoras de riqueza y trabajo (Jessop 2008: 118). El orden social y los equilibrios monetario, fiscal y macroeconómico, son un

aspecto clave en esta competencia. Pero a esto se agregan políticas estatales destinadas a generar en el país ventajas para atraer inversores. Estas ventajas específicas pueden ser de distinto tipo: exoneraciones de impuestos a los inversores o a determinados tipo de inversores, construcción pública o con financiación pública de infraestructura, producción de bienes y servicios sociales, subsidios, condiciones laborales y salariales, etcétera.

En esta actitud proactiva en la construcción de ventajas para competir por la atracción de inversiones, existen diferentes tipos de Estados competitivos según sus estrategias de competencia (Jessop 2008: 119). El Estado puede competir con una estrategia desarrollista con amplia participación y conducción del Estado en sectores estratégicos de la economía en función de los objetivos estatales definidos en el proceso representativo. Esto no elimina el mercado sino que combina sectores de libre mercado orientado al lucro privado y sectores desmercantilizados de conducción estatal coactiva orientados a la eficiencia sistémica en función del beneficio público definido en el proceso y en el gobierno democrático representativo (Narbondo 2003; Jessop 2008: 321).

La alternativa neoliberal se basa en una estrategia de competencia estatal que se caracteriza por la centralidad y la prioridad a la ampliación de la mercantilización de la economía y de la sociedad. Como señala Jessop, para el neoliberalismo la competitividad sistémica es resultado de la agregación de la competitividad o eficiencia privada¹⁰ (Jessop 2008: 318). Y el motor de esta es, según el neoliberalismo, la búsqueda de la ganancia en la libre competencia de mercado. Por lo tanto lo específico del Estado Neoliberal en este terreno, al igual que en las funciones de orden social, fiscal y macroeconómico, es que la orientación central y ordenadora de las medidas específicas para competir con otros estados es la de contribuir a crear las condiciones institucionales sociales y materiales más favorables, en términos relativos a otros países, para maximizar las posibilidades de ganancias del capital en la libre competencia de mercado, y la libre realización y circulación de esas ganancias.

En esta perspectiva el Estado neoliberal necesita flexibilidad en el sentido de las partes con respecto al centro y al conjunto, para adecuarse, o incluso adelantarse rápida y proactivamente, a las expectativas y exigencias de rentabilidad del capital privado inversor o posible inversor en las distintas ramas o sectores económicos.

Como ya vimos, las relaciones contractuales de tipo NGP aumentan la flexibilidad del Estado. Al eliminar la subordinación con respecto a la autoridad jerárquica del gobierno de los jefes de las subunidades organizativas del Estado, éstas tienen gran flexibilidad para adaptarse a las condiciones del mercado y a las exigen-

10 Así, por ejemplo, Jessop señala las diferencias que existen en las formas de competencia según tipo de Estado en el terreno de la economía basada en el conocimiento "De este modo algunos Estados son más activos que otros en la promoción de la acumulación primitiva de propiedad intelectual, en la privatización del conocimiento público y en la mercantilización de todas las formas de conocimiento, otros en cambio, se preocupan más por proteger los bienes intelectuales comunes, por promover la sociedad de la innovación o por desarrollar el capital social. Como consecuencia de su ventaja comparativa en los productos de las TIC y en la revolución del conocimiento el Estado norteamericano ha tenido una especial importancia en la promoción de la forma neoliberal de la revolución del conocimiento a escala mundial" (Jessop 2008: 158-159).

cias de los inversores privados en sus ámbitos específicos¹¹.

Las medidas específicas para atraer inversores privados nacionales y extranjeros son variadas. Exoneraciones de impuestos, privatizaciones de servicios públicos y subsidios para que estos puedan ser rentables, tercerizaciones de servicios al aparato estatal, inversión con recursos fiscales para crear condiciones infraestructurales o de base no rentable que permitan o aumenten la rentabilidad privada en ámbitos específicos. Es cierto que en la teoría y en lo formal el gobierno es quien, en último término, decide los objetivos y da unidad de acción a las distintas políticas específicas. También es cierto que estas necesitan estar enmarcadas en leyes de la acción pública definidas por el parlamento representativo. Pero las decisiones concretas las toman y las ponen en práctica con libertad de gestión los altos directivos contratados en cada ámbito de política pública en relación con los inversores y posibles inversores, y estas decisiones una vez tomadas y ejecutadas condicionan de hecho muy fuertemente los márgenes de libertad en el presente y en el futuro de las decisiones del gobierno¹².

Estos gerentes contratados por su posición institucional generan vínculos de interés o enraizamiento funcional muy estrechos con sus públicos específicos. Los altos directivos contratados, como contrapartida de la libertad para definir la estrategia y dirigir una subunidad organizativa del Estado, serán evaluados por el éxito o el fracaso de su gestión en el ámbito de acción específico. El éxito o el fracaso de la implementación de las políticas dependen en muy buena medida de la cooperación o no de sus públicos específicos, sea como usuarios, sea como partners, proveedores, etcétera. Dentro y entre estos públicos específicos el poder está desigual y diferencialmente distribuido. En materia de políticas destinadas a atraer las inversiones, el poder más determinante del éxito o fracaso es el del capital privado. Por lo tanto, los altos directivos contratados que tienen libertad de gestión para decidir la estrategia de acción de cada subunidad organizativa encargada de políticas específicas de atracción de inversiones, tienen necesidad de ser muy sensible a los intereses y expectativas del capital privado que opera o puede tener interés de operar en el sector.

Esta articulación del interés de los funcionarios con su público específico, y más específicamente, con el capital y las empresas privadas cuando son el público determinante del éxito o fracaso de las subunidades organizativas, se produce también en la burocracia weberiana (Evans 1996; Poulantzas 1979). Ahora bien en la burocracia weberiana las direcciones administrativas, de cada subunidad organizativa del Estado, incluso cuando tienen autonomía funcional; están subordinadas a la autoridad jerárquica del gobierno representativo por medio de cargos políticos designados y removibles por decisión de éste. Por su interés político, el gobierno central tiene

11 La literatura crítica con respecto a la NGP plantea que la contractualización en la gestión pública produce fragmentación y desagregación de la acción del Estado (Cook 2004: 8).

