



# Desafíos para un modelo de desarrollo soberano e inclusivo en América Latina

Desafíos para un modelo de desarrollo soberano e inclusivo en América Latina /

Faustino Cobarrubia Gómez ... [et al.].

1a ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Octubre; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales -CLACSO; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo -UMET, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-3957-49-9

1. Política Latinoamericana. 2. Políticas Públicas. I. Cobarrubia Gómez, Faustino

CDD 320

# Desafíos para un modelo de desarrollo soberano e inclusivo en América Latina

Ensayos ganadores

Convocatoria organizada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) y el Instituto Futuro - Marco Aurélio García (IMAG)

© Editorial Octubre, 2021  
© Umet, 2021  
© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2021



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

COLECCIÓN **BECAS DE INVESTIGACIÓN**

### **CLACSO Secretaría Ejecutiva**

**Karina Batthyány** - Secretaria Ejecutiva  
**María Fernanda Pampín** - Directora de Publicaciones  
**Pablo Vommaro** - Director de Investigación

### **Equipo Editorial**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial  
**Solange Victory** - Gestión Editorial  
**Nicolás Sticotti** - Fondo Editorial

### **Equipo**

Teresa Arteaga y Tomás Bontempo

### **CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina  
Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)



Universidad Metropolitana para  
la Educación y el Trabajo

Rectora: **Cecilia Cross**

Decana a cargo de la Facultad de Políticas Públicas: **Paula Luciani**  
Director de la Licenciatura en Políticas Públicas: **Nicolás Diana Menéndez**

**Coordinación del Concurso de Ensayos “Desafíos para un modelo de desarrollo soberano e inclusivo en América Latina”**

**Valeria Mastracci** - Secretaria de Administración  
**Cora Arias** - Secretaria de Investigación y Desarrollo  
**Diego Pando** - Director del Núcleo de Estudios en Gestión Pública

### **Equipo Editorial:**

Editorial Octubre  
Diseño: Verónica Feinmann  
Corrección: Laura Kaganas

### **UMET**

**Universidad Metropolitana para la educación y el Trabajo**

Sarmiento 2037, C1044 AAE, CABA | 0810-222-8638, 5354-6669 | <https://umetonline.com/> | [info@umet.edu.ar](mailto:info@umet.edu.ar)

Impreso en Argentina.

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# El futuro del Estado en una perspectiva de desarrollo inclusivo

Horacio Cao \*

Arturo Laguado Duca \*\*

Maximiliano Rey \*\*\*

## Introducción

Nos proponemos aquí problematizar y analizar las vías posibles para una reconfiguración del rol activo y regulador del Estado, elemento necesario para alcanzar un modelo de desarrollo soberano e inclusivo en América Latina. Consideramos que en el ámbito de lo estatal se juega buena

---

\* Administrador gubernamental, licenciado en Ciencia Política, doctor y posdoctorando de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Máster universitario en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (España). Es subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

\*\* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Sociología Política por la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Sociología Económica por la Universidad Nacional de San Martín. Antropólogo por la Universidad Nacional de Colombia. Sociólogo por la Universidad Cooperativa de Colombia. Actualmente, es profesor titular de Historia Política de América Latina en la Universidad Nacional de La Matanza; de Administración Pública en la Universidad Nacional de José C. Paz y de Teoría de las Políticas Públicas en FLACSO.

\*\*\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de General San Martín. Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Es profesor titular regular en UNPAZ y profesor adjunto regular en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Actualmente, se desempeña como director nacional de Mejora de Servicios a la Ciudadanía en la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Argentina).

parte del futuro del proyecto emancipador, como así también que en esta dimensión se presentan los mayores desafíos políticos y conceptuales.

Con este objetivo en mente, y luego de un imprescindible prólogo conceptual, desarrollaremos en *la primera parte* una descripción de las diferentes alternativas de organización estatal que se desplegaron históricamente en el subcontinente. Pasaremos revista así a las distintas condiciones contextuales, las formas estatales y los patrones de gestión pública.

En *la segunda parte*, a su vez, nos detendremos en las características que debería tener el Estado para promover el relanzamiento del proceso inclusivo que dispararon los gobiernos de la ola latinoamericana desplegada en los albores del siglo XXI. En especial, nos interesa anticipar las tensiones que sufriría un proceso gubernamental de tal signo, con el fin de plantear medidas que permitan superar situaciones que podrían limitar la libertad de acción de esos gobiernos.

Intentaremos realizar una síntesis de la experiencia y del pensamiento latinoamericano de principio de siglo, en busca de una suerte de “tipo ideal” estatal. Si bien el resultado final posee resonancias más amplias, el texto toma referencias principalmente del caso argentino.

Para finalizar esta corta introducción, queremos hacer constar que desde hace casi una década los autores vienen desarrollando trabajos que analizan el rol estatal en las diferentes etapas históricas.<sup>1</sup> El texto que a continuación se presenta constituye un jalón más en este sentido.

---

1. Ver, por ejemplo, Cao et al. (2016); Cao (2011); Blutman y Cao (2019); Laguado Duca (2011a; 2011b), Rey (2012; 2014), entre otros.

## Acerca de lo estatal

Dada la polisemia de muchos de los conceptos que utilizaremos en el texto, consideramos necesario presentar una serie de definiciones operativas, desarrolladas con el único objetivo de ubicar al lector en nuestra perspectiva.

La primera de ellas caracteriza como capitalista al período latinoamericano bajo estudio (último siglo y medio), pero diferencia etapas bajo el criterio de que cada una tuvo un *contexto general (1)* distinto a partir de un entorno en donde lo político, lo económico, lo social y lo cultural adoptaron un modo específico.

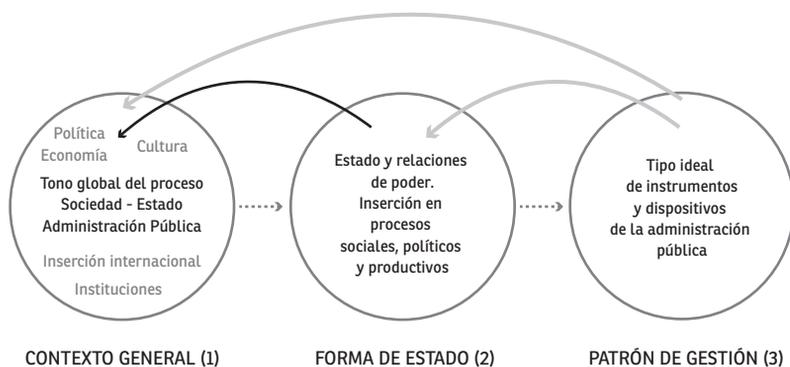
El concepto mencionado –que guarda parentesco con lo que la escuela de la regulación denominó “regímenes de acumulación”– resulta particularmente útil, no solo por el marco global que establece, sino porque se encuentra asociado a una forma particular de gobernanza, esto es, al tono particular que adquirió en cada una de esas etapas, las interacciones y el balance de fuerzas entre el Estado y la sociedad.

