



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

I.S.S.N. : 0719-3688
Vol. 5 / N°2
segundo semestre 2017

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Visita nuestro sitio web





UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

I.S.S.N. : 0719-3653

Vol. 5 / N°2

Segundo semestre 2017

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



EDICIONES UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

Tabla de Contenidos

Héctor Casanueva Embajador	EDITORIAL	10-13
autores Gustavo Blutman Horacio Cao	DE DOGMAS VIGENTES, CAMINOS SINUOSOS Y REGRESOS AL FUTURO: ESCENARIOS ESTATALES, CON UN SOSLAYO A AMÉRICA LATINA Y LA ARGENTINA	14-36
autores Néstor Guerrero Rodrigo Matamoras Álvaro Guerrero	“HOMBRES DE ESTADO”: LA CONTRIBUCIÓN DE CHILE A LA PAZ DE COLOMBIA	38-59
autores Marcelo Muñoz Quezada Mónica Caravia Gandarillas Lorena Cosmelli Rojas Ana Codjambassis Schnettler	CONTROL DE GESTIÓN Y CONTROL SOCIAL: EL CASO DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, CHILE	60-78
autora Camila Ignacia Araya Guzmán	RESURGIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES ESTUDIANTILES DE IZQUIERDA REVOLUCIONARIA. PERCEPCIONES Y AUTODEFINICIÓN DE LOS ACTORES	80-102
autora María Cristina Rosas	EL PROGRAMA NUCLEAR DE INDIA: RETROVISIÓN Y PERSPECTIVAS	104-130
autores Mario Alejandro Arellano Morales Armando Peralta Díaz	LA TECNOLOGÍA DE LA CADENA DE BLOQUES COMO HABILITADORA DEL DESARROLLO EMPRESARIAL: CASO DE ESTUDIO (BANKCOIN.GLOBAL)	132-151
autor Kendy Boisrond	LEY DE THIRLWALL Y LA MATRIZ PRODUCTIVA EN HAITÍ: UNA PROPUESTA DESDE EL ENFOQUE ESTRUCTURALISTA DE LA CEPAL.	152-174
autor Pablo Rivas Pardo	LA GUERRA NO TIENE ROSTRO DE MUJER, POR SVETLANA ALEXIEVICH	176-178

**DE DOGMAS VIGENTES, CAMINOS
SINUOSOS Y REGRESOS AL FUTURO**
ESCENARIOS ESTATALES, CON UN
SOSLAYO A AMÉRICA LATINA
Y LA ARGENTINA

*CURRENT DOGMAS, WINDING ROADS
AND RETURN TO THE FUTURE
STATE SCENARIOS, GLANCING TOWARDS LATIN AMERICA
AND ARGENTINA*

autores
Gustavo Blutman¹
Horacio Cao²

RESUMEN

El objetivo del texto es analizar cuál será el rol del Estado hacia el año 2030. Con esta idea en mente, en una primera parte se realiza un paneo sobre los principales tópicos relativos a los estudios prospectivos y el análisis y construcción de escenarios futuros.

Luego se trabaja sobre la base de dos abordajes: uno ortodoxo –signado centralmente por el paradigma neoliberal- y otro heterodoxo, en donde confluyen diferentes corrientes políticas, tales como las socialdemócratas y los proyectos nacional populares.

A partir de ellos analizamos una serie de escenarios posibles al amparo de los componentes teóricos descritos y relativos a los estudios del futuro. El estudio tiene un basamento original de entrevistas a expertos, junto a una profusa revisión bibliográfica que permitió la construcción de modelos con componentes tanto utópicos como distópicos.

PALABRAS CLAVE: Estado, administración pública, escenarios, prospectiva, modelos ideológicos.

ABSTRACT

The objective of the text is to analyze what the role of the state would be by the year 2030. With this in mind, in the initial stage, a glance over the main topics related to the prospective studies and the analysis and construction of future scenarios is carried out.

Then, work is done on the basis of two approaches: an orthodox –upheld by a neoliberal paradigm- and other heterodox, where different political currents converge, such as the Social Democrats and national popular projects.

On the basis of those, a series of possible scenarios under the theoretical components described and related to the future studies are analyzed. The study has an original foundation of interviews with experts, together with a detailed bibliographic review which allowed the construction of models with utopian components as well as dystopian ones.

KEYWORDS: State, public administration, scenarios, prospective, ideological models.

1.- Pos Doctor y Doctor en Administración. Magíster en Administración Pública. Licenciado en Ciencia Política, Lic. en Sociología. Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública y Profesor Titular de Administración Pública y Gestión de Políticas Públicas en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Director de proyectos de investigación y autor de libros, artículos y documentos en temas de Estado, Administración y Políticas Públicas. Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: blutman@gmail.com. Código ORCID: 0000-0001-8612-8598.

2.- Administrador Gubernamental, Licenciado en Ciencia Política, Doctor de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Máster Universitario en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (España). Ex Director del INAP. Subdirector del CIAP/FCE/UBA, docente de cursos de grado y postgrado de Universidades Nacionales y privadas. Publica con regularidad textos en temas de Estado, Administración y Políticas Públicas. Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: horaciocao30@gmail.com. Código ORCID: 0000-0001-7605-4812.

Artículo recibido el 10 de septiembre y aceptado el 30 de septiembre de 2017.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se propone pensar las diferentes configuraciones que, de acuerdo con las vertientes ideológicas en disputa, podría tener el Estado hacia el año 2030³.

Anticipar el desempeño de lo social implica un desafío complejo, que encarna peligros para quienes se abocan a tal tarea pues futuribles contruidos en el pasado han presentado un alto nivel de error. Dicho de forma directa, es común que trabajos prospectivos de alta factura técnica hayan afirmado la ocurrencia futura de situaciones que, cuando los plazos se cumplieron, no fueron consistentes con lo real.

A este alto índice de falibilidad -inherente a la actividad misma de prever cualquier dimensión del decurso de las sociedades- se le han agregado las dudas sobre el porvenir que incorporó el estallido de la crisis del 2008. A más de una década de iniciadas las turbulencias -y con sucesivos coletazos que la mantienen vigente hasta hoy- es notorio que se ha puesto en entredicho a una importante porción de las ideas, perspectivas y conocimientos que se consideraban consolidados, lo que produjo que el relativo consenso sobre los futuros posibles se haya reducido de forma notoria.

Para superar los problemas de índole estructural y las dificultades para realizar diagnósticos en lo social y coyuntural -los períodos de crisis incrementan los rangos de incertidumbre- hemos desarrollado una estrategia múltiple.

En primer lugar, tratamos de desmarcar el texto de un objetivo puramente anticipatorio. Si bien los contenidos predictivos son imposibles de esquivar en un trabajo de prospectiva, intentamos vincularlos con otros propósitos igualmente importantes, como la construcción de consensos sobre los peligros y oportunidades del futuro.

Otro objetivo importante, no directamente anticipatorio, es el de ayudar a delinear con claridad las diferentes líneas ideológicas y teóricas con que se analiza el Estado: cómo prevé su futuro cada una de ellas y cuáles son los peligros y oportunidades que resaltan.

En cuanto a los futuribles en sí, tratamos de aprovechar la enorme disponibilidad de estudios y datos con los que alimentar la construcción de los diferentes escenarios posibles. La gran profusión de métodos, la enorme cantidad de información tanto básica como analítica acopiada y los avances técnicos para su procesamiento, nos deberían dar la posibilidad de alcanzar resultados más certeros que los que obtenidos en etapas pasadas. Claro está, las predicciones perfectas son imposibles; nuestro objetivo es el de avizorar las tendencias en juego y las posibles líneas de acción respecto de ellas.