12 En primer lugar, porque van determinando el desarrollo de las capacidades e incapacidades productivas, comerciales, financieras, tecnológicas, laborales, etcétera, en cada ámbito de acción. En segundo lugar, porque determinan la formación de actores, - los inversores, sus empresas y todo lo que gira alrededor de ellas, clientes, proveedores, trabajadores directos o indirectos-, que tienen interés y poder -su impacto sobre el PBI, sobre el mercado de trabajo la satisfacción de necesidades etc- para mantener la línea de acción ya emprendida dictada por los directivos contratados.

que tener en cuenta el interés de las masas ciudadanas que por su número tienen peso electoral, y en la medida que tengan capacidad de organización, peso político inter electoral por medio de la movilización de calle, o en huelgas u otras formas de presión popular. Por lo tanto, no puede tener en cuenta sólo los intereses de los públicos específicos (aunque a éstos también los tiene en cuenta) sino que tiene que ser sensible también a los impactos de cada política sectorial o parcial sobre el conjunto. Al mismo tiempo, tiene autoridad jerárquica para conducir en todo momento la implementación, y por ende, es quien decide los hechos consumados que genera el proceso.

Por el contrario, los altos directivos con contratos de tipo NGP no sólo no dependen de la ciudadanía para el acceso, renovación y cambio en sus cargos, al igual que la burocracia weberiana, sino que, a diferencia de ésta, no están en relación de subordinación a la autoridad jerárquica del gobierno representativo o del personal político que este designe. Por lo tanto son muy poco dependientes o, dicho a la inversa, son muy autónomos, con respecto a las necesidades y expectativas de las masas ciudadanas. En cambio, son extremadamente dependientes de las demandas y expectativas de su público específico que, en el caso de subunidades organizativas estatales a cargo de la implementación de políticas de atracción de inversiones, es el capital privado. El éxito o fracaso de la implementación de esas políticas depende de la decisión de los capitalistas privados en condiciones de invertir en su sector de responsabilidad. Por lo tanto los altos directivos contratados tienen interés de utilizar su libertad de gestión de manera muy sensible (*market friendly*) a los intereses de estos últimos. Y tienen el poder, la libertad de gestión, para decidir las medidas concretas y por ende, los hechos consumados en materia de condiciones institucionales (exoneración de impuestos, subsidios, desregulaciones específicas, etcétera), materiales (construcción de infraestructuras específicas para determinados inversores), o sociales (legitimación y justificación técnico ideológica ante las poblaciones afectadas o inquietas por los efectos directos o colaterales de determinadas inversiones) específicas, para maximizar la rentabilidad del capital y la libre apropiación y circulación de las ganancias.

El gobierno central ha perdido el poder de decisión y de conducción concreta del Estado porque ha renunciado y ha delegado en los jerarcas contratados la autoridad jerárquica sobre las subunidades organizativas del aparato estatal que implementan las políticas públicas. Al gobierno le queda el poder de controlar el éxito de la gestión en el logro de los objetivos y el poder de redefinirlos. Pero en ese momento ya los hechos están consumados y por lo tanto ya nada se puede hacer con respecto al pasado y al presente de los resultados de las políticas públicas y bastante marcado queda lo que se puede hacer hacia delante, porque lo ya hecho condiciona muy fuertemente (*path dependence*) lo que se podrá hacer, y porque el gobierno sigue sin autoridad jerárquica, que la tienen los jerarcas contratados, sobre las subunidades ejecutivas que son fundamentales en la elaboración de los objetivos.

Es cierto, como ya lo hemos señalado, que en caso de que el gobierno discrepe fuertemente con las decisiones de implementación de los jerarcas contratados puede buscar rescindir el contrato. Pero esto no es una decisión unilateral. No es un

acto de autoridad jerárquica del gobierno sino que requiere acuerdo de la otra parte y si no es así, es necesario pasar por los tribunales competentes e independientes. Por lo tanto, como señala Brugé en el texto ya citado, con las relaciones contractuales el aparato estatal se vuelve más rígido para que gobierno representativo decida y cambien las políticas de atracción de las inversiones. En cambio ganan flexibilidad, libertad de decisión y acción libertad los jerarcas y las subunidades organizativas especializadas fuertemente enraizados funcional y estructuralmente con los inversores o posibles inversores privados.

Concentración de la conducción estatal en la función presupuestal controlada por personal con contratos de tipo NGP

Una vez perdida la autoridad jerárquica sobre el aparato ejecutivo al gobierno le queda para dirigir las políticas y acciones del Estado el poder legislativo-regulatorio y el presupuestal

Ahora bien, las leyes son muy generales. Por lo tanto, es necesario reglamentarlas y agregar regulaciones específicas, cuya formulación y control constituyen una de las funciones del ejecutivo. Ahora bien, como ya vimos en el marco de las recetas de la NGP, esta función debe ser realizada por agencias regulatorias dirigidas por gerentes contratados que, por medio del contrato, se independizan de la autoridad jerárquica del gobierno. Por lo tanto, con las relaciones contractuales de tipo NGP, en las agencias regulatorias el gobierno se encuentra también bastante debilitado en su poder de regulación y control de rectitud, ya que ese poder es ejercido por personal contratado sin subordinación jerárquica el gobierno.