A este respecto, vale aclarar que más allá del rol preponderante que ocupa la autonomía estatal en nuestro análisis, existen fuerzas tendientes a cerrar las brechas que pudiera haber entre ambos: “Antes o después, los cambios en las relaciones de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública” (Vilas, 2004: 25). Estos cambios alcanzan:

- La *forma del Estado (2)*, es decir, el modo en que el mismo juega en las relaciones de poder que se dan en la sociedad, e incluye su rol en el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción del sector público en los procesos sociales, políticos y productivos.
- El *patrón de gestión (3)*, que remite a los valores, instrumentos, dispositivos y estructura que caracterizan a cada tipo ideal de administración pública.

Los elementos descriptos se presentan, de forma gráfica, en la Figura N° 1.

FIGURA N° 1. REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE NUESTRO ABORDAJE ESTATAL



Fuente: elaboración propia.

Analicemos ahora el tema desde una perspectiva dinámica. Las transformaciones en el ámbito del *contexto general* tienden a generar reacomodamientos en el Estado: los cambios –políticos, económicos, sociales, culturales, tecnológicos– presionan sobre la estructura jurídica, institucional y organizacional del Estado, la cual se va amoldando a través de reformas paulatinas o abruptas (en el sentido que indican las flechas con líneas de puntos en la Figura N° 1). Sin embargo, como ambas esferas –política y administrativa– poseen cierto rango de autonomía, suelen existir desajustes y asincronías en el vínculo entre la sociedad y el Estado en sus dos dimensiones de *forma de Estado* y *patrón de gestión*.

Estas discontinuidades resultan relevantes, por ejemplo, para analizar la secuencia de la reforma neoliberal argentina: la dictadura cívico-militar reformuló –terrorismo estatal mediante– la ecuación social y política que se había construido

alrededor del sistema de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). La nueva matriz política, económica y social cimentada durante los años de plomo (1976-1983) terminó de reflejarse en la morfología del Estado –como administración pública– con un retardo de más de un lustro, a partir de las reformas realizadas durante la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1995). La transformación estatal sería una consecuencia lógica del camino abierto por la dictadura.

Igualmente importante es remarcar la posibilidad de que variaciones en el Estado o en la administración pública puedan redireccionar los procesos de cambio social. Una parte significativa de la producción conceptual latinoamericana subraya ese poder estatal como factor transformador.

Analizada de forma esquemática, resulta posible diferenciar la reforma del Estado a partir de la activación de fuerzas políticas (flecha negra en la Figura N° 1), que fue la estrategia del primer gobierno peronista, de la propuesta de tipo más tecnocrática promovida desde el ideario desarrollista (flechas grises en la Figura N° 1).

## **Primera parte: planteo del problema**

### *Síntesis del modelo estatal en los últimos años de historia argentina*

El lugar del Estado y los modelos de gestión pública han presentado importantes variaciones a lo largo de la historia, siguiendo una trayectoria que, si bien posee resonancias universales, adquirió en el subcontinente notas específicas. Una presentación esquemática de las diferentes etapas –que trataremos sucintamente desde aquí hasta el final de este apartado– puede observarse en la Figura N° 2.

**FIGURA Nº 2. CONTEXTO GENERAL, FORMA DE ESTADO Y PATRÓN DE GESTIÓN**

**Argentina, desde 1880 hasta mediados de 1970**



Fuente: elaboración propia.

### *De la organización nacional al desarrollismo*

Terminada la gesta por la independencia (1809-1824), la Sudamérica emancipada de España vivió una etapa de desorden y guerras intestinas que ocuparon buena parte del siglo XIX. En las últimas décadas de la centuria, factores internos e internacionales permitieron que las diferentes naciones consolidaran su organización estatal sobre la base de economías primario-exportadoras.

Como parte de este esquema, las políticas estatales se dirigieron a organizar el modelo primario-exportador, a llevar adelante un aparato institucional que permitiera el desarrollo de relaciones mercantiles y garantizara la reproducción del orden social. De esta forma, realizaron diversas acciones que facilitaron la expansión de una economía capi-

talista: creación –es decir, disciplinamiento– de una mano de obra útil para esta nueva fase de acumulación, ampliación de infraestructura de comunicación, reorganización jurídico-legal (demolición de la organización estamental, mercantilización de la propiedad privada, fin de aduanas internas), entre otras.

En suma, en el período se combinó la represión –Estado gendarme– con la institucionalización de nuevas formas de regulación de lo político, lo económico y lo social, es decir, un Estado instituyente.

En lo que hace al *patrón de gestión*, y tomando como ejemplo a Europa y los Estados Unidos, se reestructuraron las administraciones públicas en función del modelo napoleónico, basado en una estructura jerárquica piramidal con una clara línea de subordinación que alcanzó todas las oficinas estatales (Mayntz, 1985: 34).

Años más tarde, Max Weber (1964) fue el encargado de conceptualizar en un conjunto sistemático el orden funcional de la administración pública –el paradigma burocrático–, que se distingue por asignar al funcionamiento estatal un carácter neutral y sujeto a normas. Por esa época, con puntos de contacto y tensión con la tradición europea, también daba sus primeros pasos la tradición norteamericana en el tema; ella tendrá una importante influencia en la impronta estatal latinoamericana, con un matiz más pragmático y una mayor tendencia a utilizar herramientas organizacionales de la gran empresa.<sup>2</sup>

La imposición del modelo napoleónico en América Latina no fue completa, pues no erradicó las prácticas de gestión que provenían de la época de la colonia. Zabłudovsky (1984) advierte que las administraciones públicas latinoamericanas

---

2. Los trabajos de Wilson (1980) suelen tomarse como el momento inicial de esta tradición.

se caracterizan por una notoria contradicción entre la obsesiva puntiliosidad burocrática y un funcionamiento penetrado por los poderes reales e intoxicado por la amistad, el soborno o la filiación política.

A partir de la crisis de la década del treinta, sucesivas administraciones latinoamericanas pensaron el Estado desde una nueva perspectiva y le asignaron un lugar central en la tarea de conducir la economía y la sociedad.

De las diferentes fases que cubrió este intervencionismo estatal, nos interesa destacar el modelo desarrollista, que tuvo auge en la inmediata post-Segunda Guerra Mundial.<sup>3</sup> A su amparo se consolidó en los países más avanzados de América Latina un proceso de ISI, en el marco del cual se asignaban a la intervención estatal los siguientes roles estratégicos (Castellani, 2007):

- Garantizar la normalización de las relaciones capitalistas (por ejemplo, construir marcos regulatorios de los vínculos contractuales).
- Promover sistemas de incentivos para orientar las tendencias principales de la macroeconomía.
- Poner en marcha políticas sociales, culturales, sectoriales o empresariales, de promoción.
- Producir bienes y servicios para superar estrangulamientos productivos.

---

3. El proceso industrializador comenzó en América Latina –especialmente en el Cono Sur– a partir de la desorganización del comercio internacional que trajo aparejada la Primera Guerra Mundial (1914-1918), pero recién en los años inmediatamente posteriores, durante la Segunda Guerra Mundial, casi toda la región –con excepción de los países más agrarios, como los de Centroamérica– se lanzó enfáticamente a la ISI. Principalmente en Brasil, Argentina y México, comenzó la industrialización de la mano de los gobiernos nacional-populares, pero será con los gobiernos desarrollistas cuando se establecerá una sólida *conexión teórica* entre industrialización y configuración de la administración pública o, si se prefiere, superación de la primera fase de industrialización y modelo de gobernanza estadocéntrico.