En este sentido sostenemos que, a grandes rasgos, existen dos grandes corrientes frente al futuro (año 2030): una que considera bastante estable la situación actual y por lo tanto prevé solo cambios menores -y entonces los futuribles tienen el carácter de una evolución tendencial-, y otra que considera que el equilibrio es precario y que

3.- Los autores de este texto coordinan un equipo de investigación (Ubacyt 1420 - PICT 2013) compuesto por Cecilia Lavenna, Ivana González, Josefina Vaca, Manuel Yáñez, Melisa Iturriarte, Diego Luxardo, Carolina Paz, Carlos Pacho, Pía Garavaglia, Julieta Pappano, Antonella Constanzo, Fernando Fernández y Jacqueline Vega Encina. Estas páginas son una síntesis de los estudios que se vienen llevando a cabo.

estamos atravesando un periodo de importantes mutaciones.

Estas tendencias no solo difieren en cuanto al futuro, sino también lo hacen en el análisis del proceso que llevó a la situación actual. Hemos separado estos análisis en ortodoxos y heterodoxos⁴ y en ese marco destacaremos sus momentos distópicos y utópicos.

Para ello hemos elaborado un instrumento de recolección específico aplicado a entrevistas realizadas a expertos de distintas formaciones; a partir de ellas seleccionamos diferentes categorías específicas que fueron clasificadas y sistematizadas. Con esas definiciones y una revisión bibliográfica que nos facilitó un contraste con los datos recopilados, edificamos modelos que denominamos *dogma vigente*, *camino sinuoso* y *vuelta al futuro* para facilitar el reconocimiento mediante el uso de metáforas. Si bien nos preguntamos por el Estado en general, es claro que las respuestas estuvieron sesgadas por la situación latinoamericana en general y de la Argentina en particular.

Nos encontraremos en el 2030 para comentar los eventuales aciertos y sonreírnos de nuestra ceguera ante hechos que, era (¿será?) obvio, iban a ocurrir...

2. QUÉ ENTENDEMOS POR PROSPECTIVA

La prospectiva consiste en un campo de conocimiento para la interrogación sistemática y organizada del porvenir.

Se parte del supuesto de que es posible construir escenarios futuros alternativos factibles; seleccionar el axiológicamente considerado mejor; y proponer una estrategia para alcanzarlo. Su objetivo no es lograr que haya correspondencia entre el futuro previsto en un texto y la realidad, sino estimular en los tomadores de decisiones la capacidad de elaborar respuestas a circunstancias previsibles, de forma tal que no trunquen el horizonte utópico.

Se trata de anticipar o tener preparadas buenas respuestas para cuando se presenten problemas u oportunidades. Dicho de otra forma:

El objetivo de la prospectiva no es el de adivinar o predecir el futuro, sino el de analizar posibles escenarios. Lo esencial es (...) ayudar al tomador de decisión a tener en cuenta los procesos claves que incidirán en el camino hacia el futuro deseado (Vitale *et al.* 2016, p.21).

En una esfera de sentido paralela, otro autor (Alonso Concheiro, 2014, p.3) sostiene que la prospectiva busca avanzar sobre “las consecuencias lejanas de nuestra conducta de hoy”, con lo cual nos permitiría prepararnos desde hoy para eventos del futuro.

Independientemente de las varias definiciones de prospectiva, lo cierto es que buena parte de los

4.- En Cao, Rey y Laguado (2016) se hizo una primera descripción de los modelos de Estado y gestión pública que serían consistentes con los abordajes ortodoxos y heterodoxos.

estudios prospectivos busca anticipar los cambios sociales a través de la postulación de hipótesis sustentadas -con rigor en el método, el proceso y el contenido- sobre futuros posibles.

La prospectiva (...) no es adivinación, profecía, ciencia-ficción (...) No es charlatanería ni la simple especulación de un autor que plantea imágenes de futuro sin posibilidades de realización (...) supone una reflexión estructurada y sistemática acerca de las alternativas futuras de un país, territorio, sector o institución, mediante la interacción organizada con expertos, redes y comunidades, basada en un diálogo fundamentado en hechos y datos (Medina Vázquez, 2015, p. 48).

En síntesis, la prospectiva puede entenderse como un proceso intelectual por el que se representan futuros posibles, identificando, asimismo, los más probables. Una vez alcanzada esta etapa, ver los caminos adecuados para erigir, dentro de los futuros probables, aquellos que serían deseables.

3. DIFERENTES ENFOQUES PARA PENSAR EL FUTURO

Adentrándonos en los estudios contemporáneos sobre el futuro, puede observarse un conjunto de técnicas y metodologías con importantes diferencias entre sí. Estas diferencias provienen de distintas tradiciones teóricas y políticas con sus correspondientes perspectivas axiológicas, las cuales inciden en desarrollos teóricos y metodológicos.

Medina Vázquez y Ortegón (2006) hacen notar que el derrotero histórico y el presente de cada una de estas perspectivas han surgido y desarrollado bajo el imperativo de situaciones contextuales.

Por ejemplo, en el trabajo *América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros*, el primer remarcado del libro refiere a la volatilidad como elemento característico de los próximos 15 años (BID, 2016, p.32-33), visión que no puede escindirse de la estela de la crisis abierta en el año 2008 a nivel mundial.

El perfeccionamiento o la aparición de nuevas herramientas abre nuevas posibilidades y también va generando un reacomodamiento en los distintos enfoques teóricos.

Un postulado -al que adherimos en el presente trabajo- sostiene que es imposible establecer una concatenación necesaria entre los acontecimientos del presente con el futuro, pues esto equivaldría a sostener un determinismo rígido. En tal universo podrían deducirse pronósticos infalibles: dada una causa se deduce la ocurrencia necesaria de un fenómeno exacto: él y solo él es posible.

Esta noción es reprobada al igual que toda veleidad teleológica, que postula la existencia de un principio inmanente o trascendente en el orden universal que orientaría todas las acciones más allá de la voluntad de los actores.

A la sombra de estos rechazos se logró superar una importante crisis de los estudios prospectivos -que llegaron a generar incertidumbre acerca de su validez disciplinar- al quitar el acento puesto en la predicción para situarlo en la construcción del futuro.

Diferentes actores -empresas, gobiernos, academia- demandan respuestas atinentes al futuro, las cuales pueden ser provistas con rigor teórico y metodológico, pero ciñéndose a los límites epistemológicos nombrados más arriba. Si bien el reconocimiento de ellos en alguna medida ha generado confusión preferimos ser optimistas y

considerar que se están creando nuevos rumbos y asumiendo la complejidad adecuada a la comprensión y a la construcción del porvenir.

4. ACERCA DEL ESTADO EN LA ARGENTINA

El lugar del Estado y los modelos de gestión pública han tenido importantes variaciones a lo largo de la historia. En la figura N° 1 se presenta una trayectoria que, si bien tiene resonancias latinoamericanas, adquirió en Argentina notas específicas.

Figura N° 1.

Configuraciones, patrones de intervención y modelos de gestión pública.

Argentina 1880/2015

Período	1880/1930	1930/1976	1976/2003	2003/2015
Concepto	Estado Gendarme	Estado inventor	Estado Liberal	Estado N&P
Configuración	Primario exportador	Industrialización por sustitución de importaciones	Ajuste estructural	Populista Industrialista
Patrón de Intervención	Bajo: Pacificación y desarrollo mercantil	Alto: Desarrollo social y económico	Medio/Bajo: Financiero/social	Alto: Desarrollo social y económico
Modelo de gestión pública	Napoleónico/burocrático	Burocrático + neoclásico [1]	Nueva gerencia pública	Neo weberiano?

Fuente: elaboración propia.

Nota: (1) refiere a la escuela neoclásica de las teorías de la administración.