El otro recurso de poder que le queda al gobierno a la cabeza del ejecutivo para dirigir y disciplinar sus subunidades organizativas es la elaboración y distribución del presupuesto, y el control de su ejecución. Esta concentración y limitación del poder del gobierno sobre el aparato estatal en la función presupuestal tiene como efecto fortalecer el poder del Ministerio de economía o similares, que son los que controlan la elaboración distribución y asignación concreta del presupuesto entre los distintos ministerios y subunidades organizativas del Estado. Este ministerio por su función es el que tiene especial sensibilidad por los equilibrios fiscales y de la eficiencia sistémica del Estado y del conjunto de la economía. Ambas cosas, equilibrio fiscal y eficiencia sistémica del Estado y de la economía nacional, se pueden producir en función de distintos -y distintas combinatorias- de objetivos públicos y privados. En un país y en un mundo capitalista, el ministerio de economía es dentro del Estado y del gobierno el que tiene un vínculo estructural funcional más estrecho con la lógica y los intereses del mercado y del capital privado porque estos son los factores determinantes del crecimiento y de los equilibrios macroeconómicos. En tanto el control del presupuesto es el principal poder del gobierno, porque renunció y delegó por medio de contratos el ejercicio de la autoridad jerárquica y de la autoridad regulatoria por debajo de la legal, resulta que el ministerio de economía se vuelve dominante con respecto a los demás ministerios y, en muy buena medida, con respecto al jefe de

gobierno. Con ello se vuelve dominante la lógica de acción y los intereses que surgen del enraizamiento específico del ministerio de economía con el mercado en general y con las fracciones o ramas del capital dominante.

Ahora bien, a la cabeza del ministerio de economía hay un político designado por los representantes electos. Además, el ministro de economía está subordinado a la autoridad jerárquica del representante de la ciudadanía electos directa o indirectamente a la cabeza del ejecutivo. Ambas cosas generan riesgos de vínculos y sensibilidad de las políticas presupuestales y económicas generales con los intereses de las masas ciudadanas, no necesariamente coincidentes con la lógica de acción pública económica y presupuestal neoliberal y con los intereses del mercado y de los capitales privados.

Las relaciones contractuales dentro del ministerio de economía y de los órganos a cargo de las funciones presupuestales y de políticas económicas generales reducen y limitan esa posibilidad. Las relaciones contractuales con altos directivos cuyo contrato les otorga libertad de acción -que significa no subordinación a la autoridad jerárquica del ministro de economía y/o del jefe de gobierno central- permiten la autonomización en sentido fuerte y estricto de los bancos centrales y de las subunidades del ministerio de economía claves en la elaboración del presupuesto y en el manejo de su asignación y control. Con esto el poder y los intereses de los jerarcas contratados enraizados con sus públicos específicos, -el mercado en general y los capitales dominantes en el mercado- y sin enraizamiento con las masas ciudadanas -porque no dependen de su elección y porque no están subordinados a la conducción jerárquica de los representantes electos-, controlan la elaboración ejecución asignación y control de ejecución del presupuesto.

De esta manera el Estado neoliberal queda blindado con respecto a los avatares del proceso democrático representativo, y al mismo tiempo se mantiene la democracia en su función de legitimación del orden institucional y de válvula de escape al descontento de las masas. Este puede generar gobiernos de cualquier color y sensibilidad. Pero cualquiera sea el caso la conducción del aparato estatal no cambia, porque no la tiene el gobierno representativo. El aparato estatal neoliberal-neogerencialista se autonomiza de la democracia y de las masas ciudadanas y con ello las políticas neoliberales quedan blindadas con respecto a los riesgos y avatares de la política democrática representativa. Por medio de las relaciones contractuales al interior mismo del Estado, que complementa la política de privatizaciones de funciones y servicios públicos, el gobierno representativo es amputado de sus brazos y manos que pasan a ser manejadas por una elite tecnocrática contratada, con fuerte enraizamiento estructural funcional con la lógica del mercado y con los intereses del capital privado, y con fuerte autonomía con respecto al gobierno representativo y las masas ciudadanas.

Relaciones contractuales, carreras mixtas público privadas y enraizamiento con mercado y empresas privadas

Las relaciones contractuales de tipo gerencialista en la alta dirección administrativa del Estado no sólo generan enraizamiento estructural funcional de los altos directivos contratados con el mercado y el capital privado cuando éstos son sus públicos específicos. También generan enraizamiento con el mercado, el capital y las empresas organizaciones privadas, porque la inestabilidad laboral en el sector público que generan los contratos incentiva y, en buena medida obliga, al personal contratado a tener estrategias de carrera laboral mixta público-privada (Pollitt 2009: 200).

El alto directivo contratado puede salir y volver a entrar de la función pública, siempre en niveles altos, contrariamente al sistema de carrera en el que se ingresa por el nivel o grado más bajo de cada escalafón o cuerpo y si se sale, para volver a entrar hay que volver al inicio nuevamente. Esto permite al personal contratado salir en la medida que tenga buenas ofertas del sector privado y volver a entrar en la medida que reciba ofertas para buenos puestos públicos. Esto es una estrategia atractiva porque permite combinar el poder, el conocimiento y buenas relaciones dentro del Estado que generan los puestos de dirección pública, con las altas remuneraciones, poder, relaciones y conocimiento de la actividad privada y los actores de alto poder económico.

Pero no sólo es una estrategia atractiva, sino que también puede ser necesaria. Los directivos contratados tienen asegurada la estabilidad laboral en tanto su actuación sea correcta, según los términos del contrato y según la normativa pública del Estado de Derecho durante el lapso contratado. Al cabo del primer período, puede ser recontratado o no, según la evaluación de sus resultados. Esta evaluación, como ya lo señalamos, se realiza con garantías de objetividad y neutralidad política. Al finalizar la prórroga final del contrato, tiene siempre la posibilidad de presentarse a concursos abiertos para otros contratos en la función pública. Ahora bien, aun habiendo sido bien evaluado en sus anteriores desempeños, el personal contratado no tiene seguridad de volver a conseguir un cargo público al finalizar el contrato, porque los concursos son competitivos y puede perder. Por lo tanto, el personal contratado tiene que tener estrategias laborales alternativas para ir o regresar al sector privado si no consigue mantenerse en el sector público. Para esto, es útil generar buenas y estrechas relaciones con sus usuarios y proveedores de insumos específicos, especialmente con los de alto poder económico empresarial, ya que estos son los posibles futuros demandantes como empleadores de sus calificaciones.