Con respecto al *patrón de gestión*, la importancia que había adquirido el Estado obligó a realizar una serie de reacomodamientos, en los cuales se destaca particularmente la impronta que dejó la escuela neoclásica de la administración. Tomando como modelo sus estudios, se difundieron manuales de procedimientos, se propuso la estructuración de poderosas oficinas de organización y métodos (que diseñaban cargos y estructuras), se racionalizaron flujos y se instituyeron carreras administrativas basadas en la capacitación y la antigüedad, entre otros cambios sustanciales.

No menos importante fue asumir que al modelo burocrático weberiano le faltaba incorporar el contexto: los actores sociales y el ciudadano. Consistió en un paso obvio –el Estado, lanzado a transformar la sociedad, no podía ensimismarse tras lo procedimental– que derivó en diferentes herramientas y dispositivos dirigidos a incorporar los actores económicos, políticos y sociales en el mapa estatal. Este giro resultó clave para las estrategias nacional-populares y todavía hoy forma parte del núcleo duro de sus posturas.

### *El ajuste estructural*

Desde mediados de la década del setenta comenzó a construirse un nuevo *contexto general* en el Occidente capitalista.

En el caso sudamericano, confluyeron factores de orden global –crisis del petróleo y etapa de la Guerra Fría, durante la cual se promovió la ola de golpes de Estado– con procesos internos, caracterizados por una fuerte activación política paralela a varios signos de agotamiento del patrón ISI.

En esa época surgió un proceso conocido como “ajuste estructural”, que se desplegó definitivamente durante los años noventa. El grado de profundidad con que se siguió este paradigma en América Latina, al decir de los organismos multilaterales de crédito, tuvo pocos parangones en el mundo.

La enorme ascendencia de ese discurso –cuya implementación se desarrolló no solo con gobiernos de la derecha liberal, sino también con la llegada al poder de muchas corrientes que históricamente habían sido refractarias a la idea de reducir el Estado (APRA peruano, nacionalismo revolucionario boliviano, socialismo chileno, justicialismo argentino)– abrevó en el progresivo desmonte del Estado benefactor y en el creciente desprestigio del modelo soviético, que terminaría con su *debacle*.

En este contexto, se construyó una imagen negativa de lo estatal: se afirmó que su intervención, independientemente de las intenciones originales de los idearios socialistas, populistas y desarrollistas que lo promovían, siempre terminaba (de)generando en acciones de carácter prebendario, clientelar, predatorio, corrupto y demagógico.

La síntesis más recorrida de las recomendaciones de ajuste estructural fue el decálogo conocido como Consenso de Washington (Williamson, 1990) que, a grandes rasgos, dejaba de lado las políticas intervencionistas que habían primado en el Occidente capitalista desde la crisis del treinta.

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 en 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 dio también una financiarización del gasto público, organizada fundamentalmente a partir de los procesos de endeudamiento estatal.

Los supuestos más generales del abordaje neoliberal fueron planteados por Francis Fukuyama, con su provocadora conceptualización del “fin de la historia”. En ella se postulaba la democracia liberal como una aspiración compartida universalmente y la economía de mercado como el orden económico

legitimado en todo el mundo. Esto implicaba el triunfo absoluto de la idea de un “Estado débil [...] un Estado cuyos poderes están estrictamente limitados [...] tanto en la esfera de la economía como de la política”.

De estos supuestos se deducían tópicos relativos a un Estado que debía ser mínimo y, por lo tanto, promover la ampliación de las áreas sujetas a un funcionamiento mercantil, lo que conllevaba, entre otras cuestiones, políticas de desmonte de marcos regulatorios y privatización de las empresas públicas (Fukuyama, 1989: 15-17).

En el contexto de la expansión de la revolución neoliberal, Christopher Hood reunió una serie de conceptos que permitirían construir un patrón de gestión consistente con la idea de Estado mínimo (Aguilar Villanueva, 2006), el cual fue denominado “nueva gerencia pública” (NGP). Por esa misma época, Barzelay (1992) hizo explícita la idea de que estas perspectivas se proponían reemplazar el paradigma weberiano, universalmente aceptado.

Dentro de las múltiples variantes de la NGP, en América Latina tuvo preeminencia la perspectiva *gerencialista* que, utilizando instrumentos de gestión tomados del sector privado, propuso un mayor poder para los funcionarios con cargo equivalente a los de una línea media de la gran empresa multinacional.

En términos conceptuales, propugnó la clientelización de los ciudadanos al postular la eficiencia como el valor rector de la actividad organizacional. En términos instrumentales, buscaba generar incentivos a la productividad –por ejemplo, tercerización, flexibilidad de los contratos– de la mano del *gerente* portador de una cultura empresarial.

Si el modelo weberiano pensaba en funcionarios constreñidos por el control normativo, aislando al Estado de la sociedad para que actuara como supremo racionalizador –al tiempo que, durante la ISI, se concibió a los funcionarios como los encargados de aplicar en la sociedad el programa

modernizador–, con la NGP se invirtieron los conceptos: de la mano del gerente ingresaron al Estado intereses privados capaces de disciplinar tanto al burócrata público como a los funcionarios políticos (Dreyfus, 2012: Cap. III).

### *La transición sociocéntrica*

La perspectiva que aquí denominaremos “sociocéntrica” consistió en una importante tendencia de época,<sup>4</sup> con aportes de pensadores de diversas partes del mundo que coincidían en realzar el protagonismo de la sociedad civil frente el Estado. Pero fue de la mano de Anthony Giddens que alcanzó su mayor desarrollo en la formulación de la llamada “tercera vía”. El Banco Mundial, bajo la vicepresidencia de Joseph Stiglitz, la adoptó parcialmente.

En el primer capítulo de *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Giddens afirma que el “socialismo y el comunismo han muerto” y entierra, junto a ellos, a la intervención estatal, que “crea tantos problemas como resuelve”. Con este desplazamiento conceptual, la tercera vía convocaba a los partidos de centroizquierda –y en particular a la socialdemocracia– a dejar de lado el paradigma bienestarista tal como se lo había formulado tradicionalmente, ya que el modelo del Estado benefactor resultaba imposible de mantener bajo las condiciones de la globalización (Giddens, 1999: 11).

Las ideas de *La tercera vía* permearon a todos los partidos socialistas de Europa y dieron sustento teórico a una socialdemocracia que aceptó mutar ideas y valores centenarios a cambio de recuperar el poder electoral. En el corto plazo, este giro obtuvo un éxito rotundo: entre 1997 y 1998 se

---

4. En ella se encontraron autores de muy diferentes posiciones políticas como Max-Neef (1986), De Soto (1986), Berger y Neuhaus (1996), entre muchos otros.

sucedieron triunfos electorales socialdemócratas en Francia, Inglaterra y Alemania.

El giro también tuvo amplia repercusión en América Latina: importantes dirigentes e intelectuales –Fernando Henrique Cardoso (presidente de Brasil), Ricardo Lagos (presidente de Chile), Julio María Sanguinetti (presidente de Uruguay), Carlos Álvarez (vicepresidente de Argentina),<sup>5</sup> Jorge Castañeda (canciller de México), entre otros– expresaron su afinidad con la tercera vía en momentos claves de sus carreras políticas.