Un primer elemento que se puede resaltar es que estas diferentes etapas no pudieron ser anticipadas con claridad por la literatura académica de las respectivas épocas. Hubo, sí, diferentes autores que profetizaron el fin de época en cada caso y, sobre todo, en los momentos transicionales, algunos auguraron cambios, pero en general hubo otros investigadores -igualmente prestigiosos- que los contradijeron, y casi no hay antecedentes de

trabajos que anticiparan el patrón de intervención y el modelo de gestión pública que se avecinaba.

Hacia mediados de los '70 -antes en algunos países de América Latina (Chile, Argentina) que en el resto del mundo- se inaugura una nueva etapa de la organización social en el occidente capitalista. En el caso argentino confluyen factores de orden global -crisis del petróleo y fase de la Guerra Fría

que promueve la ola de golpes de Estado en América del Sur- e internos, vinculados con el conflictivo ciclo político que se desarrolla en torno del segundo gobierno peronista (1973/76).

En esa etapa comienza un proceso de cambio en lo que aquí llamamos configuración, reemplazándose el modelo de industrialización por sustitución de importaciones por otro conocido como del ajuste estructural. Este cambio abarcará diferentes momentos: un primer impulso a las reformas estructurales durante la *dictadura militar* (1976/83), una transición con elementos contradictorios durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983/89) y un despliegue definitivo durante los '90 que alcanza un nivel de profundidad tal que, según el análisis de los organismos multilaterales de crédito, tuvo poco parangón en el mundo (Blutman, 1998 y 2013).

La síntesis más recorrida de las recomendaciones de ajuste estructural fue el decálogo conocido como *Consenso de Washington* (Williamson, 1990).

Sin embargo, en los hechos, la reducción de la intervención estatal se focalizó en el ámbito productivo, fundamentalmente a partir de la privatización de las empresas públicas y de los procesos de desregulación económica. Los niveles de gasto social se mantuvieron -o inclusive se incrementaron, como forma de contrarrestar los perniciosos efectos sobre la distribución del ingreso y la desocupación que generaba el ajuste- y se verificó también una financiarización del gasto público, organizada fundamentalmente a partir de los procesos de endeudamiento estatal.

Avanzada la década del '90 comenzaron a tener cada vez mayor influencia posiciones neo-institucionalistas que criticaban algunos de los axiomas relativos al Estado mínimo (Blutman - Cao, 2012; Felcman - Blutman, 2011 y Felcman 2015).

5. LA CRISIS DEL SIGLO XXI Y EL MODELO ESTATAL POPULISTA

A partir de la crisis de principios de este siglo se despliega en Argentina y buena parte de América del Sur una serie de ideas y conceptos que impugna la experiencia neoliberal y rebasa la crítica esbozada por las aproximaciones neo-institucionalistas. Así se establece una nueva configuración que posibilita el surgimiento de una serie de gobiernos que despliegan políticas heterodoxas y que por comodidad discursiva llamaremos populistas.

En esos países -Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela - abierta y expresamente se rechazó el programa de Estado Mínimo y, con mayor o menor adjetivación, se promovió el fortalecimiento estatal.

La nueva época tuvo como sustrato material tanto elementos de orden mundial -el ciclo alcista de las materias primas y la multipolaridad mundial liderada por China- como otros vinculados con procesos propios de América del Sur. En la región, la extensión de las políticas neoliberales había generado un malestar bastante extendido entre las clases populares, lo que terminó posibilitando el triunfo electoral de varios gobiernos de izquierda y centro-izquierda.

La crisis del consenso neoliberal tuvo enorme fuerza revulsiva sobre los tópicos que ocupaban la agenda de la opinión pública y las ciencias sociales. El debate a que dio lugar la crisis produjo una primera novedad al retomar la idea de que el Estado es parte constitutiva de una relación social y que es la disputa política la que da sentido a su intervención.

En síntesis, la estrategia populista se dirigía a la construcción de movimientos políticos potentes que buscan hacerse con el poder estatal para utilizarlo como una herramienta activa e intervencionista en pos de un programa que intentaba articular la modernización económica con la inclusión social.

6. LOS ESCENARIOS FUTUROS. ¿HACIA DÓNDE VA EL MUNDO?

Antes de entrar en el análisis de los diferentes escenarios futuros, reafirmamos nuestra posición sobre el porvenir: ni está taxativamente definido ni es totalmente indeterminado.

Si bien existe una cierta racionalidad en el funcionamiento del todo social, la existencia del azar y las limitaciones en la capacidad de obtener y gestionar información -y en nuestros desarrollos conceptuales para procesarla y analizarla- llevan a que las previsiones que hagamos resulten siempre incompletas. En estas limitaciones están, asimismo, las promesas: el porvenir aparece como un espacio de libertad, poder, voluntad, imaginación y creatividad.

Estas ideas están claramente expresadas en Gabiña (s/f, p. 8) cuando plantea:

- El futuro como espacio de libertad sin coacciones de los rentistas del sistema.
- El futuro como espacio de poder en el seno de una democracia real.
- El futuro como espacio de voluntad que persigue el desarrollo sostenible.

Ahora bien, pensar el porvenir no es un ejercicio libre e inocente, sino que está cruzado por intereses, condiciones materiales, prejuicios e historia. No es menor el poder que se adquiere si se logra proyectar la visión propia a un conjunto más vasto de personas (tanto analistas como tomadores de decisiones), puesto que esa perspectiva teñirá los diseños del hoy en vistas hacia el mañana.

El posicionamiento de actores, especialistas y ciudadanos -y su imaginario utópico y distópico- se elabora a partir de sus respectivos lentes ideológicos -sus intereses, miedos y sueños- que son la base para construir los respectivos parámetros de su mirada del futuro.

La necesidad de manejar la incertidumbre nos lleva a plantearnos tres preguntas respecto del futuro: ¿qué puede pasar? ¿qué vamos a hacer ante lo que pase? y ¿qué podemos hacer para que pase lo que queremos?

Comencemos nuestra tarea prospectiva con una sucinta revisión de los escenarios que se vislumbran para el mundo. Las equívocas señales políticas y económicas que se decantan de la crisis del 2008 generaron una serie nueva de interrogantes acerca del futuro.

Utilizando el concepto de *futurible probable*, sintetizamos algunos elementos de lo que se espera será el escenario mundial hacia 2030. Se trata de un resumen de los elementos que, más allá de los derroteros que pueda seguir la crisis, los analistas de escenarios futuros están de acuerdo (Cordeiro/ Millennium 2012, p. 30; BID 2016, p.35; Bitar, 2016; Matas 2015, p.13; Olivares, 2014, p.361).

1. Educación e información: habrá mejoras en el acceso a la educación a partir de la universalización de la alfabetización, la igualación de los niveles

educativos entre hombres y mujeres y una mayor demanda de educación superior. El crecimiento en el uso de Internet -aunque todavía con importantes brechas territoriales- implicará el acceso a información y datos sobre el modelo de vida globalizado para amplios sectores de la población (sobre todo en Asia y África).

2. Evolución política: alrededor de la extensión de la educación se abrirá una ciudadanía de rasgos universales que seguramente implicará cambios políticos de sentido y profundidad imposibles de prever. Solo hay coincidencia generalizada en que se incrementarán las demandas de participación efectiva, la defensa y promoción de los derechos políticos y que se extenderán las demandas de género.

3. Creciente importancia de los recursos naturales: el crecimiento demográfico y económico y el *cambio climático* provocarán que en las próximas décadas se expanda velozmente la demanda de agua, energía, minerales y alimentos. La incorporación de buena parte de la población de Asia y África a la clase media, en paralelo a una disminución de la disponibilidad de calorías, propiciará un aumento de precios de alimentos.

4. Las presiones sobre el ecosistema mundial: la demanda sobre los recursos naturales instigarán a que se mantengan o incrementen las prácticas contaminantes y las presiones sobre la fauna y la flora natural. Por ejemplo, es posible que el *cambio climático* impacte sobre el derretimiento de glaciares, el desplazamiento de la actividad pluvial y el agotamiento de los acuíferos, lo que podría llevar a crisis en el abastecimiento de agua y, consecuentemente, dificultades en algunos países para garantizar la seguridad alimentaria.