Esto implica ser sensible, eficaz y eficiente en la satisfacción de las necesidades y demandas de estos actores poderosos, que por lo general forman parte del bloque de poder neoliberal. Pero no sólo sensible a las demandas, sino también proactivamente creadores y amplificadores de mercados, por medio de tercerizaciones, privatizaciones, contratación con privados y regulaciones pro mercado en los servicios públicos, contratación de servicios de consultoría, asesoramiento, evaluación en gestión pública, con empresas privadas con o sin fines de lucro - pero con buenas retribuciones - nacionales o extranjeras. Esto refuerza sus redes de buenas

relaciones con sectores privados de alto poder vinculados con el sector público y amplía las posibilidades de carrera mixta con salidas hacia el mercado laboral privado o público-privado con buenas retribuciones en actividades en las que su experticia y buenas redes de relaciones en el Estado son altamente adecuadas y demandadas.

Ahora bien, el personal político del Estado, también tiene, al igual que el personal contratado, inestabilidad laboral y algunos también tiene altas calificaciones. En muchos casos, probablemente crecientes con la complejización y profesionalización de la administración pública, las designaciones en cargos de dirección de unidades organizativas estatales latente especializadas y complejas, por ejemplo unidades ministeriales agencia, y empresa estatales cargo de políticas y servicios de telecomunicaciones, energía, infraestructura, economía, finanzas, salud, etcétera, no sólo tienen altas calificaciones sino que coinciden con las mejor pagadas en el mercado privado. Estos funcionarios de designación política en muchos caso no son estrictamente políticos de carrera, o sea cuya actividad principal y de largo plazo es la política, sino que son profesionales afines o cercanos los partidos o líderes pero cuya actividad y carrera principal es en su especialización técnico profesional Dado que los funcionarios de designación política son por definición transitorios estos profesionales pueden tener interés en utilizar sus posiciones en el Estado que tienen alto poder y estrecho relacionamiento con el sector privado de su especialización, para establecer buenas relaciones personales con empresas privadas organizaciones multilaterales o internacionales con demanda y alta capacidad de pago de su calificaciones, para cuando se les termine, según los avatares políticos, el empleo en el sector público¹³.

Ahora bien en una organización pública de tipo weberiano el personal de dirección de las subunidades organizativas del Estado está en general subordinado a la autoridad jerárquica de los políticos electos en gobierno, y en todos los casos es destituable por decisión unilateral, conforme a derecho, de éstos.

Éstos, los políticos electos, también tienen inestabilidad laboral. Pero su dependencia de la elección democrática y, más ampliamente, de la de la política representativa, genera incentivos positivos y negativos que contrarrestan y limitan las tendencias a la utilización del poder de los puestos de dirección del estado en función de maximizar las buenas relaciones con los sectores de alto poder de mercado. En primer lugar, los políticos electos son seleccionados y designados en el proceso político representativo, y en este, no se requieren títulos y calificaciones para participar y para obtener los cargos del Estado, electivos o de designación política. Por lo tanto, si bien hay políticos altamente calificados, hay muchos también que no tienen necesariamente altas calificaciones y, si las tienen, suelen no ser las más demandadas por el mercado y por las empresas privadas. La posibilidad de estos políticos de hacer carrera individual en el mercado privado de altas remuneraciones es por consiguiente bastante baja. En segundo lugar, en la actividad política, como

13 Es importante insistir en que no me refiero, como tampoco lo hago con los directivos contratados, a estrategias corruptas o ilegales. Esto también puede existir pero no es el eje de mi argumentación. Me refiero a estrategias en el marco de la legalidad, muy sensibles e incluso proactivamente funcionales a los intereses de los sectores de alto poder de mercado en las ramas de especialización de los profesionales que realizan carreras mixtas público-privadas.

en casi todas las actividades, la lealtad y la coherencia son un capital fundamental y su pérdida implica consecuencias muy negativas para las posibilidades de éxito electoral o designación a cargos de gobierno del político. En la actividad política, la lealtad es con el partido y con los sectores sociales que lo apoyan y con la ciudadanía que lo vota. Un político que llega al gobierno con una coalición o bloque de poder popular tiene fuerte interés, en función de su carrera política, de utilizar su poder en el gobierno para satisfacer las expectativas y necesidades de los partidos y sectores sociales y electorales que lo apoyaron. Sin dudas estos incentivos no son garantía de lealtad de los políticos en el gobierno con sus bases, pero el juego democrático genera fuertes riesgos de consecuencias negativas de la deslealtad. No satisfacer las expectativas y necesidades de sus votantes y apoyos sociales de manera muy notoria desde el gobierno, genera fuertes probabilidades de pérdida de los cargos electivos y de designación, y su reemplazo por otros políticos con otros apoyos electorales. Por lo tanto, por sus calificaciones no especialmente adecuadas al modelo neoliberal, por su medio social de origen y/o de vida, y por la importancia para una carrera política de lealtad con sus bases y su partido, el político del bloque de poder anti-neoliberal tiene fuertes incentivos para tratar de ser consecuente desde el gobierno y desde fuera con una actitud y una práctica relativamente sensible con las frustraciones y expectativas de las masas ciudadanas¹⁴.