Paralelamente, importantes sectores de la izquierda latinoamericana, derrotada electoral e ideológicamente –y en no pocas ocasiones, castigada por la represión formal e informal–, encontró en el discurso sociocéntrico una buena excusa para refugiarse en el trabajo *micro* con las comunidades, toda vez que la ansiada “toma del poder” se constituía en un horizonte demasiado lejano. Los llamados “nuevos movimientos sociales” conformaron un ejemplo de este cambio de estrategia.

La otra vertiente del paradigma sociocéntrico provino de un actor inesperado: el Banco Mundial, lo que implicó un importante giro para una institución que hasta fines de los años ochenta había sido uno de los adalides del Estado mínimo. El prólogo del anuario 1997 da cuenta de este cambio: “La historia ha demostrado una y otra vez que el buen gobierno es una necesidad vital, no un lujo. Sin un Estado eficaz es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, ni en el plano económico ni en el social” (Banco Mundial, 1997: III).

No es posible deslindar el nuevo posicionamiento del Banco Mundial de la presencia en la institución del luego premio Nobel (2001) Joseph Stiglitz como primer vicepresidente y economista jefe (1997-2000), ni de la evaluación de la expe-

---

5. En diferentes oportunidades, el presidente argentino Fernando de la Rúa (1999-2001) también expresó su acuerdo con estas ideas.

riencia del Estado mínimo en todo el mundo y particularmente en América Latina:

Es ya un lugar común para los científicos sociales considerar que la llamada a la reconstrucción del Estado que hace el Banco Mundial después de haber trabajado por su desmantelamiento es resultado de la crisis de gobernabilidad democrática que afectaba a la región desde mediados de la década (Oszlak, 1999).

Esta reversión no significó la vuelta atrás de las políticas liminares del ajuste estructural –equilibrio fiscal, centralidad de los dispositivos de privatización, desregulación y descentralización–, pero agregó otros objetivos ligados al fortalecimiento de instituciones claves, al fomento de la participación ciudadana, y a la idea de conformar órganos técnicos público-privados y de impulsar el pensamiento estratégico.

### **La ola latinoamericana y el modelo estatal nacional-popular**

La generalización del ajuste estructural en América Latina a lo largo de la década del noventa –y la incapacidad de las políticas de tono sociocéntrico para mitigar sus efectos– culminó con una extendida ola de turbulencias políticas y sociales.

La superación de la crisis, que insumió los primeros años del naciente milenio, tomó caminos diferentes según el país: en algunos casos, se produjeron reformas menores al patrón neoliberal (Chile, Perú); en otros, este modelo se profundizó al asumir perfiles más autoritarios (Colombia, México), y en otros, existieron cambios significativos en una línea nacional-popular (Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay).

En este último grupo de países, el esquema económico se basó en un relanzamiento productivo que buscó reconstruir el círculo virtuoso keynesiano de pleno empleo, mercado interno, fortalecimiento fiscal e inversión social, cuidando, a

diferencia del desarrollismo clásico, los equilibrios fiscales y del comercio exterior.

En esta tarea se designó al Estado el rol de centralizador y asignador de la renta del recurso nacional básico (hidrocarburos, minería, soja, etc.).<sup>6</sup> Con estos recursos, el Estado apuntaló tanto el rol de pequeños y medianos empresarios como el de actores de la economía popular –cooperativas, gestión agrícola comunitaria, empresas autogestionadas, organizaciones sociales y políticas devenidas en productoras–, en línea con consolidar el mercado interno.

En algunos casos, los gobiernos nacional-populares también buscaron alianzas con las grandes empresas nacionales y hasta transnacionales de base regional, pero en este renglón, las políticas y sus resultados fueron menos nítidos.

Así, el Estado retomó su papel de agente activo en la inversión, aunque debe señalarse que existieron estrategias diferenciadas respecto a la propiedad de las empresas. En algunos países (por ejemplo, Venezuela) hubo gran cantidad de estatizaciones, mientras que en otros (Uruguay, Argentina) se buscó más bien formar alguna asociación con el sector privado, o se adelantaron políticas para evitar la captura de las oficinas estales dirigidas a su control y regulación.

En todo caso, se registró un incremento sustancial de la intervención económica –regulación de mercados, acuerdos de precios en productos de la canasta básica, subsidios de distinta índole en sectores sensibles, protección externa arancelaria y paraarancelaria, negociaciones constantes hacia el interior de diferentes cadenas de valor, etc.–, siempre en la lógica de fortalecer el mercado interno como base de la industrialización.

---

6. Ciertamente, existen voces críticas que, como mínimo, merecen tenerse presentes. Las mismas apuntan a que la utilización de los recursos naturales se hizo bajo una lógica extractiva poco virtuosa en términos de la defensa de los intereses populares. Ver, por ejemplo, Svampa y Viale (2015) y Seoane et al. (2013).

Combinada con esta nueva mirada económica, surgieron esfuerzos universalistas que reinstalaron la responsabilidad del Estado en la (re)producción del tejido social. De esta forma, a partir de diferentes políticas públicas, se recuperó el principio de solidaridad colectiva que caracterizó a los Estados de bienestar, con una lógica que trascendió una visión economicista de los bienes sociales para tornarse en un instrumento de legitimación política.

En cuanto a la gestión estatal, el giro nacional-popular implicó un retorno a varios conceptos que la mirada gerencialista había dejado atrás. El más importante de ellos fue la vuelta hacia el Estado como elemento básico del ordenamiento social, en contraposición a la visión gerencialista que lo considera un oferente de los bienes y servicios que, por alguna razón, no puedan ser producidos por el sector privado. Un autor ligado a la nueva gestión pública lo expresó con claridad: la “única tarea [de la administración pública] es la de proporcionar los servicios a los que los ciudadanos tienen derecho [... por oposición a] la administración pública clásica que más bien se ve como administración del orden” (Schröder, 2001: 8 y 24).

Otro cambio de perspectiva consistió en la idea de potenciar el poder de la administración pública mientras se afianzaba su subordinación a la dirección estratégica. Si el modelo gerencialista busca evitar que actores del ámbito político se interpongan en la libre actividad mercantil, la visión nacional-popular persigue la recuperación de la dirección estatal por parte de la conducción política.

Un tercer elemento radicó en la redención de los sistemas sujetos a normas, en contraposición a las miradas gerencialistas que conjugan su objetivo de limitar la esfera política con la idea de otorgar poder a los gerentes portadores de un saber técnico no contaminado por intereses espurios. En esta perspectiva, no solo se trata de ganar eficiencia, sino también de impedir que la estructura administrativa concentre poder

y amenace el libre desarrollo de los mercados, ya que, en la lógica neoliberal, “toda burocracia es ontológicamente socialista” (Vargas Llosa, 1994: 15).

La visión nacional-popular es diametralmente opuesta a este discurso: si lo que se pretende es desplegar un sistema que promueva que los funcionarios actúen para el interés público, difícilmente pueda inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector privado, en donde la búsqueda de ganancia opaca al resto de los valores.

La reacción nacional-popular contra la NGP se justifica aún más si se considera que en América Latina solo se tomaron las apariencias formales de la dominación racional-legal, pues en ausencia de los elementos socioeconómicos y políticos necesarios, lo que se desarrolló fueron mayormente sistemas mixtos, cercanos a lo que Weber llamó burocracias patrimoniales.

