



## MÁS ALLÁ DE LA PANDEMIA. LUCHAS Y DEBATES EN TORNO AL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### BEYOND THE PANDEMIC. STRUGGLES AND DEBATES AROUND THE STATE AND PUBLIC ADMINISTRATION

HORACIO CAO<sup>i</sup> y JAVIER MOREIRA SLEPOY<sup>ii</sup>

Fecha de Recepción: 18/11/2021 | Fecha de Aprobación: 30/11/2021

**Resumen:** El presente artículo se propone indagar sobre las consecuencias de la pandemia sobre los modelos de gestión estatal. Se trata de una temática que, entendemos, debería tener creciente importancia en los estudios de la academia, en las visiones y perspectivas profesionales y en los discursos políticos. Si bien en los últimos años el Estado ha ocupado un espacio relevante en la reflexión de las Ciencias Sociales en general y de la Ciencia Política en particular, el debate ha tendido a centrarse en la cuestión del poder y en lo institucional -como reglas de juego- mientras que el ámbito del accionar del Estado, salvo honrosas excepciones, no ha sido considerado con la misma intensidad. Esto es particularmente relevante en el momento actual, cuando la pandemia del COVID 19 ha revolucionado las prácticas del Sector Público, generando transformaciones y reacomodamientos cuyas consecuencias aún son difíciles de discernir.

**Palabras clave:**

*Covid 19.*  
*Estado.*  
*Modelos de gestión pública.*  
*Neoliberalismo.*  
*Populismo.*

---

<sup>i</sup> Administrador Gubernamental, Licenciado en Ciencia Política, Doctor y Posdoctor de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Máster Universitario en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (España), Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública (FCE/UBA). Correo: horaciocao30@gmail.com

<sup>ii</sup> Licenciado en Ciencia Política (UCC), Magister en Administración Pública (UNC), Doctorando en Ciencia Política (UNC). Docente e investigador del Instituto de Investigación y Formación en Administración Públicas (IIFAP). Docente en la asignatura Teoría del Estado y Director de la Carrera en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Córdoba. Correo: javier.moreira@unc.edu.ar

**Abstract:** This article aims to investigate the consequences of the pandemic on the vision that different schools have on state management models. Although in recent years the State has occupied a relevant space in the reflection of Social Sciences in general and Political Science in particular, the debate has tended to focus on the political dimension, while the scope of State action, with some honourable exceptions, has not been considered with the same intensity. This is particularly relevant at the present time, when the global COVID 19 pandemic has redefined the practices of the Public Sector, generating transformations and rearrangements whose consequences are still difficult to discern.

**Keywords:**

*Covid 19.*  
*State.*  
*Public management models.*  
*Neoliberalism.*  
*Populism.*

## Introducción

El presente artículo se propone indagar sobre las consecuencias de la pandemia sobre los modelos de gestión estatal. Se trata de una temática que, entendemos, debería tener creciente importancia en los estudios de la academia, en las visiones y perspectivas profesionales y en los discursos políticos.

Si bien en los últimos años el Estado ha ocupado un espacio relevante en la reflexión de las Ciencias Sociales en general y de la Ciencia Política en particular, el debate ha tendido a centrarse en la cuestión del poder y en lo institucional -como reglas de juego- mientras que el ámbito del accionar del Estado, salvo honrosas excepciones, no ha sido considerado con la misma intensidad. Esto es particularmente relevante en el momento actual, cuando la pandemia del COVID 19 ha revolucionado las prácticas del Sector Público, generando transformaciones y reacomodamientos cuyas consecuencias aún son difíciles de discernir.

Para realizar una descripción de las diferentes perspectivas con que se vislumbra la gestión estatal en la postpandemia, dividimos el presente texto en cinco capítulos.

En el primero de ellos abordamos el significado de la pandemia, la que, consideramos, debe ser entendida como un hecho constitutivo que tendrá impacto en el devenir del orden político global.

En un segundo momento desplegamos nuestra base conceptual: cuáles son las claves teóricas que guían el presente escrito.

En la tercera parte tematizamos el protagonismo social que ha cobrado el Estado en esta coyuntura global, cuyas causas, consecuencias y significado son objeto de diversas interpretaciones teóricas y, fundamentalmente, de variadas lecturas políticas.

En el cuarto apartado describiremos los cinco discursos políticos que, según nuestro análisis, se han consolidado como formas de ver lo estatal ante la pandemia.

En la quinta y última parte reseñamos los diferentes enfoques de gestión que se derivan de los cinco discursos que citamos en el capítulo anterior.

Finalmente, exponemos algunas ideas a guisa de conclusión.

Para terminar esta introducción, hacemos notar que el presente texto es continuación de una serie de trabajos realizados por los autores<sup>1</sup>, los cuales han estado dirigidos a analizar el rol y la forma de actuación del Estado atendiendo tanto a las pujas políticas, como a los efectos y escenarios futuros.