En cambio, los altos directivos contratados tienen altas calificaciones y experticia en gestión. Proviene y/o se desenvuelven por su vida profesional en medios sociales relativamente elevados y en contacto con los sectores más poderosos económicamente. No tienen, en general, estrategias de carrera política sino profesional, y tienen altas calificaciones muy demandadas y bien pagas por el mercado. Y además la libertad de gestión que les otorgan los contratos gerenciales les proporciona independencia con respecto a la autoridad jerárquica de los políticos electos en el gobierno representativo de las masas ciudadanas. Tienen pues poder cuando están en el sector público para establecer buenas relaciones con el sector privado con alto poder económico y por ende, capacidad de contratarlos con remuneraciones adecuadas a sus calificaciones, experiencia, competencias y capital social en el sector público y en sector privado. Esto no implica necesariamente corrupción. Esta es posible sin duda, y quizás las relaciones contractuales generen mayores incentivos y posibilidades en ese sentido. Pero no me refiero a esto en el presente trabajo. Me refiero a las estrategias (explícitamente orientadas o inducidas y condicionadas por los marcos formales y materiales en los que actúan) de los altos directivos contratados en el sector público

14 Sin duda el político electo o designado en cargos de dirección pública puede utilizar estos para enriquecerse personalmente o para conseguir retribuciones en el presente o futuras del sector privado. Pero si lo hace individualmente tendrá la sanción del resto del partido o del movimiento político. Por supuesto también cabe la posibilidad que la estrategia de enriquecimiento desde la función pública sea colectiva y abarque a todo o buena parte del partido. Pero contra esto, el Estado Democrático de Derecho tiene dos salvaguardias, que no son absolutas, pero que han sido y son eficaces para limitar y reducir el uso de los recursos públicos para el enriquecimiento privado de los políticos, sus partidos y seguidores. Por un lado la sanción de la ciudadanía a través del proceso representativo. Por el otro una burocracia pública con derechos y garantías para que la obediencia y subordinación a los políticos electos y designados a la cabeza del aparato estatal se de en el marco de la racionalidad legal y técnica del Estado democrático de derecho.

de utilizar su poder para ganarse la confianza y el aprecio de su calidad moral y profesional de parte de los sectores privados con alta capacidad de emplearlos y pagar a los altos salarios de mercado a sus altas calificaciones y competencias. Esto implica utilizar su poder cuando están en puesto de dirección del sector público para ser honesta y legalmente sensibles o/y proactivamente eficaces a los intereses de estos sectores, creando y garantizando las condiciones publicas, institucionales materiales y sociales, para ampliar las oportunidades y posibilidades de ganancias privadas en la libre competencia de mercado o cuasi mercado.

Esto no quiere decir que todos los altos directivos contratados sean, ideológicamente neoliberales, es decir ideológicamente favorables a la máxima expansión del mercado. Muchos pueden ser ideológicamente anti-neoliberales. Pero en su práctica concreta las condiciones del éxito o del fracaso de sus carreras los condicionan fuertemente a ser funcionales a la lógica central del Estado Neoliberal de ampliación y expansión de los ámbitos privados o públicos de libre competencia en función de maximizar la rentabilidad de privada.

5. Burocracia de carrera weberiana, Estado Keynesiano de Bienestar y neweberianismo

No sólo los altos funcionarios contratados tienen intereses compartidos con libre mercado y el capital privado. Muchos altos funcionarios de sistemas de carrera tienden a identificarse con el neoliberalismo, por convicción ideológica, por su origen social y educación, por el medio en el que desarrollan su vida social y laboral, o incluso por el tipo de funciones que cumplen en el Estado (agencias reguladoras de mercados, bancos centrales, funciones de juez y gendarme, etcétera). Ahora bien, en la medida que el cambio de correlación política (a nivel de la organización y movilización popular en especial del movimiento obrero, y a nivel del proceso electoral, por la incorporación del electorado masivo) determinó la formación de gobiernos con programas keynesianos de bienestar, las burocracias de carrera de los aparatos específicos del Estado liberal no tuvieron más opción que acatar las órdenes del gobierno so pena de perder su posición y sus posibilidades de carrera en la función pública.

En ese sentido una burocracia pública subordinada a la autoridad jerárquica del gobierno representativo con la contrapartida de garantías contra los riesgos de clientelismo o patrimonialismo político ha sido, y es, un factor determinante de la formación y desarrollo del Estado Keynesiano de Bienestar en el formato racional legal del Estado democrático de derecho (EDD). Por un lado la voluntad y necesidad política de ganar apoyos electorales populares y masivos a partir de la universalización de la ciudadanía política a partir la primera posguerra mundial fue un factor determinante del predominio de las consignas sociales y económicas en los programas electorales y en las políticas de gobierno¹⁵. Y no sólo en los partidos que

¹⁵ Este predominio de las consignas sociales no sólo se debió al crecimiento de los partidos socialdemócratas y comunistas occidentales, que históricamente se identificaban con ellas sino, también, de los partidos que las asumieron para mantener capacidad de competir por electorado de masas.

históricamente se identificaban con ellas sino también en partidos que las asumieron para mantener capacidad de competir por electorado de masas (Esping-Andersen 1993; Monedero 2009; Offe 1992). Por el otro lado, la subordinación del personal administrativo meritocráticamente seleccionado a la autoridad jerárquica del gobierno representativo fue clave para que la voluntad política surgida del proceso representativo de extensión de derechos sociales y de intervención del estado en la economía se concretara en políticas efectivas. A su vez, las garantías específicas a los funcionarios contra los riesgos de manejo político clientelar de los recursos públicos (materiales y laborales) fue factor fundamental para que la subordinación de la administración pública a la conducción de los representantes de las demandas de las masas de distribución de beneficios económicos y sociales se tradujera en respuestas por vías conformes a la racionalidad legal y técnica del Estado Democrático de Derecho. Las burocracias estables por su propio interés de mantener las garantías específicas contra discrecionalidad y el clientelismo, y en base al poder que esas garantías le proporcionan, fue uno de los factores que incidieron para imponer a los políticos electos el respeto de la racionalidad legal y técnica tanto en las intervenciones sociales y económicas como en el manejo de recursos humanos que estas requieren (Skocpol 1995; Evans 1996: 74- 79).

Esto a su vez determinó la constitución y expansión de un actor estatal, las burocracias de las funciones económicas y sociales del Estado, cuyo interés y su poder se articula estrechamente no sólo con la expansión y mantenimiento de esas funciones sino también con que eso se haga conforme a los principios de acción pública del EDD. En la medida que se expanden las funciones sociales y económicas y sociales del estado en el marco de la racionalidad legal y técnica del EDD se crean y expandan cuerpos de funcionarios numerosos y con poder, -porque controlan funciones de alto impacto social y económico con respaldo y fuerza de derecho público. Estos tienen interés no sólo en que esas funciones se mantengan y expandan sino también en que eso se haga en el marco de la racionalidad legal y técnica el Estado de derecho, ya que esto constituye la razón de ser de sus garantías y protecciones laborales y, por ende, también de un componente esencial de su poder específico, la autoridad basada en la legitimidad democrática representativa y respaldada por el derecho público (Evans 1998; Esping-Andersen 1993; Skocpol 1995; Shonfield 1965; Evans 1996; Jessop 2008: 187)¹⁶.