Sin un núcleo potente, basado en la noción de carrera administrativa y en una cultura burocrática que garantice el Estado de derecho y el universalismo abstracto, las ideas gerenciales, justamente, acentúan el riesgo de formas patrimonialistas. En otras palabras, no es el control de resultados, sino los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático –por ejemplo, el sometimiento a reglas precisas– lo que aparece como más funcional en la realidad latinoamericana.<sup>7</sup>

Más allá de esta defensa de lo burocrático, se construyeron caminos para superar las críticas –certeras– sobre su carácter formalista y su tendencia al inmovilismo. En tal sentido, si bien se preservó la legalidad weberiana del expediente, se la combinó con la apelación a la acción expeditiva y a la vocación de servicio: detrás de todo trámite existen ciudadanos a los cuales

---

7. Prats i Catalá (1998) desarrolla prolijamente las diferentes críticas que se han realizado a la posición gerencialista y el rol imprescindible de un aparato burocrático regido por procedimientos en América Latina.

el Estado debe dar respuesta con “funcionarios comprometidos, que pongan el corazón y la mística” (MDS, 2010: 84).

En suma, se buscó armonizar la continuidad de un marco general weberiano con un tono cercano a lo que Mintzberg denomina “misional”, que consiste en que una ideología permea la conducta de los miembros de una organización y de esa forma guía su funcionamiento. De esta manera, el modelo misional se caracteriza por desplegarse alrededor de

una misión [que] domina toda la actividad de la organización, tomando el lugar de los sistemas de autoridad, habilidad y política; los agentes se identifican con el objetivo de preservar, extender y perfeccionar la misión de la organización; y por tanto se puede confiar en que actuarán de acuerdo con los intereses de esta (Mintzberg, 1995: 431).

## Segunda parte: el Estado del futuro

### *El escenario mundial posible<sup>8</sup>*

*Una regla básica de la historia es que lo que en retrospectiva parece inevitable no lo era en absoluto en la época. Hoy en día, la situación no es distinta.*

*¿Hemos salido ya de la crisis económica global o lo peor está por llegar?*

Yuval Noah Harari

Independientemente de las incógnitas que depara el futuro, consideramos que la ola latinoamericana ha dejado sentadas las bases para una organización social, política y económica alternativa a la que impone el establishment en los países del

---

8. En esta sección se toman elementos de la investigación desarrollada en el Centro de Investigaciones en Administración Pública (FCE/UBA) UBACYT 2018/2021 # 20020170100184BA.

subcontinente. Sin proponer volver al pasado, consideramos que el camino más directo hacia la emancipación transcurre alrededor de la herencia que han dejado las presidencias de Lula da Silva, Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa, Néstor y Cristina Kirchner, entre otros.

Como parte de esa herencia, aparece con claridad la posibilidad de un desarrollo alternativo al que plantean –en su discurso, como única posibilidad– las fuerzas ideológicas, financieras y políticas que son hegemónicas a nivel mundial. En tal sentido, postulamos que en la estela dejada por los gobiernos citados, es posible diseñar una organización estatal que facilite la “modernización social” e “integración regional”, y sea, a la vez, una herramienta para contrarrestar la “concentración del poder por parte de los grupos dominantes y de las elites políticas, económicas y mediáticas”.<sup>9</sup>

Esta organización estatal será parte de un movimiento social y político que actuará en un escenario caracterizado por:<sup>10</sup>

- Mantenimiento de las pautas generales de orden universal de la hegemonía capitalista, salvo que la crisis de 2008 abra la puerta a un nuevo momento en el proceso de acumulación a nivel mundial.
- Fractura en el bloque hegemónico mundial (Estados Unidos/Unión Europea) por las posiciones proteccionistas de la administración Trump con importantes consecuencias para el mundo en desarrollo.
- Consolidación de la posición de China, India y Rusia –entre otros– como potencias que limitan la unilateralidad de los Estados Unidos.

---

9. Entrecorrido, en bases del concurso CLACSO.

10. Repetimos que no pueden darse seguridades en cuanto al decurso que seguirá la historia universal. La que pasamos a describir es un ejercicio propio, desarrollado a partir de escenarios prospectivos realizados por CEPLAN (2015), CEPAL (2016) y BID (2016), entre otros.

- Presencia en países latinoamericanos –al menos Brasil, México, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Argentina y Venezuela– de fuerzas políticas potentes que marcan un grado de contradicción importante con los factores de poder hegemónicos a nivel mundial.
- Existencia de continuidad institucional, al menos en lo que refiere a procedimientos y resultados del nivel electoral, lo que incluye la participación de fuerzas nacional-populares cuyo eventual triunfo sería reconocido como un evento legítimo.
- Enormes dificultades de gobernanza para estas fuerzas en caso de victoria electoral: en tales casos, el gobierno deberá lidiar con situaciones en donde los principales resortes de poder económico y financiero se encuentran en manos hostiles, que no dudan en utilizar métodos agresivos e inmorales para sostener sus privilegios, en el marco de una configuración institucional que presenta pocas herramientas para ponerles límites.

Se trata de un horizonte agonístico<sup>11</sup> disputado por fuerzas políticas con claras diferencias programáticas que, en su puja, generan escenarios y políticas públicas novedosas. Si

---

11. Tomando como base a Chantal Mouffe (2007; Ramos et al., 2014), es posible hablar de tres escenarios diferenciados: antagónico –de puja entre actores incompatibles–, agónico –de disputa en el marco institucional– y uniforme –en donde solo intervienen actores afines–. La diferencia entre agonismo y antagonismo, como modelos típicos-ideales de disenso político, es la siguiente: “El disenso se puede dar mediante el antagonismo amigo-enemigo, cuando se trata al oponente como enemigo –en el extremo llevaría a una guerra civil– o a través de lo que llamo agonismo: un adversario reconoce la legitimidad del oponente y el conflicto se conduce a través de las instituciones. Es una lucha por la hegemonía”. Igualmente, resulta necesario recordar que según la misma autora el antagonismo es irradicable y el agonismo es una forma de su sublimación. “El antagonismo está allá, pero está ‘puesto en escena’ de manera tal que los oponentes no se van a tratar como enemigos sino como adversarios” (Ramos et al., 2014).

esto es así, implicaría el renacimiento de lo político como arena para la confrontación de proyectos de sociedad disímiles, superando el monótono consenso neoliberal que se impuso a partir de la caída del campo socialista. Consiste en hacer de la necesidad una virtud, pues la alternativa a la propuesta nacional-popular conforma un escenario “uniforme” con una hegemonía neoliberal consolidada, al menos en el corto plazo.

En resumen, estamos viendo para la próxima década un escenario que a nivel local y global no produce cambios de profundidad. En lo que nos incumbe, ni la nueva derecha logra desmontar la ola latinoamericana, ni cambia el contexto global hostil que haga posible la apertura de ventanas de oportunidad para desarrollar un programa revolucionario poscapitalista.