5. Los cambios en la demografía mundial serán notorios, particularmente en dos aspectos: a) un ascenso de las migraciones y de las tensiones interculturales consecuentes, y b) un envejecimiento poblacional que podría llevar a crecientes necesidades de recursos para financiar la previsión y la salud.

6. Los nuevos desarrollos tecnológicos seguirán transformando nuestra vida cotidiana y nuestra cultura. No se detendrá la revolución en casi todos los campos del conocimiento técnico, y los diseños incluirán algunas novedades, como la rutinización en el uso de biotecnología. Se espera que para las próximas décadas se mantenga o acelere la tasa de transformaciones a un ritmo equivalente al que ocurrió en la primera década del siglo XXI. El soporte de este proceso es el aumento exponencial en la interacción y conectividad de sociedades, organizaciones e individuos.

7. La era de las megalópolis: en 2030 cerca del 25% de la población residirá en las 600 mayores ciudades del mundo, donde se generará el 60% del producto. Habrá fuertes presiones sobre las condiciones de competitividad, orden social, sostenibilidad y gobernabilidad de estas urbes.

8. Obsolescencia del sistema político mundial: se considera que el orden actual -organizado alrededor de unas 200 naciones, en teoría igualmente soberanas todas ellas- será paulatinamente reemplazado por otro tipo de gobernanza. Veremos que las visiones sobre el nuevo orden mundial son muy diferentes según las distintas escuelas.

En lo que hace a América Latina -y dando por buenas las proyecciones mundiales para el año 2030- se agregan algunos elementos propios del escenario regional:

- Seguirá siendo una de las regiones más urbanizadas del mundo, en donde proliferan las clases medias. El 90% de la población mayor a 11 años tendrá acceso a Internet.
- Tendrá una demografía favorable debido a la disminución de la fertilidad, que le permitirá mantener una ratio positiva entre trabajadores y dependientes (aquellas personas que son demasiado jóvenes o demasiado viejas para trabajar).
- Recibirá beneficios de su posición geopolítica favorable, por la consolidación de Asia y el surgimiento de África como demandante de alimentos.
- Tendrá el desafío de enfrentar la inserción territorial de varias de las principales organizaciones mundiales del crimen que podrían devenir en estructuras más poderosas que algunos gobiernos.
- La aplicación de tecnología permitirá el continuado desarrollo agrícola. Por ejemplo, Latinoamérica resultará el mayor productor de biocombustibles. Los precios de los alimentos crecerán al doble en términos reales (entre otras razones, debido al desplazamiento hacia la citada producción de biocombustibles).
- También habrá situaciones complejas en el sector, como la desaparición del 75% de los glaciares en los Andes. Esto hará desaparecer buena parte de las economías ligadas a ellos y producirá migraciones masivas hacia las ciudades (por esta y otras situaciones se espera que las migraciones humanas dupliquen los niveles actuales).
- Otra área económica en expansión será el turismo, que se quintuplicaría respecto de los niveles de 2010 (incluyendo al ecoturismo).
- Las nuevas generaciones tendrán más con-

ciencia de sus derechos y mayor capacidad para exigir su cumplimiento. Irrumpirán en la sociedad latinoamericana nuevos comportamientos, actitudes y valores en defensa del planeta, la diversidad racial, sexual, étnica, generándose nuevas relaciones sociales y actitudes políticas. Se espera que la ciudadanía amplíe su empoderamiento a la vez que aumente sus demandas de participación y bienestar, con el consecuente desafío a la gobernabilidad actual.

Ahora bien, existen posiciones enfrentadas en relación con lo que correspondería hacer frente a estos hechos. Básicamente, nos referimos a tres perspectivas -que denominamos como *Dogma Vigente*, *Camino Sinuoso* y *Regreso al Futuro*- cuya presentación iremos señalando en las siguientes secciones.

7. LOS FUTURIBLES DEL ESTADO

Realizando el análisis sobre los futuribles estatales y rescatando los (pocos) elementos que tienen consenso, remiten a la necesidad de respuesta que tendrá que darse desde el Estado al proceso de globalización cultural, las presiones sobre lo ambiental y el cambio tecnológico.

En todos los casos, se enfatiza la falta de seguridad sobre el decurso de lo estatal, muy dependiente de cómo evolucione el escenario político, social y económico, dando por descontado que no es una situación original: históricamente, quienes desarrollan reflexiones en el marco de procesos de cambio social suelen tener dificultades para comprender cabalmente el sentido de las transformaciones en curso.

Otro lugar de consenso refiere, justamente, a las carencias de elementos unificadores. Esta situación presenta un problema para adelantar políticas de Estado, porque sin acuerdos en algunos supuestos básicos, es imposible garantizar el desarrollo ni el mantenimiento en el tiempo de ciertas políticas públicas. Tal como lo enuncia Oszlak (2012), una política de Estado implica que se han alcanzado entendimientos en la interpretación de una problemática social y en la elección de los instrumentos destinados a resolverla. Esos acuerdos -básicos para asegurar la continuidad de las políticas de Estado-, parecen imposibles por la existencia de diferencias de base en buena parte de la agenda estatal a partir de la crisis del 2008.

Establecidas las diferencias -y dado lo confuso que se presenta al observador cercano el escenario en disputa- lo único que podría quedar en pie serían los postulados generales y ellos son, justamente, irreconciliables. Se genera así una paradoja: todos los escenarios utópicos establecen que para su desarrollo se precisa de valores y perspectivas estratégicas que sean compartidos por un amplio espectro político y, a partir de estos acuerdos, que se construya el marco institucional adecuado (BID, 2016; Cordeiro/Millennium, 2012; Olivares 2014; más oblicuamente Matas, 2015; Medina Vásquez, 2015). Pero decir que el consenso sea una condición necesaria no crea consenso sino a ese respecto.

En esta paradoja está involucrado el propio Estado: mientras para unos su retirada genera anomia y descomposición (y entonces se hace imposible construir una visión compartida de futuro), otros consideran su intervención como demagógica y autoritaria, con capacidad para distorsionar la realidad e impedir que se construyan consensos en libertad.

En suma, todo parece indicar que nos adentramos en una etapa en que las políticas públicas en general

tendrán menos potencia, ya sea porque se desplazarán en contra de una porción importante de los actores políticos (que las considera erróneas), o porque decisores clave (vg inversores) tendrán un plus de desconfianza en cuanto a su continuidad, ya que hacia el futuro nadie puede dar garantías de continuidad.

¿Cómo avanzar cuando las miradas son tan diferentes? No hay una respuesta clara para esta situación; apelamos al ámbito de la política y las instituciones democráticas para encontrar una salida a estas contradicciones.

Pasemos, a continuación, a describir los diferentes modelos en disputa.

7.1 El futuro en la mirada ortodoxa y su *dogma vigente*

La mirada ortodoxa se despliega en toda una serie de trabajos realizados por futurólogos ligados al *establishment* y los organismos internacionales y multilaterales de crédito (BID, 2016; OECD, 2016; Cordeiro/Millennium Project, 2012, CEPLAN, 2015).

A grandes rasgos, estos trabajos prevén que, sin estar exentos de tensiones y problemas, continuará, primero, el despliegue de la llamada globalización y, segundo, habrá una profundización y extensión del rol del mercado en todos los órdenes de la vida social. Los documentos citados y los diferentes escenarios expuestos en ellos se mueven dentro de las coordenadas políticas y económicas que marcan estos dos elementos y que los organismos multilaterales consideran como el único camino no solo posible, sino también deseable.