### **1. La pandemia como momento constitutivo**

La crisis de la pandemia del Covid 19 perturbó, a nivel global, el conjunto de las relaciones sociales. Si bien, ante todo, es un hecho de tipo sanitario, sus consecuencias se han extendido en diversas direcciones. En términos del sociólogo boliviano Zavaleta Mercado (2009) se puede decir que con la pandemia se desorganiza la gramática política, los arreglos institucionales y las estructuras subjetivas que modelan la sociedad.

Algunos análisis han visto la pandemia como un hecho potencialmente transformador y de apertura a nuevos escenarios políticos, económicos, sociales e institucionales. Otros, por su parte, la han visto como un catalizador que acelerará tendencias ya existentes.

Por otro lado, la pandemia es un hecho mundial que debe analizarse a la luz de la dinámica de la globalización neoliberal de las últimas cuatro décadas. Ella ha condicionado los márgenes de actuación de los Estados y las condiciones de vida de las personas, las cuales, a diferencia de los bienes y del capital, están ligadas social, cultural y afectivamente a sus territorios de origen.

La pandemia se inscribió en contextos políticos nacionales y regionales específicos; desde una perspectiva latinoamericana, la pandemia ha puesto en evidencia la fragilidad de los Estados para asegurar niveles mínimos de vida para amplios sectores de la población.

A esa fragilidad no es ajena la reversión del ciclo progresista/popular que se había desplegado en buena parte del subcontinente en los albores del siglo XXI. En efecto, con la victoria electoral de Mauricio Macri en las presidenciales del 2015, se inició una ola ideológica que continuó con los gobiernos de Lenin Moreno (Ecuador, 2017), Jair Bolsonaro (Brasil, 2018), Lacalle Pou (Uruguay, 2019) y Jeanine Áñez (Bolivia, 2019), en varios casos a través de caminos poco legítimos. Con sus matices, todos estos presidentes desplegaron programas políticos ligados al neoliberalismo en lo económico, mientras que en lo político fueron fuertemente refractarios a las organizaciones sociales y a los partidos de base popular.

Por otro lado, la llegada de la pandemia también se inscribió en un ciclo de movilización popular de resistencia a las políticas neoliberales en Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Chile.

La lógica pendular de la región hizo que, ante el empeoramiento de las condiciones de vida de

la población, se produjera la resistencia y contrataque de los sectores populares. Esto aparejó una nueva impugnación política al neoliberalismo y la llegada de gobiernos de centroizquierda en México (2018), Argentina (2019), Bolivia (2020) y Perú (2021), a las que pueden sumarse las históricas movilizaciones en Colombia y Chile, en este último caso, coronadas con el plebiscito que permitió desplegar una Asamblea Constituyente para cambiar la constitución heredada de Pinochet.

Entendemos que la pandemia y su gestión estuvieron atravesadas por una variable ideológica que nos reenvía a una disputa que expresa diversas orientaciones y proyectos políticos en torno a la concepción del Estado. Esta disputa ideológica revela una notable diferencia en las respectivas agendas de políticas públicas, los modelos de organización de la administración pública, las estrategias de articulación del Estado con la sociedad civil y, en definitiva, en la concepción de ciudadanía y democracia que llevan inscriptas.

## **2. El devenir reciente de los Estados. Algunas coordenadas teóricas**

La perspectiva conceptual desde la cual abordamos la estatalidad en la pandemia busca articular aportes de la teoría del Estado, la teoría política y los abordajes más centrados en los problemas, dinámicas y procesos de la dimensión institucional/burocrática.

Entendemos que existe un hiato entre las problematizaciones más abstractas de las teorías del Estado y de la política y el poder, y el más concreto de las instituciones, la administración pública y las tecnologías de gestión. Asumimos que es necesario ponerlas en diálogo pues tal brecha limita la profundidad de los abordajes relativos al futuro estatal.

Antes de avanzar cabe hacer algunas aclaraciones.

Una primera cuestión a señalar es la configuración multidimensional de la realidad estatal. Así, el Estado puede ser comprendido como un espacio de articulación de las relaciones sociales que apareja diversas relaciones de dominación y conflicto.

Como señala Guillermo O'Donnell (2008) el Estado es también una fuente de identidad colectiva para la población, que supone la construcción de un "nosotros" y que históricamente ha tenido que ver con la construcción de una nación y/o la construcción política de un pueblo, tal como lo han señalado entre otros Ernesto Laclau (2005) y Jacques Ranciere (2007).

Este es, sin duda, uno de los principales elementos para pensar la lógica política de los Estados neoliberales del momento actual: su relativa (in)capacidad para constituir un punto de fuga en donde converja la pluralidad social contemporánea.