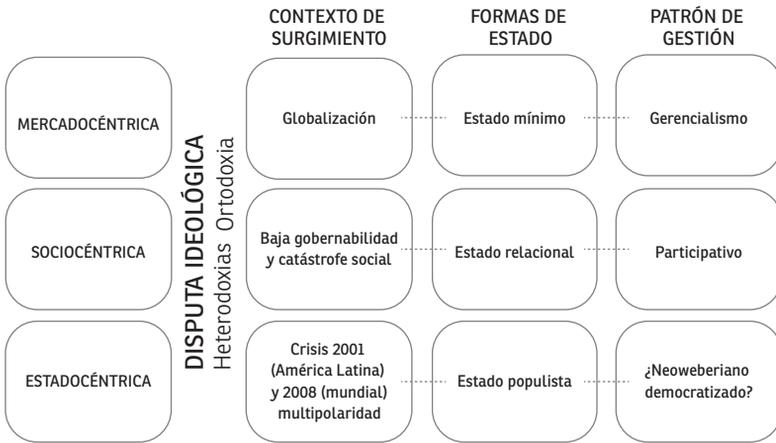
Por lo tanto, es posible anticipar un escenario volátil con elevados niveles de imprevisibilidad en donde la conducción nacional-popular requerirá de altas dosis de flexibilidad y una extrema astucia para no extraviar el proyecto estratégico en un marco de turbulencias y mutaciones constantes.

## **Las estrategias nacional-populares**

### *Opciones en pugna y estrategia hacia la sociedad*

Si el escenario mundial, así como el regional, se despliegan bajo las pautas que venimos describiendo, consideramos que la disputa ideológica a desarrollarse en los próximos años girará alrededor de las tres formaciones estatales descritas. Claro está, existirán algunos reajustes, pero estimamos que no cambiarán sus características principales (ver Figura N° 3).

FIGURA Nº 3. PRESENTACIÓN ESQUEMÁTICA DE LAS IDEOLOGÍAS EN PUGNA



Fuente: elaboración propia.

Según nuestros análisis, hacia el futuro se mantendrá la tensión entre estas tres tendencias: la que apela a las elites (mercadocéntrica) enfrentada a otra que interpela a la cultura popular (estadocéntrica) y, en un lugar intermedio, la posición sociocéntrica, que promulga una ampliación del espacio de las iniciativas comunitaristas financiadas por el Estado, organismos internacionales y ONG.

En lo que hace al Estado, la perspectiva neoliberal se ha actualizado al plantear un Estado *plataforma*, el cual, apalancado en el desarrollo de algoritmos y la capacidad de procesamiento de grandes volúmenes, potenciaría su objetivo estratégico de promover el éxito de individuos emprendedores. Más o menos implícito queda un fortalecimiento de las políticas de seguridad y resguardo de la propiedad, ya presentes en las ideas de Estado mínimo. Resulta indudable que este Estado tiene posibilidades de continuar su desarrollo y profundizarse, aunque en continua tensión con las fuerzas nacional-populares.

Con respecto a la perspectiva sociocéntrica, postulamos su incapacidad fáctica para lidiar con las contradicciones sociales propias de nuestros países: es imposible recorrer un camino intermedio, pues a corto plazo, esas posiciones ideológico-políticas tienden a oscilar entre los otros dos modelos mencionados (y son más proclives, sin embargo, a cobijarse bajo el recetario mercadocéntrico, como por ejemplo los casos de la Alianza en Argentina o la presidencia de Alejandro Toledo en Perú).

Pero lo que nos interesa describir aquí es el escenario y las probabilidades para el Estado en el marco de una conducción política nacional-popular. Consideramos que sus posibilidades no se construyen en un análisis de gabinete, sino que –al menos en su parte más relevante– se juegan en el escenario agonístico que mencionamos en la sección anterior.

Excede los límites de este trabajo analizar las directrices políticas capaces de facilitar el éxito en un escenario que, por lo que ya adelantamos, se presentará como sumamente complejo. Por otro lado, estos ejercicios se han mostrado cuanto más puntillosos, más inútiles, pues la realidad siempre exhibe facetas imposibles de prever.

Más allá de lo dicho, y remarcando una vez más las limitaciones que poseen los ejercicios prospectivos, adelantaremos algunos elementos del escenario en disputa.

En primer lugar, no existen razones para suponer cambios de fondo en las situaciones que ya se vivieron en las décadas anteriores; es más, solo puede esperarse un enfrentamiento más potente que el desarrollado en el pasado. Recordemos, en este sentido, que el establishment presentó una oposición virulenta, que en ocasiones tuvo tintes golpistas, para debilitar a los gobiernos nacional-populares. En el futuro es de imaginarse una lucha sin cuartel desde el inicio, y a esta pelea se sumará una hostilidad manifiesta de los Estados Unidos, que ya demostró no haber tenido mayores reparos en exhibir su irritación con los intentos latinoamericanos de desprenderse de su tutela.

En la base de esta animadversión se encuentran las históricas pujas por capturar parte de la renta de los sistemas primario-exportadores (soja, minería, petróleo, etc.). Estos recursos constituyen el combustible que alimenta tanto los programas estatales de desarrollo como los de inclusión social, y sin ellos sería imposible implementar programas alternativos al de los actores hegemónicos.

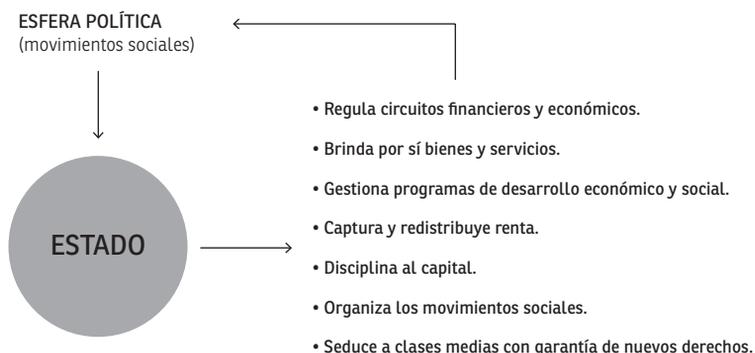
En el escenario político latinoamericano, el único actor capaz de esta operación ha sido el Estado, lo que hará que la disputa en torno a él se mantenga en la mira. Esto es parte de una tradición instrumental de los procesos emancipadores latinoamericanos, que “juegan” a la estatalidad como principal dispositivo capaz de concentrar el poder necesario para disciplinar al capital.

La tradición populista latinoamericana, además, ha utilizado al Estado para erigir, organizar y empoderar actores sindicales y de otras organizaciones populares. Esta forma de construcción, asimismo, facilita la coordinación, la articulación intersectorial y la conducción de algunos actores sociales por parte del liderazgo político.

Sin embargo, también debe notarse que esta forma de construcción suele generar tensiones entre los fines particularistas de los movimientos sociales y los fines universalistas que pretende encarnar el Estado. En varias experiencias recientes los gobiernos nacional-populares debieron lidiar con estas tensiones, y llevaron al máximo su capacidad de negociación y de capacidad de llegar a acuerdos.

Las tareas estatales descriptas –captura de excedente y su aplicación en forma de configurar actores sociales– se suman a las ya comentadas anteriormente, relativas a la capacidad regulatoria del Estado de la vida económica, el deber de ofrecer bienes y servicios públicos, y la misión de promover el desarrollo económico y social. Una presentación estilizada de lo que se viene describiendo se presenta en la Figura N° 4.

FIGURA N° 4. TAREAS DEL ESTADO POPULISTA



Fuente: elaboración propia.