Su expectativa es la profundización de ciertas tendencias vinculadas con un capitalismo que

propicia la desregulación y liberalización de la economía y, como contrapartida, el retroceso del Estado interventor. En el ámbito de su relación con la sociedad civil, propicia la individualización del ciudadano, la internacionalización de la política y el auge de los estándares y normas internacionales que organicen a los mercados y tipifiquen productos y procesos.

La democracia es vista como una forma de gobierno cuyo centro está constituido por un conjunto de reglas que establecen quiénes están autorizados a adoptar las decisiones colectivas. Los valores sustantivos de representación popular, igualdad y participación son poco valorados y, en general, la política es considerada un tema secundario para la vida cotidiana. La tarea central del régimen democrático es la de custodiar un sistema que garantice libertades civiles, derechos de propiedad y bajos costos de transacción.

La incorporación de técnicas y tecnologías nuevas se orientará a la racionalidad basada en el control continuo y la comunicación instantánea con la ciudadanía.

En línea con estos elementos, se imagina un escenario utópico construido a partir del desenvolvimiento virtuoso de las políticas neoliberales: la globalización liderada por el capital alimenta un crecimiento económico sostenido y permite el acceso irrestricto a bienes y servicios producidos en todo el mundo, a la vez que la competencia alimenta a la productividad y el desarrollo científico tecnológico.

La primacía del sistema liberal posibilitará la prevalencia del mercado como espacio de libertad y facilitador de las interacciones entre Estado, agentes económicos y sociedad civil.

Con el fin de garantizar la previsibilidad y permanencia de las reglas de juego, el mercado aparecerá como la alternativa inevitable frente a los crecientes problemas que generó el intervencionismo estatal a lo largo del siglo XX. La sociedad civil existirá libremente en un espacio de competencia perfecta en donde participan multiplicidad de actores que interactúan y generan intercambios sin restricciones.

En cuanto a la sociedad civil, predominará la preocupación por la libertad como eje principal. Los ciudadanos serán percibidos como ciudadanos-consumidores (Smith y Huntsman, 1997) y recibirán la misma consideración que las empresas les dan como demandantes de productos.

La ciudadanía habitará un mercado y en él buscará maximizar su felicidad (utilidad); por tanto, el Estado tendrá como principal misión proveer el contexto en el cual la elección individual pueda ejercerse.

Esta noción de ciudadanía se intensificará en la medida en que los avances tecnológicos universalicen la capacidad de reemplazar el trabajo humano no creativo por máquinas inteligentes, informatizadas y computarizadas. En este contexto, el elemento que distinga a las personas será su capacidad emprendedora individual (Rodríguez y Ciolli, 2011).

El *entrepreneur* será el modelo por seguir, ya que representa los valores de una sociedad que estimula la salida individual y los deseos de superación a través de mecanismos de creatividad y transformación.

Se espera que la centralidad mercantil unida al despliegue de políticas de ajuste estructural, consoliden la gobernabilidad de las sociedades de libre mercado a partir de ir debilitando actores que, por la vía de la actuación en la esfera política,

son una amenaza para este tipo de sociedades. Se vaticina que los sindicatos, las comunidades originarias, las redes campesinas, las economías solidarias y, en alguna medida, los partidos políticos y demás espacios de vinculación colectiva, perderán valor social.

Para llegar a este estadio, se postula que el Estado debe facilitar la expansión del capital a través de la internacionalización de los mercados. Para ello debe hacer reformas difíciles para lograr que

el movimiento de capital, personas y bienes entre fronteras nacionales no sea impedido o gravado de cualquier manera. La intromisión burocrática en la economía debe de ser recortada. Se debe de abolir las regulaciones. La justicia debe de ser agilizada, los congresos no deben de aprobar cualquier tipo de gastos... (Cordeiro/Millennium, 2012, p.14).

En cuanto a la sociedad mundial, lo nuevo estará dado por la incorporación -como oferentes de bienes y servicios y consumidores- de un creciente número de individuos de África y Asia que hasta el presente desarrollaban sus vidas con baja participación en los mercados. En estos países, y en el resto del mundo, el desarrollo económico promovería el creciente peso de las clases medias, las cuales se convertirán en el principal custodio de las libertades individuales.

En esta visión, la clase media sería más inmune a fanatismos religiosos, partidarios y nacionalistas; su favorabilidad hacia Internet permitirá que este lidere la cultura mundial, lo que a su vez permitirá un liderazgo global organizado alrededor de las instituciones multilaterales internacionales.

Estos mismos trabajos de proyección reconocen que el futuro también puede ser distópico, pues las

reformas pro-mercado son difíciles y los resultados no necesariamente lineales.

De esta forma, se considera inevitable que en la transición se generen bolsones de pobreza y marginalidad, que pueden alimentar situaciones políticas explosivas. En los países con Estados frágiles esta situación podría devenir en situaciones de inestabilidad política e incluso de violencia social y guerra.

Frente a las turbulencias, se postula la necesidad de más mercado y más instituciones, evitando caer en el intervencionismo estatal. El país que permitiera el crecimiento del poder y del área de influencia estatal estaría condenado, pues la burocracia obstruye la creatividad individual, dificulta el comercio y espanta a los inversores. Si no se tiene templanza para superar los escollos y se cae en la demagogia populista, los países quedarán congelados en el atraso y el provincialismo, con sectores de marginalidad en donde se reproduce la corrupción y la demagogia que fomentan el florecimiento de la delincuencia organizada.

La colusión entre los bolsones de marginalidad y el intervencionismo estatal -que serán profundizados por el aislamiento y la falta de dinamismo de la economía resultante- serán caldo de cultivo para el fanatismo, la corrupción y la demagogia. Paralelamente, el estancamiento económico genera el florecimiento de las economías delictivas y, en el caso más extremo de degradación, empujaría a las autoridades a aliarse con el narcotráfico y/o el terrorismo, lo que terminaría llevando a esos países a la situación de *Estado fallido*.

En la visión del *dogma vigente*, el venturoso futuro estatal se alcanza profundizando las tendencias construidas durante el último medio siglo. En este sentido, el BID plantea un escenario utópico de "*gobernanza en alza*", al que se ha podido llegar

mediante el despliegue de reformas políticamente difíciles pero “necesarias”. Estas reformas benefician a la sociedad sobre la base de una mayor transparencia del gobierno, instituciones más sólidas y un aumento de la rendición de cuentas social (BID, 2016, pp. 47-48). Para remarcar lo dicho, entre las tareas que se deben realizar hacia el futuro halagüeño, el *dogma* postula la de reconstruir las instituciones democráticas que se erosionaron durante la primera década del siglo XXI.

La gobernanza recomendada se dirige a un doble objetivo: establecer las pautas institucionales para el funcionamiento mercantil (transparencia y el ejercicio de la justicia como el mecanismo de mediación de las transacciones entre individuos) y maniatar la estructura estatal para que no avance sobre el mercado. De esta forma, el Estado debe hacer las reformas en vistas de lograr que el movimiento de capital, personas y bienes entre fronteras nacionales no sea impedido o gravado, pues de lo contrario esa regulación ejercería un poder distorsionante sobre los precios y también alejaría a los inversores, que quieren reglas favorables para su quehacer.

De esta forma el orden natural para el subcontinente americano gira alrededor de la centralidad mercantil como el principal asignador de funciones a partir de la libre interacción de individuos.

Las instituciones públicas protegen la propiedad privada y se desarrolla una gobernanza que garantiza bajos costos de transacción. El equilibrio entre poderes, la intervención de organismos internacionales, el mercado y la sociedad civil limitan los posibles excesos estatales. Las empresas públicas o privadas encargadas de responder a estos ciudadanos-consumidores tendrán como función la creación de valor incremental y no la distribución de la riqueza.