Como adelantamos, otro elemento nodal de nuestro análisis estatal remite a la dimensión institucional/burocrática. Ella no debe ser asimilada exclusivamente al análisis de un conjunto de aparatos, rutinas y procesos destinados a la resolución de problemas públicos, puesto que también es un espacio de cristalización de las estrategias de dominación -y de las luchas políticas que ellas generan- así como también de las ambivalentes necesidades estructurales del capitalismo.

Es en esta dimensión institucional/burocrática del Estado en donde se asientan las capacidades estatales para llevar adelante las diversas políticas públicas por medio de las cuales el Estado incide sobre el proceso social.

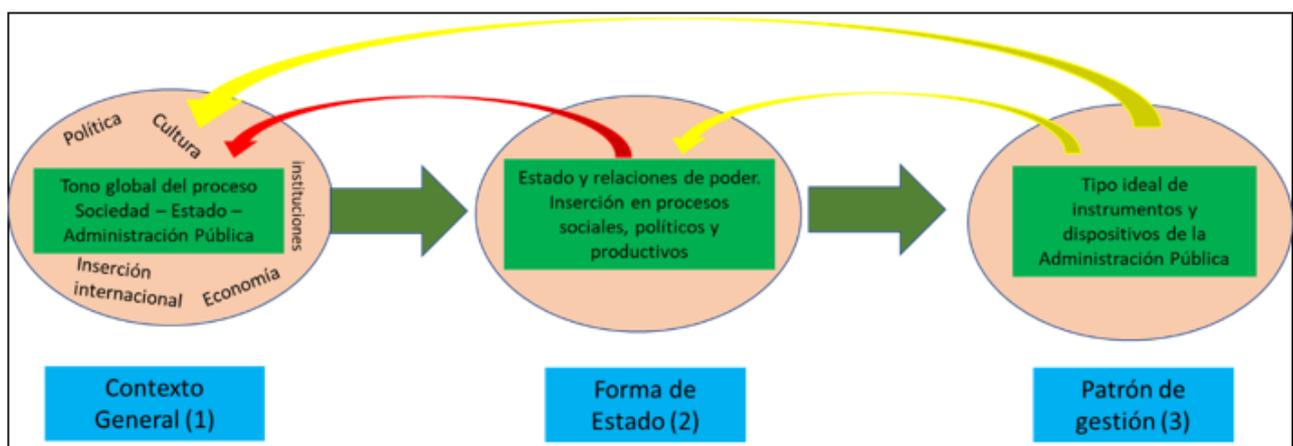
Como forma de incorporar la complejidad que venimos describiendo, abordamos el Estado desde tres perspectivas: Contexto General, Forma de Estado y Patrón de Gestión (Figura Nº 1)

El contexto general (1) refiere a las condiciones más generales del entorno global, en donde lo político, lo económico, lo social y lo cultural adoptan un modo específico. En esta dimensión, caracterizamos como capitalistas los Estados latinoamericanos<sup>2</sup>, lo que no significa que estos Estados sean iguales entre sí. Dados los cambios de la coyuntura mundial y regional, aquella forma genérica –capitalista- permite y/o propicia la adopción de distintas formas, como ocurriera en Argentina en el último siglo y medio con el Estado de la Organización Nacional (fines del XIX), Estado Nacional Popular (mediados del XX), Estado Desarrollista (a partir de los '60s), Estado Neoliberal (con epicentro en los '90s), etc.<sup>3</sup>

A cada contexto general le corresponde una Forma del Estado (2), es decir, un modo en que se desarrollan las relaciones de poder que se dan en la sociedad, incluyendo el rol estatal en el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción del sector público en los procesos sociales, políticos y productivos.

Por último, tenemos un Patrón de Gestión (3), que remite a los valores, instrumentos, dispositivos y estructura que caracterizan al tipo ideal de administración pública para cada momento.

**Los elementos descritos se presentan de forma gráfica en la Figura Nº 1**



Fuente: Elaboración propia

El alineamiento de las tres dimensiones indica un proceso hegemónico, mientras que la desarticulación entre estas esferas es síntoma de fracturas o contradicciones políticas más que de desarreglos de índole técnica (aunque estos desarreglos efectivamente pueden existir).

En suma, como continuidad o tensión, es esperable que las pugnas discursivas y conflictos políticos sobre el rol y el sentido estatales, impacten en las tres dimensiones. En nuestro caso, pondremos especial énfasis en el Patrón de Gestión (3).

De esta forma, nos abocaremos al ámbito institucional/burocrático del Estado, considerando que es pertinente hacer su análisis ideológico y organizacional, así como también, a la inversa, desentrañar las formas en que determinadas ideologías o imaginarios se sedimentan en instituciones, técnicas y prácticas de la Administración Pública.

Entendemos que estas técnicas / tecnologías / modelos administrativos ganan potencia en tanto se enmarcan en imaginarios políticos más amplios, en los que se disputan significantes nodales amplios tales como democracia, mercado, ciudadanía, derechos, etc. (Panizza, 2012). Por ejemplo, como señala Dreyfus (2012), puede pensarse que la idea de burocracia weberiana está ligada a la idea de Estado de Derecho en tanto aquélla toma de la última ciertas lógicas tales como universalidad, igualdad, primacías de los procesos, no arbitrariedad.