De cara al futuro, sostenemos que si bien es posible que existan nuevos elementos en la agenda –por ejemplo, alguna política pública dirigida a democratizar el poder judicial– o que algunos temas se traten bajo otras estrategias –por caso, los medios de comunicación–, no es de esperarse que haya cambios de fondo en las políticas públicas que se proponga desplegar un eventual gobierno populista. Más aún, gobiernos de esta tendencia deberán hacer enormes esfuerzos para mantener el decisionismo de la etapa anterior, ya que sus contendientes han polarizado su discurso, lo que incrementa el riesgo de que su período de gobierno se caracterice por situaciones de empate catastrófico.

En este caso, consideramos definitoria la capacidad para sostener/construir la alianza de clases para superar tensiones internas que son constitutivas del modelo, de forma tal que ellas no solo no bloqueen los esfuerzos del liderazgo político, sino que desde la propia dinámica del conflicto interno puedan apalancarse soluciones superadoras. En la próxima sección pasamos revista a estos temas.

## Las tensiones internas

### *Desarrollismo y demandas sociales*

Uno de los problemas básicos que enfrentaron los gobiernos nacional-populares se originó en las contradicciones entre las demandas sociales y el desarrollo económico, entre las urgencias del subconsumo de los sectores populares y las necesidades de inversión.

Alrededor de esta tensión surgió el llamado “nuevo desarrollismo”, dirigido a construir un consenso entre industriales, trabajadores, técnicos de gobierno y clases medias profesionales. El pacto policlasista –dirigido por el Estado– debería limar los conflictos de intereses y permitir que las empresas nacionales conquistaran el mercado transnacional. Es decir, la burguesía nacional fungiría de representante de los intereses industrializadores de la nación.

Esta alianza es difícil de sostener por el grado de concentración empresarial que se da en el marco de economías muy extranjerizadas. Por ejemplo, en el caso argentino, de las 500 firmas más importantes, 300 son filiales de empresas multinacionales. Para peor, a lo largo de su historia y, con más intensidad desde el fin del modelo desarrollista, la región se ha caracterizado por un capitalismo cazador de rentas que se mueve de un sector productivo a otro, siempre buscando ámbitos privilegiados de acumulación (Castellani, 2007).

En ese marco de empoderamiento del gran capital y de hegemonía del capital financiero, es muy poco probable que los grandes empresarios cumplan de buena gana con las regulaciones estatales.

Por otro lado, si las clases trabajadoras participan activamente en la derrota del modelo de acumulación neoliberal, es complejo pensar que aceptarán resignar sus ingresos inmediatos para facilitar una suerte de *acumulación ori-*

*ginaria* alrededor de grandes empresas para que estas puedan competir en el mercado mundial.

Todo proyecto de legitimación tiene costos. Es obviamente imposible trazar *a priori* una relación óptima entre inversión y legitimación, pero no por eso deja de ser un problema clave que amerita reflexión, investigación e imaginación para prever el futuro. Máxime cuando, en el pasado reciente, esta tensión se solucionó con una fuga hacia adelante mediante el uso de los ingresos estatales, lo que terminó por incidir en los equilibrios fiscales, la inflación y las cuentas externas.

Una de las herramientas que podría abrir el paso a las soluciones estaría dada por la posibilidad de activar procesos de planificación. Es lo que veremos en el próximo punto.

### *Planificación participativa y conducción política*

La década neoliberal insistió reiteradamente en conceptos como “gobernanza”, “participación” y “planeación participativa”, con el objetivo de que el Estado recabara y movilizara las diferentes potencialidades de los actores sociales.

Este discurso, aunque formalmente se presentó como democratizador, terminó siendo funcional para que los actores más poderosos de la sociedad civil impusieran sus intereses, ya que, en los hechos, ellos hicieron uso de todas las prerrogativas que a partir de aquellas instancias se les adjudicaba y, por el contrario, no cumplieron ninguno de los compromisos que, con un alto grado de hipocresía, firmaron.

Herramientas de este tipo no son, claro está, adecuadas para el desarrollo de estrategias de cambio estructural.

Por supuesto, tampoco estamos proponiendo volver a una planificación centralizada, pensada como instrumento para hacer funcionar la sociedad como un mecanismo de relojería. En la construcción política resulta necesario establecer lazos variados con los diferentes actores, no solamente de

ordenamiento y disciplina a partir del plan nacional, sino también espacios de seducción y participación, ya que esta última constituye el motor del proceso de transformación.

Se debe pensar en instituciones nuevas para dar una salida virtuosa a la articulación de los intereses empresariales, los de los movimientos sociales, de la sociedad civil, la participación democrática y la autonomía estatal. Surgen así interrogantes que deben guiar una reflexión urgente. Por ejemplo: ¿es posible reeditar un consejo económico y social como espacio de articulación de estos intereses?

Si bien resulta difícil anticipar cuál sería la forma institucional más adecuada para encauzar las energías emancipadoras, constituye un tema cuya importancia no debería dejar que la dinámica cotidiana hiciera posponer *sine die*.

### *La tensión entre lo técnico y lo político*

La tensión entre lógica técnica y lógica política no deja de ser un problema a repensar en las actuales circunstancias.

Obviamente no estamos promoviendo una visión instrumental de la política, entendida como espacio cuya función es la de reunir poder para que los técnicos puedan desplegar políticas públicas hacia el desarrollo. En su lugar, apostamos a la supremacía de la política como espacio de conducción de todo el proceso social.

La historia argentina y latinoamericana ha mostrado que el énfasis técnico de los proyectos desarrollistas –producto de la desconfianza de la supuesta irracionalidad de las demandas populares– originó una debilidad política que más temprano que tarde desembocó en el abrupto fin de ese proyecto. Actualmente, es claro que solo un fuerte proceso de legitimación política podrá defender el proceso de cambio ante los sectores más poderosos del capital que ven afectados sus inte-

reses. Para decirlo de forma directa: se trata de domesticar al capital por la vía de la movilización social.

Debe tenerse claro que lo mencionado en el párrafo anterior resulta difícil de combinar con una burocracia profesionalizada sujeta a una actividad racional, pues ella tiende a involucrarse en las decisiones políticas, eventualmente incrementando la productividad estatal, pero, sin duda, reduciendo la intensidad democrática y limitando la legitimación de los procesos de cambio.

### *Las propuestas relativas al patrón de gestión*

La preeminencia de lo político no desmerece la importancia de la esfera tecno-administrativa. Qué duda puede haber sobre ello, si no han sido pocas las políticas que se han frustrado por mal diseño y deficiente planificación, debido a fricciones en el decurso de la gestión o, directamente, por incapacidad del aparato administrativo. Esto es necesario remarcarlo, pues ha habido momentos en que los gobiernos nacional-populares no le han dado al tema la importancia que merece. En síntesis: si bien subordinado a las definiciones más generales de gestión pública, el ámbito tecno-administrativo constituye un espacio importante a la hora de pensar la acción del Estado.