16 Me refiero aquí al compromiso de los funcionarios con la racionalidad legal y técnica. Los funcionarios de carrera tienen intereses individuales y corporativos y presionan por maximizar su satisfacción. Esos intereses surgen de su posición en la división social del trabajo que en su caso implica una posición en la estructura estatal que a su vez es su fuente de poder específico, constituida por el sistema institucional que rige y delimita las acciones y las funciones del Estado y de los individuos que lo componen. Un sistema de empleo público con garantías específicas para incentivar y proteger la legalidad y adecuación técnica de sus acciones al servicio de la autoridad jerárquica del gobierno central y representativo genera no sólo la identificación del interés individual de esos funcionarios con el interés corporativo del cuerpo de funcionarios sino también la identificación o estrecha articulación del interés individual y corporativo de los funcionarios con el estado democrático de derecho. Esos intereses pueden traducirse, y a su vez ser resultado, también de vínculos informales de los funcionarios entre ellos, con la sociedad civil, con el gobierno y con el sistema político. Pero la satisfacción de los intereses, el juego de presiones y los

En ese sentido, según Pollitt y Bouckaert (2004), también en la actualidad, en los países en que el Estado de Bienestar y el rol conductor del Estado de sectores estratégicos de la economía se mantiene y se renueva, también se mantiene y se renueva el sistema de burocracia pública subordinada a la autoridad jerárquica del gobierno representativo.

“Podríamos decir que hay dos agrupamientos obvios, y luego otros casos ‘híbridos’ o ‘difíciles de clasificar’. El primero y mejor conocido es el de los promotores del NGP— Australia, Nueva Zelanda, el Reino Unido, y, en el discurso aunque no siempre en los hechos, EE.UU. Llamaremos a este grupo el centro del NGP – todos ven un rol importante de las formas de hacer y las técnicas del sector privado en el proceso de reestructura del sector público. El segundo agrupamiento es el de los modernizadores Continentales Europeos – Bélgica, Finlandia, Francia, los Países Bajos, Italia y Suecia (y Alemania, si se va más allá del nivel federal). Estos continúan poniendo gran énfasis en el estado como la fuerza integradora irremplazable en la sociedad, con una personalidad legal y un sistema de valores operativo que no puede reducirse al discurso del sector privado sobre la eficiencia, competitividad y satisfacción del consumidor. Continúan por lo tanto, en una forma moderna, sus tradiciones de los siglos XIX y XX de estatalismo fuerte y un alto estatus para los altos funcionarios públicos. Desde luego, el ritmo y mezcla precisa del cambio ha diferido ente los miembros de este grupo modernizador (Pollitt y Bouckaert; 2004: 98). El grupo NGP es bien conocido en la literatura anglófona (Boston et al. 1996; Christensen and Lagreid 2001; Hood 1996; Kettl 2000; Lane 2000). El segundo grupo, lo es mucho menos, y son a veces descritos simplemente como lentos, que han tardado en subir a bordo del tren del NGP. Nuestra interpretación, sin embargo, es mucho más positiva. Creemos que lo que vemos en los estados europeos continentales es un modelo distintivo de reforma, uno que hemos decidido llamar Estado Neo Weberiano (ENW)” (Pollitt y Bouckaert 2004: 99).

El modelo de reforma neweberiano es nuevo con respecto al modelo weberiano clásico por introducir procedimientos e incentivos para fomentar la orientación por resultados y abrir mayores posibilidades de participación democrática en la conducción de y control de los servicios públicos (Pollitt y Bouckaert 2004: 99) Pero sigue siendo weberiano porque mantiene la subordinación de todo el per-

vínculos informales se producen en el marco de la legalidad cuando existe sistema de empleo público que proporciona estabilidad de largo plazo y carrera por medio de protecciones contra la discrecionalidad política. Esto es así por que el apartamiento o transgresión de la legalidad es causal de despido Por lo tanto los funcionarios tienen interés personal en que sus acciones sean conformes al derecho público para no perder su poder específico sus ingresos y su carrera También la omisión de obedecer una orden cuando es legalmente correcta es causal de despido Y también es causal de despido la incapacidad técnica, o errores técnicos graves y reiterados. Por lo tanto los funcionarios por su propio interés de mantener el cargo con las garantías tienen interés en obedecer al gobierno y en que las acciones sean técnicamente racionales.

sonal del aparato estatal a la autoridad jerárquica del personal político electo, o por estos designados, y como contrapartida, para evitar clientelismo político, mantiene protecciones específicas para que la obediencia a la política se dé en el marco de la racionalidad legal y técnica (Pollitt y Boukaert 2004).