Cabe señalar que tales afinidades responden a una operación política de articulación contingente. Es decir, los imaginarios, para perdurar, se cristalizan en instituciones, prácticas y técnicas que encuentran “un hogar institucional” en donde arraigarse.

La forma de este hogar institucional tiene algo de contingente pues, como señala Oszlak (1994) el devenir del aparato estatal obedece a una trayectoria “errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política” y “cuya cristalización es en buena medida producto de las alternativas de los conflictos sociales dirimidos en esta arena”.

La contingencia no es absoluta: cada proceso histórico genera formas administrativas y organizacionales que deben guardar cierta funcionalidad con el proceso global. Después de cierto límite, las tensiones entre los tres universos de lo estatal –lo político, lo institucional, lo organizacional- llegan a un punto tal que empujan a un cambio de rumbo: las llamadas “Reforma del Estado”.

Hechos estos breves comentarios en torno a las diversas dimensiones del fenómeno estatal, nos interrogaremos ahora sobre la autonomía, poderes y capacidades del Estado en un contexto de preeminencia neoliberal (Jessop, 2017), crisis de la política (Mouffe, 2007) y crisis de la democracia (Brown, 2016), aspectos todos que cobraron relieve en el contexto de la Pandemia del Covid 19.

Vamos a entender el Estado como una relación social que condensa relaciones de fuerza de diversos actores que operan sobre él a partir de mediaciones discursivas. En este sentido entendemos que hay diversos centros de poder, que los enfoques de gobernanza han resumido en tres grandes títulos, los cuales tienen múltiples vías de vinculación, intersección y yuxtaposición:

- el Estado, que tiene su propia cuota de poder construido alrededor del entramado político e institucional
- el mercado, que expresa básicamente el poder de las grandes corporaciones y de los organismos multilaterales de crédito (sus aliados naturales), y
- la sociedad civil que, bajo la forma de asociaciones u organizaciones, promueve y/o defiende intereses de múltiples tipos.

El poder relativo del Estado está condicionado por una serie de elementos, entre los que nos interesa destacar:

- La voluntad política que, erigida alrededor de una ideología, amplía o recorta sus márgenes de potencia transformadora
- Las instituciones estatales, cuyo formato influye tanto en la forma en que circulan las mediaciones discursivas, como en la manera en que se gestionan los conflictos y acuerdos
- La potencia organizacional del Estado, como dimensión capaz de facilitar soluciones, así como de encauzar conflictos.

Adicionalmente, y a los fines del presente trabajo, queremos señalar los siguientes elementos de nuestro abordaje sobre el Estado:

- (i) Las contradicciones típicas del capitalismo –división de las esferas económica y política, apropiación unilateral de trabajo social, etcétera- que hacen del Estado una estructura que no puede clausurar definitivamente la conflictividad social y que, por tanto, se vuelve un campo atravesado por la política y las luchas sociales
- (ii) Las tendencias de la fase capitalista mundial 1973 / 2019<sup>4</sup> hacia la desnacionalización del Estado (Jessop, 2017), promovidas activamente por procesos de reforma estatal que transfieren poder tanto hacia arriba -a espacios supranacionales- como hacia abajo -a los territorios, los espacios locales y subnacionales-, produciendo un doble proceso de internacionalización y territorialización de la burocracia (Ciolli, 2018). La dinámica económica de naciones de escala continental (China, India) se presenta un como contraejemplo de lo anterior.
- (iii) La limitación relativa –al menos en comparación con la etapa capitalista inmediatamente anterior- de las capacidades estatales tanto despóticas como infraestructurales (Mann, 2006) para hacer efectivas las políticas públicas y, más usualmente en Occidente, para crear procesos hegemónicos de mediano plazo (Abad y Cantarelli, 2012).
- (iv) Por último, la relevancia del señalamiento gramsciano del carácter incierto de las fronteras materiales y discursivas entre la estatalidad y otros órdenes y sistemas institucionales. El corrimiento de estas fronteras repercute en la construcción de legitimidad y en las capacidades estatales, pues transforma el poder político de los diversos actores sociales y su capacidad para perseguir sus objetivos (Jessop, 2017). Esta situación termina induciendo cambios en los modelos de administración pública, pues ellos deben poner en relieve la citada condensación de relaciones de fuerza, así como también seguir siendo funcionales a la reproducción social.