El desarrollo de estas tareas implica rediseñar el rol del Estado-Nación. Por un lado, se promueve la absorción por parte de entidades supranacionales de responsabilidades y potestades. Concretamente se sostiene que la previsibilidad de los contratos debería estar reasegurada por organismos internacionales (Naciones Unidas -ONU-, Organización Mundial del Comercio -OMC-, Fondo Monetario Internacional -FMI-, Banco Mundial), que fijarán normas y estándares internacionales y en los que el Estado será mandante ante ellos

En el subcontinente, se postula seguir las líneas de integración del modelo europeo, cuya vertiente fiscal y liberalizadora se propone expandir hacia América Latina bajo los rasgos de un regionalismo abierto. Por otro lado, buena parte de las tareas de consolidación de lo nacional -cultura, educación- y de cuidado y reproducción de la población, se asignarán a gobiernos locales, en el marco del empoderamiento previsto de las ciudades.

Para la gestión estatal se postulan las ideas de la Nueva Gerencia Pública: bajo la idea de que el Estado brinda servicios y que para ello lo mejor es tomar herramientas de la órbita privada.

Veamos cuál es la distopía, el fracaso tan temido en la perspectiva del *dogma vigente*.

El futuro sombrío -denominado “un mundo ilícito a flote”- tiene sus causas en el intervencionismo estatal, que lleva inevitablemente a una corrupción persistente, a debilitar el Estado de derecho y a reducir la capacidad operativa de la Administración Pública. El aislamiento que genera esto, termina por detonar el ciclo económico: “Uno de los resultados es que la inversión extranjera directa disminuye en más del 50%” (BID, 2016, p.19).

En esta visión, la expansión de prácticas demagógicas y populistas permite que el Estado sea ganado por la corrupción y, consecuentemente, vaya siendo capturado por economías ilícitas. En un primer momento se desarrolla la acción estatal en forma anómala, restringiendo la libertad y ahogando el desarrollo y, luego, a partir de la propia opacidad y corrupción, termina siendo vehículo del narcotráfico y/o el terrorismo.

7.2 Las miradas heterodoxas, entre los caminos sinuosos y el regreso al futuro

Sin la extensión ni la difusión de los trabajos desarrollados por la ortodoxia, visiones alternativas también crearon sus propias prospectivas. Trabajaremos particularmente con las de Montero Olivares (2014), Ramió Matas (2015) y Medina Vásquez y otros (2015), y en menor medida Jessop (2008 y 2016).

Dichas visiones se han basado en experiencias de países asiáticos emergentes, algunos rasgos desarrollados en América Latina y en el oriente europeo; incluso en algunos países de la OCDE a partir de la crisis del 2008. Estos desarrollos heterodoxos tienen menos unanimidad que las que describimos en el apartado anterior, puesto que no son propuestos por un emisor tan sólido como el constituido por los organismos multilaterales.

En lo que sí son unánimes las propuestas heterodoxas es en las críticas a las debilidades teóricas y a las dificultades materiales que existen para que la utopía ortodoxa pueda desplegarse en los términos comentados anteriormente. Asimismo, existe algún consenso acerca de los resultados distópicos que se producirían de llevarse adelante las medidas que describimos en la sección anterior. Por ejemplo, López Segrera (2016) tiene una visión sumamente

crítica con un proceso de desaceleración de los índices de crecimiento económico y el ascenso de regímenes que apuntalan políticas de la nueva derecha. Ramió Matas (2015) estructura diferentes modelos alternativos del futuro estatal a partir de la capacidad de limitar el poder de los actores privados: el modelo fallido, justamente, es aquel en donde no se le puede poner límite. Olivares (2014) también aboga en este sentido: señalando que la delincuencia organizada no actúa en tándem con el Estado sino con el mercado, el cual destruye el entramado de relación social.

Otro de los escollos que tendría la mirada ortodoxa para desplegarse estaría en la pérdida de peso relativo de las que fueron potencias hegemónicas en el último tramo del siglo XX y la emergencia de nuevos poderes internacionales (Estados continente-China, India, Rusia- y diferentes polos regionales) abriendo una etapa de multipolaridad internacional.

En términos más globales, las miradas heterodoxas consideran que para 2030, y de forma paralela a las fuerzas globalizantes, habrá un mundo estatal en tensión con las instituciones internacionalizadas del mercado (Jessop, 2016). Otros autores van más allá de Jessop y consideran que para ese entonces la globalización y la internacionalización mercantil estarán en crisis. Ramio Matas señala un futuro donde (2015, p.4).

- Se produce la crisis de final del presente ciclo capitalista.
- Emerge un déficit estructural de liderazgo político.
- Se profundiza la estructural insolvencia de las arquitecturas organizativas.
- Se acentúan la sobrepoblación y el colapso medioambiental.
- Las desigualdades sociales funcionan como un aliciente a los conflictos bélicos globales.

Estas visiones consideran que la crisis de principios de milenio en América Latina y del 2008 en Occidente, abrieron una nueva etapa donde el Estado –con características propias en cada caso– construye un sendero de ruptura con el orden neoliberal.

Estos gobiernos surgieron y surgirán en la estela de una serie de resultados alarmantes: redistribución regresiva del ingreso, reproducción de bolsones de pobreza, expansión de la desocupación, incapacidad para frenar el deterioro ambiental, retroalimentación de fanatismos religiosos, geopolítica inestable, etcétera.

Más allá de sus diferencias, las distintas visiones se unen en el análisis distópico que producirá el desarrollo de las políticas ortodoxas: ellas empeorarán la situación social, política y ambiental a partir de la polarización social que producen y de su imposibilidad para evitar prácticas lesivas sobre los equilibrios ecológicos.

Más cerca de los temas que trabajamos aquí, una de las vallas que plantean superar las heterodoxias consiste en la generación de un contrapoder que limite al poder mercantil; esto es, diseñar la manera de organizar una gobernanza alternativa a la que se estructura detrás de instituciones que promueven la libre circulación de bienes, servicios y dinero.

En cuanto a la gestión estatal, se prioriza su carácter de sostén de un cierto orden social. Si bien la tarea de brindar o regular servicios es importante que sea eficiente, la misma es vista como subordinada al central capítulo de la gobernabilidad.

En las próximas líneas describiremos, sucintamente, las ideas que se postulan desde dos miradas heterodoxas.

7.2.1. La mirada populista: *regreso al futuro*

Construimos un primer escenario heterodoxo alrededor de una corriente de pensamiento conocida como populista o nacional popular, de histórica influencia en América Latina.

Esta mirada coloca el eje de la transformación social en la política como espacio de construcción del sujeto popular y en el Estado como el principal brazo ejecutor de su voluntad. Esta mirada funciona, sobre todo en el caso del análisis estatal, como un polo opuesto al *dogma vigente*: el Estado pasa de ser la amenaza mayor –con sus regulaciones e intervencionismo– a la única esperanza: solo él tiene posibilidades de dominar –regular– sustituir al mercado.

De esta forma, y munido de tradiciones intervencionistas de cuño keynesiano y desarrollista, se reconstruye la perspectiva intelectual estado-céntrica de mediados del siglo XX, adaptada a los tiempos de la tercera revolución industrial. O sea, se retoman políticas de intervención en la esfera económica para superar estrangulamientos internos y externos y se promueve la organización de movimientos sociales desde el Estado, pero también se ha renovado del arsenal teórico y práctico. Por ejemplo, a diferencia de lo actuado hacia la mitad del siglo pasado, se rechazan hoy las políticas sustitutivas de importaciones y las generalizadas estatizaciones de los servicios públicos.

El trabajo de Medina Vásquez, en algunos tópicos cercano a este enfoque heterodoxo, si bien mantiene el carácter dialógico (“El Estado desempeña un papel activo, {pero} no puede ser el único que lleve sobre sí el enorme peso de dirigir una transformación de gran magnitud”) invierte la ecuación del BID y centra sus expectativas en el poder estatal. A él le asigna el rol de liderar el proceso social, siendo

el responsable de “involucrar a los actores sociales para que se comprometan y coordinen sus acciones” (2015, pp. 124-127).