Para este registro de la organización estatal la solución no puede ser tomar los supuestos de la llamada NGP, sino que será necesario superar los problemas de la burocracia desde el enfoque *neo weberiano democratizado* que se basa en los siguientes puntos:<sup>12</sup>

---

12. Para hacer este punteo de temas, se tomaron en cuenta trabajos de Felcman (2009) y Larrouqué (2017).

- Conducción a partir de valores compartidos como un camino hacia los objetivos estratégicos de la administración pública (por oposición a visiones unidireccionalmente fiscalistas y/o tecnocráticas).
- Equilibrio entre la participación ciudadana, lo técnico y lo político-institucional, con preeminencia de este último, encargado de una metagobernanza (por oposición a la centralidad del mercado, a la dominación burocrática y al oenegeísmo).
- Singularidad de cada administración pública: no existen recetas universales, cada país posee un acervo y una cultura estatal propios, que deben respetarse en pos de la organización estatal (por oposición a la imposición de recetas universales del modelo de la NGP y/o del modelo burocrático tradicional).
- Búsqueda de un “enfoque solidario” en la forma de gestionar el trabajo en el Estado. Se trata de que la profesionalización del empleo público no se base en las carreras individuales, sino en desarrollos colectivos; entre las competencias a privilegiar se encuentra el mérito social, sustentado en “el compromiso con los valores de un proyecto de Nación con vocación democrática” (Bernazza y Ronis, 2013: 10).

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis 2006 *La implementación de las políticas* (México DF: Miguel Ángel Porrúa).
- Banco Mundial 1997 *Informe sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un mundo en transformación* (Washington DC: Banco Mundial).
- Barzelay, Michael 1992 *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government* (Berkeley: University of California Press).
- Berger, Peter y Neuhaus, Richard 1996 *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy* (Washington DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research).
- Bernazza, Claudia y Ronis, Matías 2013 “Proyecto de Nación y empleo público: cuando las convicciones cuentan” en *Boletín PEPP* (FLACSO Argentina) N° 56, febrero.
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo 2016 “América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros” (Washington DC: BID/Atlantic Council).
- Blutman, Gustavo y Cao, Horacio 2019 *El Estado del futuro* (Buenos Aires: EDICON).
- Cao, Horacio 2011 “Cuatro tesis acerca de una gestión pública nacional y popular” en *Realidad Económica* (Buenos Aires: IADE) N° 260.
- Cao, Horacio; Laguado Duca, Arturo y Rey, Maximiliano 2016 *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina (1958-2015)* (Buenos Aires: Prometeo).

- Castellani, Ana 2007 “Difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la historia argentina reciente. Intervención económica estatal y comportamiento empresario, 1966-1989” en *Sociohistórica* (FAHCE, UNLP) N° 21/22. Disponible en <[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/13550/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/13550/Documento_completo.pdf?sequence=1)>. Acceso: 4 de mayo de 2018.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2016 “Alerta Democrática. Cuatro futuros para la democracia en América Latina 2030”, Trabajo presentado en el Seminario Internacional Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Construcción de Futuros para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 18 y 19 de mayo.
- CEPLAN-Centro Nacional de Planeamiento Estratégico 2015 “Factores que determinan el futuro de las potencias mundiales” (Lima: CEPLAN).
- De Soto, Hernando 1986 *El otro sendero. La revolución informal* (Lima: ILD).
- Dreyfus, Françoise 2012 *La invención de la burocracia* (Buenos Aires: Biblos).
- Felcman, Isidoro 2009 “Nuevos modelos de gestión pública”, Documento de Trabajo, Centro de Investigaciones en Administración Pública (FCE, UBA) Año 9 N° 1 Vol. 9, agosto.
- Fukuyama, Francis 1989 “The end of History” en *The National Interest* (Washington DC) N° 16, summer.
- García Linera, Álvaro 2010 “La construcción del Estado”, Conferencia dictada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 8 de abril. Disponible en <[www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/Clase-Magistral-Garc%C3%ADa-Linera-en-Sociales.pdf](http://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/Clase-Magistral-Garc%C3%ADa-Linera-en-Sociales.pdf)>. Acceso: 15 de mayo de 2018.
- Giddens, Anthony 1999 *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia* (Madrid: Taurus).
- Harari, Yuval Noah 2016 *Homo Deus. Breve historia del mañana* (Barcelona: Debate).
- Laguado Duca, Arturo 2011a “La construcción de la cuestión social. El desarrollismo postperonista” (Buenos Aires: Espacio Editorial).

- Laguado Duca, Arturo 2011b “Cuestión social, desarrollo y hegemonía en la Argentina de los años sesenta. El caso de Onganía” en *Universitas Humanística* (Bogotá: Departamento de Sociología y Antropología, Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Javeriana) N° 70.
- Larrouqué, Damien 2017 “¿Existe el Estado neweberiano en América Latina?” en *Revista Electrónica Apuntes* (Buenos Aires: INAP) N° 5, agosto-septiembre.
- Mayntz, Renate 1985 *Sociología de la administración pública* (Madrid: Alianza Universidad).
- Max-Neef, Manfred 1986 *Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro* (Santiago: CEPAAUR).
- MDS-Ministerio de Desarrollo Social 2010 *Políticas Sociales del Bicentenario* (Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación).
- Mintzberg, Henry 1995 *La estructuración de las organizaciones* (Barcelona: Ariel Economía).
- Mouffe, Chantal 2007 *En torno a lo político* (Madrid: Fondo de Cultura Económica).
- Oszlak, Oscar 1999 “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)” en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* (Buenos Aires) Año 6 N° 14.
- Prats I Catalá, Joan 1998 “Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública” en *Colección de Documentos* (Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad).
- Ramos, Aura Helena et al. 2014 “Democracia y conflicto en contextos pluralistas: entrevista con Chantal Mouffe” en *Revista História, Ciências, Saúde - Manguinhos* (Río de Janeiro) Vol. 21 N° 2.
- Rey, Maximiliano 2012 “Hacia una administración pública para el Estado democratizador. Notas políticas para la transformación administrativa” en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* (Buenos Aires) N° 29, noviembre.
- Rey, Maximiliano 2014 “Capacidad estatal y poder del Estado: una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad” en *Revista Estado y Políticas Públicas* (Buenos Aires: FLACSO Argentina) N° 2, mayo.

- Schröder, Peter 2001 “Nueva gestión pública: aportes para el buen gobierno” (México DF: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad).
- Seoane, José; Taddei, Emilio y Algranati, Clara 2013 *Extractivismo, despojo y crisis climática* (Buenos Aires: Herramienta/El Colectivo/GEAL).
- Svampa, Maristella y Viale, Enrique 2015 *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo* (Buenos Aires: Katz Editores).
- Vargas Llosa, Mario 1994 *Desafíos a la libertad* (Buenos Aires: Santillana).
- Vilas, Carlos M. 2004 “¿Populismos reciclados o neoliberalismo a secas?” en *Revista de Sociología e Política* (Curitiba) N° 22.
- Weber, Max 1964 (1922) *Economía y sociedad* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Williamson, John 1990 “What Washington Means by Policy Reform” en *Latin American Adjustment. How much has happened?* (Washington DC: Institute for International Economics).
- Wilson, Woodrow 1980 (1887) “El estudio de la administración” en *Revista de Administración Pública* (México DF: INAP) Número especial, edición conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública.
- Zabludovsky, Gina 1984 “Max Weber y la dominación patrimonial en América Latina” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Ciencias Sociales* (México DF: UNAM) Vol. 32 N° 124, Nueva Época.



INSTITUTO FUTURO  
MARCO AURELIO GARCÍA



CLACSO

OCTUBRE



ISBN 978-987-3957-49-9



9 789873 957499