### 3. La pandemia como reactivación de lo político y lo estatal

La respuesta de las administraciones públicas ante la pandemia incluyó un conjunto de medidas que amplió el ámbito de intervención estatal. Un listado, necesariamente incompleto, de las actividades de buena parte de las Administraciones Públicas a lo largo y ancho del mundo, incluyó:

- Fortalecimiento de los sistemas públicos de salud
- Organización de programas de compra, importación, distribución y aplicación masiva de vacunas
- Medidas monetarias y de sostén de ingresos populares y de la actividad económica
- Intervención en la economía para mantener procesos productivos en el marco del aislamiento obligatorio
- Rediseño y ampliación de las políticas sociales
- Medidas de asistencia financiera y técnica para que las empresas pudieran seguir funcionando
- Adecuación de los sistemas educativos
- Aceleración de los procesos de digitalizaron y atención remota de las Administraciones Públicas.
- Control de precios de ciertos bienes y servicios de primera necesidad
- Rediseño de las políticas impositivas
- Redireccionamiento de los sistemas de ciencia y técnica hacia temáticas vinculadas a la respuesta sanitaria, económica y social a la pandemia.

En definitiva, se aplicaron medidas novedosas respecto del consenso hegemónico global sobre el “buen gobierno”, aunque bueno es recordar que muchas de ellas ya estaban en la caja de herramientas de los gobiernos populares latinoamericanos de inicios de siglo y, mucho antes, en la de los Estados bienestaristas.

Es imposible, después de esta experiencia, seguir negando la importancia de la acción y presencia del Estado para garantizar el cuidado de la población, la reproducción económica y la cohesión social.

García Linera (2020: pp. 202) lo señala con claridad:

*La pandemia ha develado la composición básica de la relación estatal al presentarla como el único y último espacio social de protección ante el riesgo de muerte y la catástrofe económica. Los organismos internacionales han abdicado de sus prerrogativas ante el Estado; los mercados se desploman despavoridos y las empresas hacen fila para cobijarse en el endeudamiento público. La institucionalidad que se insuflaba de haber creado una globalización por encima del Estado, ahora tiende su mano en busca de dádivas gubernamentales*

Haber enfrentado y no haber sido vencidos por las crisis que ha dejado la pandemia, nos deja como lección la convicción de que la autorregulación del mercado y de las sociedades es y siempre ha sido, solo un espejismo. En sentido contrario, nos habla de la relevancia que aún tiene el Estado como mecanismo de coordinación social, ya sea para mejorar las condiciones de vida de la población o, por el contrario, como instrumento subordinado a la lógica de captura del excedente por la vía financiera que asume el capitalismo contemporáneo.

Vale recordar que las políticas públicas no se desplegaron sobre un escenario neutral o vacío, sino sobre un entramado social caracterizado por la enorme desigualdad social y la profunda precariedad de las condiciones de vida de la población, producto de años de políticas neoliberales (Thwaites Rey, 2020).

Veremos en la siguiente sección los diferentes abordajes que, se aventura, recorrerá el Estado en la etapa postpandemia. En ellos se verán las trazas de los diferentes temas que venimos detallando y que, inclusive, introdujeron diferenciaciones notorias en el citado conjunto de medidas para enfrentar la pandemia.

#### **4. ¿Cómo entender el nuevo protagonismo del Estado en pandemia? Instituciones y discursos en pugna**

Presentadas las coordenadas teóricas en torno a la realidad estatal, corresponde ahora retomar la cuestión central de estas líneas: las perspectivas acerca de los modelos de Estado y Administración Pública que se ponen en juego en el marco de la pandemia del COVID 19.

Como ha señalado entre otros, García Linera (2010)- y la pandemia ha dejado en claro- el Estado es un “campo de lucha”, un espacio que recobra protagonismo a partir de la evidente inadecuación de las visiones minimalistas del neoliberalismo ortodoxo, de las estrategias autonomistas de las organizaciones populares, y de las recomendaciones societalistas de los organismos multilaterales.

Como señalamos más arriba, entendemos el presente tiempo como un “momento constitutivo”, un hecho extraordinario que cobra sentido en el juego de las tendencias neoliberales hegemónicas y las contratendencias de luchas, resistencias e instituciones impugnadoras (Vilas, 2010; Cao, 2018; Thwaites Rey y Ouviaña, 2018).

Las respuestas estatales estuvieron cruzadas por un fuerte debate teórico y político en torno a las implicaciones políticas de la pandemia y los escenarios postpandemia para el equilibrio geopolítico, la institucionalidad democrática, la fase del capitalismo en curso, las luchas populares y el propio rol estatal.

A continuación, exponemos síntesis numeradas de las cinco posiciones que participaron en los debates:

1ª) La primera propuesta que citaremos propone una gestión por algoritmos. Para esta visión, las capacidades infraestructurales y despóticas del Estado se verán multiplicadas por un set de herramientas tecnológicas que se incorporaran a la gestión estatal.

La magnificación del uso del algoritmo remite a idearios tecnofílicos, como el de Negroponte (1998) -o el de Tofler (1986)- que subordinan el desarrollo político y de la gestión estatal a los avances de la ciencia y la técnica, con especial referencia al impacto del despliegue de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs).