Esto es determinante para que la política representativa del conjunto de la ciudadanía sea dominante sobre el aparato administrativo y que al mismo tiempo ese dominio se de en el marco de la racionalidad legal y técnica del Estado democrático de derecho. Es también fundamental para que la ampliación de la participación democrática en la conducción y control de los servicios públicos, se de en el marco de esa racionalidad legal y técnica. Los mecanismos de participación directa requieren procesos de descentralización territorial o funcional para acercar las decisiones y el control a los niveles en que pueden participar los usuarios y los trabajadores. Ahora bien para que esto sea efectivamente poder de la democracia implica la preeminencia de la autoridad jerárquica de los órganos democráticos -centrales regionales, locales o funcionalmente descentralizados según los casos- sobre sus respectivos aparatos y personal administrativo. Esto que es condición de efectivo poder de la democracia implica también que se mantienen las razones por las cuales existen garantías y derechos del personal administrativo del Estado en sus diferentes niveles. La ampliación de la participación democrática en su conducción y control conlleva riesgos de manejo político discrecional, particularistas de los recursos públicos. Un servicio público no está al servicio sólo de sus usuarios directos sino que sirviendo a éstos tiene que servir al conjunto de la ciudadanía. La participación de los usuarios directos se puede traducir en prácticas particularistas al servicio de sus intereses privados en detrimento de su articulación con el interés del conjunto de la ciudadanía. Por otra parte, salvo en casos de servicios con muy pocos usuarios directos la participación en la conducción y control de agencias estatales implica representación. Los que pueden participar directamente en las direcciones de empresas y agencias públicas centrales o regionales no son todos los usuarios y menos aun toda la ciudadanía sino representantes electos. Esto no disminuye la importancia del proceso de democratización territorial y funcional ya que acerca y estrecha la relación entre representante y representado. Pero aunque sea una representación más cercana implica, tanto a nivel territorial como funcional, al igual que en la representación nacional, delegación de autoridad. Con ello se constituye una diferenciación de poder, intereses y lógicas de acción entre el representante y el representado y por lo tanto se genera también el riesgo de utilización particularista por los representantes locales o descentralizados de su autoridad al servicio de sus propios intereses y estrategias al servicio de sus aliados y apoyos dentro y fuera del Estado. La subordinación de las agencias o empresas de servicios públicos a los órganos de participación democrática de conducción y control, condición para que la democratización sea real y no mera retórica, requiere también garantías específicas para que los funcionarios obedezcan a la política y actúen en el marco de la racionalidad legal y técnica del EDD.

El neoweberianismo combina, entonces, la introducción de incentivos a la orientación por resultados y de mecanismos de participación más directa de los usuarios en la conducción y control de las agencias estatales con la estricta subordinación

a la autoridad jerárquica y de los órganos democráticos y con las garantías para que esta subordinación de la técnica a la política no derive en discrecionalidad particularista. De esta manera la lógica de las reformas neweberianas mantiene la primacía de la política democrática representativa en la conducción de la acción estatal, -factor clave de canalización de las demandas y expectativas de protección social y desarrollo inclusivo de las masas ciudadanas- y también mantiene y reconstruye una burocracia pública, cuyo poder, lógica de acción e interés individual y corporativo se fundan y se identifican, no sólo en el presente sino también en el largo plazo, con la lógica de acción pública basada en la conducción del gobierno (central, regional, local) representativo de la ciudadanía, ejerciendo la autoridad jerárquica sobre el aparato administrativo en el marco de la racionalidad legal y técnica.

6. Conclusiones

Las relaciones contractuales entre gobierno y personal directivo de las subunidades organizativa del aparato estatal no son políticamente neutras porque producen cambios de poder e intereses dominantes al interior del Estado. El gobierno pierde en las relaciones contractuales con alta dirección administrativa del Estado, el ejercicio de la autoridad jerárquica sobre el aparato estatal, traspasándola los directores contratados para dirigir las subunidades organizativas del Estado. El gobierno mantiene la función de definir los objetivos que deben alcanzar los gerentes contratados, pero estos son quienes definen y deciden el proceso. Esto produce en sí mismo efectos políticos por la decisión sobre medios y vías y la conducción concreta de las acciones produce en sí misma distribución de beneficios, costos, poder, etcétera, pero también impacta de hecho e sobre la definición de los objetivos, formalmente en manos del gobierno ya que el proceso condiciona fuertemente la concreción final de los objetivos inicialmente fijados y también su redefinición al final del contrato. Este cambio es político en el clivaje interno al aparato estatal entre democracia y tecnocracia. Pierde poder el gobierno representativo dependiente y necesariamente sensible, aunque no exclusivamente, del proceso político-democrático, y gana poder una tecnocracia que no depende del proceso democrático para acceder y renovar sus cargos. .

Es un cambio político también porque cambia la correlación del poder entre el centro, o sea el gobierno y las partes del Estado. El primero pierde poder porque pierde autoridad jerárquica sobre la ejecución de las políticas sobre los segundos a los cuales el contrato les otorga y les garantiza jurídicamente libertad de gestión para decidir las estrategias y conducir las acciones en función de los objetivos. Esto significa un Estado más flexible, como plantea y busca el paradigma de la Nueva Gestión Pública, de las partes del aparato estatal entre sí y con respecto al centro, pero significa un Estado más rígido en cuanto a la obediencia de las partes al centro. Las partes ganan flexibilidad para moverse con mayor libertad con respecto al centro y por ende con respecto al resto de las subunidades organizativas del aparato estatal. Pero el Estado pierde flexibilidad en el sentido de respuesta adecuada obligatoria las

directivas del centro es decir gobierno representativo.

Finalmente es un cambio político porque el debilitamiento de la capacidad de conducción del gobierno representativo es funcional al Estado Neoliberal. Los sectores dominantes en el modelo neoliberal necesitan a la democracia para evitar el poder absoluto de los políticos y para legitimar el orden social neoliberal. Pero un gobierno democrático con poder para conducir el aparato estatal es riesgoso para el neoliberalismo porque necesita ser sensible a los perdedores en el juego del libre mercado que puede llegar a ser en muchos países y momentos, mayoritario. La pérdida de autoridad jerárquica del gobierno sobre los altos cargos administrativos determina que en los hechos, las políticas concretas se decidan por personal que no depende para el acceso, renovación y cambios de sus cargos de las masas ciudadanas. La libertad de gestión entendida como no subordinación de las subunidades organizativas al gobierno en materia de estrategias de acción y conducción de las mismas, proporciona flexibilidad al Estado entendida como flexibilidad de las partes con respecto al centro para adecuar sus políticas a las necesidades y demandas específicas del capital en cada rama de actividad. Por otra parte, esa flexibilidad es también condición necesaria para introducir la lógica del mercado de libre competencia dentro del sector público, incluso en ámbitos o tipos de actividades donde no es posible la privatización.