De esta forma, se postula un Estado con capacidad de coordinar actores en torno a proyectos de largo alcance, lo que implica un Estado capaz de captar más recursos con el fin de promover el dinamismo económico. En concreto, Medina Vásquez (2015, p.124), promueve que el Estado utópico tiene que ser capaz de:

- Movilizar los anhelos de bienestar y progreso de la ciudadanía;
- organizar pactos sociales que garanticen voluntad y sostenibilidad en torno a esta opción del desarrollo, y
- tener una institucionalidad robusta y eficiente para desplegar ambos.

Cuando se desglosan estas tareas, se observa con nitidez el grado de centralidad estatal de esta perspectiva (Medina Vásquez, 2015, p.130) un Estado garante de los derechos de los ciudadanos, proveedor de bienes públicos, capaz de liderar el diálogo social, regulador efectivo, capaz de suministrar información y contrarrestar la asimetría en el acceso a esta.

En cuanto al escenario **internacional**, desde esta visión se apuesta a que sobrevendrá un potente mundo de estatal paralelo -y en tensión- con instituciones internacionales⁵. De esta forma, y en consonancia con varios de los futuribles citados, se espera una reconfiguración internacional en clave de alianzas regionales. Por ejemplo, Ramió Matas (2015

) prevé un entorno mundial liderado por grandes países con dimensión continental -China, EE.UU., India y Rusia- y macrorregiones que aglutinen países que de otra forma tendrían un protagonismo marginal en la arena internacional: Unión Europea, América Latina, Asia oriental y un área “más desestructurada que agrupe a los países árabes”.

En cuanto al modelo de gestión pública, el *regreso al futuro* implicaría una torsión sobre los clásicos modelos weberianos -paralela a la actualización en lo referente al intervencionismo estatal- en la inteligencia que ellos son los más adecuados para mantener el aparato administrativo subordinado a la conducción política.

El momento distópico más citado del paradigma populista gira alrededor de la idea de sobrecarga estatal: se lo hace actuar hasta un punto en que colapsa (fiscal, organizacional o políticamente). En general se han hecho notar las dificultades para alcanzar un adecuado balance entre la captación de renta -imprescindible para sostener el modelo estadocéntrico- y la dinámica económica; en un extremo el Estado pierde legitimidad para seguir liderando el proceso social -vg, en los llamados procesos de acumulación originaria-; en el otro la captura de crecientes masas de recursos y termina por asfixiar a la economía. Desde otra perspectiva, se sostiene que la estatalización de los movimientos sociales termina necesariamente en burocratización y limitaciones a los procesos de cambio.

5.- ONU, OMC, FMI, Banco Mundial. Como vimos, en el futurible ortodoxo se prevé que ellas serán crecientemente importantes. La idea de tensión entre organismos internacionales y grandes Estados está también presente en Jessop (2015).

7.2.2. Camino sinuoso

Otro polo de disenso heterodoxo se basa en la refundación de la democracia representativa, situación que permitirá abrir espacios deliberativos y decisorios eficientes. Esto será posible a partir de la revolución que se está generando por la universalización de las tecnologías de información y comunicación (celulares, blogs, redes sociales), las que abren oportunidades para ampliar la participación de la ciudadanía y refundar la democracia.

La tendencia hacia la desconexión de los partidos políticos con la sociedad los obligaría a cambiar su funcionamiento y estructura organizativa. Sería esperable que migraran hacia un sistema que produzca una apertura ilimitada de intercambio de información, con menores costos de transacción.

Uno de los puntos de tensión entre esta visión y las perspectivas populistas refiere al papel del Estado; si bien ambas le dan un rol destacado en su oposición a la preponderancia del mercado, aquí se pone el eje en la auto-organización de colectivos, ya que desconfían tanto del mercado como del Estado.

Las ideas que venimos comentando son cercanas a los análisis de la Tercera Vía y de la socialdemocracia⁶, y aquí las hemos llamado *camino sinuoso*. En ellas se considera que la sociedad postindustrial se caracteriza por la existencia de una miríada de identidades y agrupamientos sociales cuyos valores, intereses o demandas de las nuevas y diversas formas de acción colectiva no siempre encuentran en el Estado/Nación la respuesta que buscan y, a veces, ni siquiera el interlocutor necesario. Por otro lado, estiman que cuando el Estado interviene, burocratiza y quita energía a los movimientos sociales, a la vez que acumula poder que luego será utilizado para desviarse del camino propuesto.

Por estas razones, esta perspectiva revaloriza el espacio de lo científico, de lo económico, de los medios públicos, de lo judicial, de la vida privada y de los movimientos sociales, entre otros. Es desde una articulación en red de estos espacios que podrá construirse un tipo societal alternativo al centrado en la organización mercantil.

Los escenarios virtuosos, entonces, se gestionan alrededor de una gobernanza en red, con un Estado que es capaz de organizar un escenario en donde la sociedad civil -a partir de la cooperación y no de la competencia mercantil- contrarresta el poder del capital y de los agentes económicos concentrados.

El tipo de orden político social propuesto marca un cambio en lo que fue la tradición socialdemócrata que históricamente apostó por una organización estatal centralizada y poderosa, capaz de disputarle la renta a la burguesía. En esta mutación del programa de la tradicional centroizquierda de Europea Occidental no puede obviarse la influencia del fracaso soviético, ni la idea de que para las mayorías sociales postindustriales el Estado, bajo su forma benefactora, es imponte y/o ineficaz.

Esta forma de construcción político-organizacional garantiza que las políticas públicas canalizan las demandas surgidas a partir de los intereses plurales de la sociedad civil, poniendo el foco en su orientación al cliente y, al mismo tiempo, contribuyendo a la calidad, la transparencia y la participación ciudadana.

En esta línea, las ideas de descentralización y gobierno de ciudades adquieren un lugar central,

6.- Ver, por ejemplo, Giddens (1999).

tanto que se considera que una red de este tipo de entidades será crucial en la futura gobernanza internacional.

Como puede verse, se espera que el mercado y el Estado adquieran un comportamiento virtuoso a partir de integrarse a la sociedad civil; para ello es necesario que desplieguen un *camino sinuoso*, solapándose alternativamente en las visiones, herramientas y prácticas que fueron postuladas en las otras dos visiones que venimos comentando. Dicho de forma esquemática:

- Su consideración del mercado como mejor espacio para la articulación y desarrollo de los agentes económicos, acerca esta mirada a la oposición al intervencionismo estatal del *Dogma Vigente*.
- La idea de una meta gobernanza estatal, esto es, que las pautas globales de gobierno tengan una garantía Estatal sostenidas por la participación de los movimientos sociales, lo vincula con las ideas de la heterodoxia más radical (*regreso al futuro*).

Las críticas sobre esta alternativa de gobernanza refieren a las características que se asignan a la sociedad civil para poder cumplir la tarea asignada: plural y autónoma, madura y responsable, que no pone en riesgo la gobernabilidad, que no se lanza a la captura de las instituciones que regulan su actividad y que antepone los objetivos del colectivo por sobre sus intereses individuales. Se trataría, además, de sociedades en donde el poder se distribuye de forma simétrica y horizontal; para los detractores de esta perspectiva, las sociedades civiles latinoamericanas están bastante lejos de tener estas características.

Una síntesis de las tres perspectivas que venimos describiendo se presenta en la Figura Nº 2:

Figura 2.
Esquema de escenarios futuros.