Estas ideas constituyen una continuidad y profundización de las iniciativas de Gobierno Abierto (GA), que postulan que a través de las TICs se puede lograr una interacción más transparente y profunda entre el Estado y la sociedad civil (Calderón y Lorenzo, 2010).

Sobre esta visión –que tiene una importante cantidad de adeptos que se renueva con el enésimo encandilamiento por la vanguardia tecnológica del momento- le caben las mismas críticas históricas sobre las limitaciones del enfoque tecnocrático y los peligros que esta visión encarna para las instituciones democráticas<sup>5</sup>.

Más cercano en el tiempo y alarmados por la deriva tecnocrática y autoritaria de ciertos procesos, autores de raigambre foucaultiana -como Giorgio Agamben (2020), Roberto Esposito (2020), Byung Chul Han (2016)- han hecho notar el peligro de que tal enfoque termine resultando en un Estado tecnopolicial.

La estatalidad tecnopolicial supondría un paso más en la despolitización social a manos de un discurso científico/técnico, la oclusión del debate público y la domesticación de la disputa ideológica hacia un escenario “des-democratizador” (Brown, 2016). Para decirlo brevemente: la gestión por algoritmos no solo no democratizaría el Gobierno Abierto, sino que lo despojaría de todo carácter democrático; y la pretendida relación más estrecha con el Estado sería de una sola vía: mayor control de la ciudadanía por parte del Estado.

La disposición de medidas de emergencia, los controles y permisos especiales para la circulación y las reuniones, los mapeos, la *big data*, y la inteligencia artificial para multiplicar el seguimiento de la población, son las nuevas herramientas de la gubernamentalidad. Estos autores hacen notar que en un marco neoliberal y desde una posición unilateralmente pragmática, esto genera Estados fuertes para el control social, pero débiles para la planificación económica y para promover la voluntad popular.

2ª) Una segunda visión tiene como referencia las respuestas ofrecidas por gobiernos de tendencia *ultraconservadora libertaria* como el de Donald Trump en Estados Unidos y Jair Bolsonaro en Brasil, y de las demandas de sectores políticos de extrema derecha, como Vox en España, y de los movimientos libertarios que han proliferado alrededor de internet y las redes sociales. En nuestro país, esta línea de acción está representada por el partido “La libertad avanza” de Javier Milei, que ha sabido imponer agenda a segmentos de la Alianza opositora “Juntos”.

Tienen como nota común un discurso agresivo con una fuerte impronta antisistema, antipolítica y sobre todo antiestatal, al ubica al Estado, en sintonía con el discurso anterior, en el centro de sus ataques. Estos gobiernos, organizaciones y partidos tienen como común denominador la defensa de la centralidad del capitalismo como principio indiscutido de la cohesión social, anclado en una idea de libertad restringida al ámbito del consumo, y a un individualismo extremo (Tannehill, 2007; Kroy, 2010).

A diferencia de la propuesta de gestión por algoritmos, esta visión descrea de las ciencias y de los organismos y mecanismos de gobernanza internacionales, ocasionalmente utiliza un discurso emparentado con la *New Age* y tiene la certeza de la existencia de un Estado Profundo conspirador (*Deep State*) cooptado por una casta política que ostenta una ideología liberal de izquierda.

3º) Una visión de tipo conservadora que concede cambios menores con el objetivo de que el capitalismo siga manteniendo su dominio sobre el Estado a través de diversas estrategias de gobernanza corporativa y novedosas articulaciones entre lo público y lo privado.

Como ha señalado Peck (2012), estas perspectivas han reemplazado los dogmas del Consenso de Washington por un *neoliberalismo pragmático* que enfatiza en la excepcionalidad del caso y por ello no cancela la posibilidad de que se hagan algunas concesiones –en la regulación de la economía y el ambiente- en la situación constituyente.

Más o menos superada la excepcionalidad, es esperable que el poder corporativo y los sectores políticos pro-empresariales que se refleja en estas posiciones, tengan una hoja de ruta para la postpandemia, que consista en un relanzamiento de la mercantilización y en una profundización del poder corporativo empresarial ante el Estado.

Como fácilmente se aprecia, estos enfoques que venimos describiendo están atravesados por un imaginario fuertemente antiestatal. Mientras la primera y la segunda buscan un relanzamiento del programa neoliberal –ya sea por la vía del cambio tecnológico o por una radicalización del discurso- la tercera expresa una visión más a lo *gatopardo* (cambiar algo para que no cambie nada, ver sección 3)

4º) Manteniendo este mismo carácter antiestatal -pero pensando en el Estado como máquina de dominación al servicio del capitalismo- una cuarta perspectiva plantea que la salida al neoliberalismo y la pandemia solo puede provenir de espacios autónomos de solidaridad colectiva. Partiendo de estos supuestos, desarrolla un discurso *societalista* en el que la democracia solo es posible en contraposición a la lógica predadora del capital y el método represivo de lo estatal.