Al mismo tiempo, las relaciones contractuales generan la identificación del interés de los altos directivos contratados con el Estado Neoliberal y su lógica de acción pública. En primer lugar, en las subunidades organizativas del Estado a cargo de las políticas de atracción de inversiones, el éxito está estrechamente condicionado por el capital privado. Por lo tanto, en función de su interés personal de tener éxito en su gestión, los directivos contratados en estas subunidades organizativas tienen interés en ser sensibles a las expectativas y demandas de los capitales privados. En segundo lugar, los directivos contratados tienen interés personal en que se expanda la lógica del mercado en los servicios públicos ya que con ello aumenta su poder dentro del Estado, sus posibilidades de carrera y sus retribuciones. En tercer lugar, la inestabilidad laboral en el sector público que generan las relaciones contractuales refuerza esa confluencia del interés de los directivos contratados con el neoliberalismo ya que posibilitan y en buena medida hacen necesario, que tengan carreras mixtas público-privadas lo cual los incentiva, cuando están en el Estado, a utilizar el poder de su posición con sensibilidad a las demandas de los sectores privados con alto poder económico y con capacidad de ofrecerles empleos bien remunerados cuando salen del Estado.

En síntesis, utilizando los términos de Peter Evans: las relaciones contractuales de tipo gerencialista en la alta dirección administrativa del Estado fortalecen la autonomía del Estado con respecto a las masas ciudadanas y fortalecen su enraizamiento con el mercado y el capital privado. Correlativamente debilitan la autonomía relativa del Estado con respecto al mercado y al capital privado, y debilitan su enraizamiento con las masas ciudadanas.

Bibliografía

- Amable, Bruno (2011). "Morals and Politics in the Ideology of Neoliberalism". *Socio-Economic Review* 9(1): 9-30.
- Beck, Ulrich (1997). *Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Buenos Aires: Paidós.
- Bieler, Andreas, Werner Bonefeld, Peter Burnham y Adam David Morton (2006). *Global Restructuring, State, Capital and Labour. Contesting Neo-gramscian Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bouckaert, Geert y John Halligan (2009). "Formulating Performance Systems: The roles of performance and trust". Paper for presentation to the European Group of Public Administration Conference, Study Group on Performance in the Public Sector 2-5 September 2009, <http://www.egpa2009.com/documents/psg2/Bouckaert%20&%20Halligan.pdf>.
- Brugué, Quim (2006). "Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa". *Reforma y Democracia* 29.
- Cook, Anna Luis (2004). "Managing for Outcomes the in New Zealand Public Management System" New Zealand Treasury. *Working Papers* 04/15, September, New Zealand Treasury.
- Cunill Grau, Nuria (1999). "Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración pública. Retos de las reformas de segunda generación". *Nueva Sociedad* 160:58-80.
- Dahl, Robert (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*. México: Alianza.
- Esping-Andersen, Gosta (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnanim.
- Evans, Peter (1996). "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo económico* 35(140): 599-562.
- Evans, Peter (1998). "Alternativas al Estado desarrollista. Lecciones de la crisis de Asia Oriental". *Nueva Sociedad* 155: 143-156.
- Fernandes, Luis (1997). "As armadillas da globalização". En Raúl K.M. Carrion y Paulo G. Fagundes Vizontini, *Globalização, neoliberalismo, privatizações. Quem decide este jogo?* Porto Alegre: Editora da Universidade
- Harvey, David (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal. .
- Hood, Christopher (1991). "A public management for all seasons". *Public Administration* 69 (1): 3-21.
- Hughes, Owen (1994). *Public Management and Administration*. London: MacMillan Press.
- Jessop, Robert (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Cataratas.
- Marshall, Thomas H. (1998). "Ciudadanía y clase social". En Thomas H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Monedero, Juan Carlos (2009). *Disfraces del Leviatán. El papel del Estado en la globalización neoliberal*. Madrid: Ediciones Akal

- Narbond, Pedro (2003). "Nuevo Paradigma de la gestión pública: ¿transformación técnica o transformación política del Estado". En Conrado Ramos (coord.) *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la Nueva Gestión Pública*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Neffa, Julio César (1999). "Crisis y emergencia de Nuevos Modelos Productivos". En De la Garza (comp.) *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI*. Clacso-Asdi: Buenos Aires.
- Niskanen, William (1980). *Cara y cruz de la burocracia*. Espasa Calpe: Madrid.
- Offe, Claus (1992). *Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales*. Sistema: Madrid.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992). *Un Nuevo modelo de gobierno: Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. México: Gernika.
- Pollitt, Christopher (1990). *Managerialism and the Public services*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Pollitt, Christopher (2009). "Bureaucracies remember, postbureaucratic organizations forget? *Public Administration* 87(2): 198-218.
- Pollitt, Christopher y Geert Boukaert (2004): *Public management reforms. A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press, second edition.
- Poulantzas, Nicos (1979). *L'Etat, le Pouvoir, le Socialisme*, Paris: PUF.
- Prats i Catalá, Joan (1998). "Servicio civil y Gobernabilidad Democrática". *Revista Iberoamericana de Administración Pública* 1: 21-65.
- Robinson, William I. (2000). "La globalización capitalista y la transnacionalización del Estado". *Revista Web Mensual de Economía, Sociedad y Cultura*.
- Scokpol, Theda (1995). "El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación social". *Zona Abierta* 50: 73-122.
- Schumpeter, Joseph (1984). *Capitalismo socialismo y democracia*. Barcelona: Folio.
- Schick, Allen (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
- Shonfield, Andrew (1965). *El capitalismo moderno*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Stewart, John (1993). "The Limitations of Government by Contract Public". *Public Money Management* 13(3): 7-17
- Stiglitz, Joseph (2002). *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Thwaites Rey, Mabel (201). "Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina?". OSAL XI (27).
- Tullock, Gordon (1976). *The vote motive*. London: Institute of Economics Affairs
- Weber, Max (1922). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wright, Vincent (1997). "Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 7/8: 27-44.