ESCENARIOS 2017-2030			
	<i>Dogma vigente</i> (ortodoxia)	<i>Camino Sinuoso</i> (socialdemocracia)	<i>¿Volver al Futuro?</i> (populismo)
UTOPIÍA			
Objetivo	Superar la anomalía, retorno al ajuste estructural.	Rupturas y continuidades sobre el modelo ortodoxo.	Nuevo patrón de intervención.
Patrón de intervención estatal:	Bajo: centrado en lo mercantil.	Medio: centrado en la sociedad civil.	Alto: centrado en la autonomía política/estatal.
Modelo de ciudadano como interlocutor estatal	Ciudadano consumidor/emprendedor.	Ciudadano participante.	Ciudadano comprometido.
Principales actores estatales del escenario internacional:	Gobierno Mundial (OMC; FMI, Banco Mundial).	Gobierno de ciudades.	Bloques regionales y Estados-continentes.
Modelo de Gestión Pública	Nueva gerencia pública.	Participativo, descentralizador.	Neo weberiano.
DISTOPÍA			
	Según <i>Volver al futuro</i> y <i>Camino Sinuoso</i> : descomposición del tejido social por acción del mercado.	Según <i>Dogma vigente</i> : no da señales correctas a agentes económicos.	Según <i>Dogma vigente</i> : sobrecarga que lleva a inflación y corrupción.
		Según <i>Volver al futuro</i> : no logra disciplinar al capital.	Según <i>Camino sinuoso</i> : burocracia quita energía y estrategia a sociedad civil.

Fuente: elaboración propia.

8. CERRANDO LA MIRADA FUTURA DEL ESTADO, EN BUSCA DE ALGUNAS SEÑALES

Si algo caracteriza a los análisis estatales es una suerte de perplejidad e irresolución, en parte por la falta de resultados y también de la indeterminación de los problemas planteados. Lo que caracteriza a esta etapa es la ambigüedad, algo diferente de la incertidumbre: mientras esta puede asociarse a ignorancia o imprecisión, incapacidad de predecir un acontecimiento; aquella puede pensarse como ambivalencia, la existencia de muchas formas de pensar sobre las mismas circunstancias o fenómenos.

Es en ese marco en el que surgen los modelos (heterodoxos y ortodoxos con sus miradas distópicas y utópicas), que pueden servirnos como guías para la reflexión ante la incertidumbre. No sabemos si el futuro será como lo prevemos, pero al menos se pueden marcar algunos horizontes que nos permiten establecer parámetros para el pensamiento.

Como hemos dicho, la metodología de los escenarios y la prospectiva, lejos de pretender adivinar el futuro, trata de marcar las consecuencias que devendrían de nuestros sueños y pesadillas. Mirar hacia adelante nos permite tanto reconocer un posible camino de lo que nos espera, como así también nos alerta sobre momentos negativos, lo que nos podría permitir adelantarnos a las siempre costosas correcciones o, peor aún, la necesidad de mitigar daños.

Vimos que los expertos consideran que el Estado puede derivar en una estructura al servicio de la ciudadanía o, por el contrario, convertirse en el gestor de un sistema de control violento. Puede

ser el espacio de lo público y democrático o un reducto capturado por una minoría que lo pone a su servicio.

Pero más allá de ello, y para terminar: en el corto recorrido realizado hasta aquí, pudo verse cuán diferentes son las miradas y el enorme hiato que existe entre las perspectivas teóricas. Si hay un elemento que queremos destacar es que en nuestro pasado histórico latinoamericano, estos cruces de caminos fueron, muchas veces, momentos de tragedia y violencia. Si bien no sabemos si siempre será posible encontrar una salida aceptable para todos los sectores, como ya dijimos en el texto, apelamos al ámbito de la política y a las instituciones democráticas como los únicos espacios válidos para procesar las contradicciones.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO CONCHEIRO, A. (2014). Curso internacional. Prospectiva en América Latina: enfoques, escuelas, aplicaciones. ILPES/AECID, del 4 al 8 de agosto. Antigua, Guatemala: presentación de Power Point.

BID (2016). América Latina y el Caribe 2030: escenarios futuros. Atlantic Council, BID. Washington D. C., EE.UU.

BITAR, S. (2016). Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina. *Serie Gestión Pública*. CEPAL, NU.

BLUTMAN, G. (1998). *Aproximaciones a la Reforma del Estado*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

BLUTMAN, G. (2013). Ensayos trancos de reforma y modernización del Estado en Argentina. En Madureira, C. y Asensio, M. (org.) *Handbook em Administração Pública*. Lisboa: Ina, pp. 257-273.

BLUTMAN, G. y CAO, H. (2012). Hoja de ruta sobre Reforma y Modernización del Estado. *Revista Aportes - Asociación de Administradores Gubernamentales*, año 18 (Nº 30). ISSN 0328-5855, pp. 15-42.

CAO, H., LAGUADO, A. y REY, M. (2016). *El Estado en Cuestión. Ideas y Política en la Administración Pública Argentina (1958-2015)* (2ª Edición). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

CEPLAN (2015). *América Latina imaginando el futuro hoy: los desafíos del pensamiento a largo plazo para el desarrollo*. CEPLAN – Perú.

CEPLAN (2015). Factores que determinan el futuro de las potencias mundiales. *Serie Análisis de Tendencias Mundiales* (Nº 1), CEPLAN – Perú.

CORDEIRO, J. L. et al. (2012). (Editor y Coordinador General). Latinoamérica 2030: Estudio Delphi y Escenarios. The Millennium Project. En <http://www.prospectivayestrategia.cl/pdf/2030.pdf> consultado el 23/05/2017

FELCMAN, I. y BLUTMAN, G. (2011). *Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del big bang paradigmático*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Temas.

FELCMAN, I. (2015). Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura y liderazgo después del big bang paradigmático. Tesis doctoral. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

GABIÑA, J. (S/F). Los tres postulados de la prospectiva sin retórica ni tapujos. En el blog SWPI, <https://juanjugabina.files.wordpress.com/2012/09/los-tres-postulados-de-la-prospectiva-sin-retc3b3rica-ni-c2a0tapujos2.pdf> consultado el 14/12/17

GIDDENS, A. (1999). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid, España: Taurus.

JESSOP, B. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid, España: Libros de la Catarata.

JESSOP, B. (2016). *The State: Past, Present, Future*. Londres, UK: Polity.

LÓPEZ SEGRERA, F. (2016). *América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha* (1ª ed.). Libro digital, PDF. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

MEDINA VÁZQUEZ, J., BECERRA, S. y CASTAÑO, P. (2015). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Libros de la CEPAL (Nº 129). (LC/G.2622-P).

MONTERO OLIVARES, S. (2014). *Una visión prospectiva de la administración pública para la sociedad mundial al 2050*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

OSZLAK, O. (2012). Estado Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Trabajo presentado en el panel “Gobierno Abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones”, XVIII Congreso Internacional del CLAD. Montevideo, Uruguay.

RAMIÓ MATAS, CARLES (2015). La administración Pública del Futuro: la administración ‘2050’. Programa de Doctorado y Administración Pública, GIGAPP WP 2015/O8. Barcelona, España: Instituto Universitario Ortega y Gasset, Universitat Pompeu Fabra.

RODRÍGUEZ, C. y CIOILLI, V. (2011). Tensiones entre el emprendedorismo y la autogestión. El papel de las políticas públicas en ese recorrido. En revista *ORG & DEMO* (Nº12), pp. 27-46.

SMITH, G. y HUNTSMAN, C. (1997). Reframing the Metaphor of the citizen-government perspective: A Value-centered perspective. En *Public Administration Review* Vol. 57 (Nº4), pp. 309-318.

VITALE, J., PASCALE, C., BARRIENTOS, M. y PAPAGNO S. (2016). Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal. En https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_guía_prospectiva_ot_nivel_municipal.pdf, consultado el 10/10/2017

WILLAMSON, J. (1990). “What Washington Means by Policy Reform” en Latin American Adjustment. How much has happened? Institute for International Economics, Washington DC, EE.UU. <https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>, consultado el 03/03/2015.