En este discurso cobra relevancia la idea de lo público en contraposición a lo estatal y la noción de sociedad civil (diversa) en contraposición con la de pueblo (más homogénea y jerárquica) como agente de cambio.

En esta versión la gestión de la pandemia y la salida progresista de ella se insertan en el plano de las solidaridades micropolíticas, de los afectos y los cuidados, en la cercanía territorial de los barrios o en la proximidad identitaria de los nuevos movimientos sociales.

En esta perspectiva la cuestión de la autonomía se constituye como el centro de las luchas sociales y políticas. Se considera que la pandemia desveló la inoperancia de las instituciones, del Estado y del juego político (Partidos, parlamentos, oficinas estatales, sindicatos, ministerios etc.) entes obsoletos que “desde arriba” intentaron ordenar las sociedades. Por ello es necesaria una reinención de la política para que ella posibilite una reconfiguración de la sociedad “desde abajo”, a través de individuos reflexivos y autónomos (Beck, 2002).

En otras palabras, esto supone la emergencia de una ciudadanía activa que limite el monopolio del poder por parte del Estado y sus agentes, y se ponga como constructora de su propio destino. En esta construcción el poder y la jerarquía son reemplazados por la cimentación horizontal de consensos, y por el dialogo cívico capaz de- y esto es relevante- mantener a raya el poder de las corporaciones.

Esta perspectiva ha hecho una interpretación propia del concepto de gobernanza<sup>6</sup>, que, con sus matices por cierto, arraiga tanto en la tradición socialdemócrata, como en el discurso de los organismos multilaterales, que en los últimas décadas asumieron un perfil anclado en la sociedad civil (Rabotnikof, 2001).

Este discurso se inscribe en un ideario postsoberano, postnacional y postestatal. Desde un punto de vista concreto, supone mecanismos de articulación horizontal en la que el Mercado y la Sociedad Civil alcanzan acuerdos en cada punto de mutuo interés y el Estado se ocupa de generar las condiciones adecuadas para garantizar el compromiso acordado. En este escenario, el Estado puede tener o no representación democráticamente legitimada, situación que es irrelevante.

No podemos dejar de hacer notar que las cuatro perspectivas expuestas hasta aquí –que coinciden en su posición a/ o anti/estatal- tiene algo de ceguera voluntaria, sobre todo a la luz del papel jugado por la administración pública en respuesta a la pandemia.

5) La quinta perspectiva, que suele conocerse como *nacional y popular* sostiene que los sectores populares deben construir y mantener articulaciones entre lo estatal, lo público y lo común (García Linera, 2020). Esta posición sostiene que los clivajes neoliberales y socialistas son postpolíticos (Mouffe, 2007) en tanto niegan la dimensión del poder –encarnado centralmente en el Estado- en la construcción del orden social y la relevancia de las ideologías y las identidades políticas.

Ahora bien, ya se ha aceptado como un fenómeno inesperado el rol fundamental jugado por los Estados Nacionales en las crisis desatadas por la pandemia, incluso en países con gobiernos con ideología anti estatal:

*en aquellos países con Estado sólidos, la respuesta a la crisis del COVID-19 fue más efectiva que en aquellos países en donde los criterios empresariales impregnaron más profusamente la institucionalidad estatal y las subjetividades (Moreira Slepoy y Santiago, 2020:37).*

En esta perspectiva las tensiones y conflictos en la gestión de lo público no obedecen ni a criterios técnicos (eficiencia vs. ineficiencia), lógicos (racionalidad vs. irracionalidad), morales (corrupción vs. moralidad pública) ni a otro tipo de criterios sociológicos como el que contrapone lo moderno a lo tradicional en teóricos como Giddens (1994) y Beck (2002), sino a proyectos estatales diferenciados. El Estado es un espacio en pugna tanto para proyectos neoliberalizadores como para proyectos contra-neoliberalizadores (Brenner, Peck Theodore, 2011); en él se cristalizan y confrontan diversas demandas sociales, actores y proyectos políticos.

En términos propositivos, el llamado “populismo” considera el Estado como el elemento crucial para regenerar el lazo democrático, afianzar el poder popular y construir una sociedad con elementos post capitalistas. Ese Estado debe ser capaz de dialogar, empoderar y liderar el entramado de organizaciones populares y las diversas redes de solidaridad social.

En este sentido, los populistas remarcan dos elementos centrales:

1. Hay una puja por el control del Estado entre las elites y los movimientos que pretenden la incorporación de los actores subalternos. Esta puja no sólo refiere al excedente económico, sino también a la esfera de la política y de la toma de decisiones colectivas;
2. Hay una tensión constitutiva entra la dimensión de lo político – como espacio de transformación del orden político- y la dimensión de lo institucional -como espacio de sedimentación del orden político-

Entender el Estado como un campo de lucha y disputa hegemónica supone aceptar que las instituciones no son neutras ni producto de acuerdos dialógicos, y que un proyecto político de corte popular no solo demanda un Estado receptivo de las demandas democráticas, sino también una específica forma de gestión /administración de lo público. Es el tema de la próxima sección.

## **5. Los modelos de gestión pública como sitios de la selectividad estratégica**

En la sección anterior hicimos un repaso sobre algunos de los debates que se abrieron a propósito de la pandemia. Una de nuestras afirmaciones fue la de que los diferentes proyectos políticos postulan diversos tipos de articulación de lo social y lo político, lo que, a su vez, supone estrategias distintas de ordenar el aparato del Estado y de gestionar los problemas públicos. Sobre esta última cuestión nos detendremos en el presente apartado.

Se dijo que la materialización de los diversos proyectos estatales encuentra un registro concreto en las formas específicas de ordenar la arquitectura estatal. Esto supone que la pugna entre modelos estatales puede ser analizada también como una lucha entre diversos modelos de administración pública. Éstos no solo se entienden como diversas formas de disposición organizacional y aplicación de tecnologías de gestión, sino también y principalmente, como espacios de selectividad estratégica en el que se articulan ciertas estructuras condensadas, ciertos discursos y ciertas estrategias de los actores políticos.

Nótese que una concepción como esta, considera la selectividad estratégica de los diversos modelos de gestión no solo a partir de la interacción entre los actores intraestatales sino en el vínculo que se establece entre éstos y los actores externos al Estado. Se puede decir que cada uno de los modelos supone -de forma explícita o implícita- la visibilidad de ciertos actores, valores e intereses y formas de organización colectiva, y la invisibilización de otros.

En este sentido no hay modelos de administración pública imparciales y neutros. La pugna entre modelos se refiere tanto a un desacuerdo sobre la forma de hacer las cosas, como sobre las cosas que hay hacer, qué objetivos perseguir, con qué actores hacerlo, y sobre la definición de quienes acumularán poder, prestigio y recursos con la acción estatal.

En las páginas siguientes nos proponemos hacer un análisis de los postulados de los principales modelos de administración pública que se dirimen en la región, y que tienen, según nuestra perspectiva, caladura real en el proceso político concreto, y que se han puesto en juego - aunque en ocasiones trastocados en sus lógicas- en la gestión de la pandemia del Covid 19.

### 5.1 La Nueva Gestión Pública y el sueño de un gobierno empresarial

La crisis de los Estados interventores en la década de los setenta puede ser abordada desde diversos puntos de vista:

- Desde un punto de vista económico: problemas como el déficit fiscal, la agudización de la inflación y la caída de la tasa de ganancias se hicieron cada vez más graves
- Desde lo geopolítico: el creciente agotamiento del socialismo soviético que concluyó en su desplome, dejó expedito el camino para el predominio de una única potencia (los EEUU).
- Desde un punto de vista político: el ascenso de gobiernos conservadores en los países centrales y los golpes de Estado en los de la periferia, hicieron evidente tanto la ofensiva de los sectores capitalistas más concentrados, como la configuración del nuevo consenso ideológico neoliberal.
- Desde lo funcional: -y, entre otras cosas, por la hegemonía del discurso anti estatal- las Administraciones Públicas fueron perdiendo progresivamente legitimidad y autoridad frente a la sociedad, reduciéndose ostensiblemente su capacidad para influir sobre ella.

En esta sección nos centraremos en este último renglón: el desarrollo de un nuevo abordaje sobre la gestión estatal, que tuvo el objetivo de construir un conjunto de conceptos, herramientas y dispositivos funcionales al escenario político que se estaba consolidando. Entre los aportes en ese sentido, es necesario señalar la relevancia del informe “The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies” (1975) redactado por Michael Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, en el marco de la Trilateral Commission.

Este informe es útil para ubicar y contextualizar las reformas del Estado que se emprendieron, y posteriormente la transformación de las lógicas de sus administraciones públicas, pues en él hay un diagnóstico sobre los problemas del Estado contemporáneo que informa sobre la incompatibilidad que, en definitiva, existe entre la *salud del capitalismo* y la lógica democrática.

La democracia, según este análisis, genera una excesiva participación y un aumento desenfrenado de expectativas y demandas que sobrecargan al Estado, el cual, aun aumentando su tamaño y nivel de intervención, no podrá responder con eficacia.

Como anticipación al crecimiento de esta tensión, cada gobierno debe promover que los asuntos públicos sean progresivamente desestatizados, despolitizados y descolectivizados, y trasladados a manos de una lógica tecnocrática que ordene el escenario para que el mercado tenga el protagonismo en la tarea de coordinación social.

Como señala Streek (2016: 137-138) la política va a ser configurada en términos de consumo en donde los ciudadanos/clientes aspiran a maximizar sus preferencias individuales ante Estados que son impulsados a comportarse como empresas.

En el plano de las ideas, la *public choice* -teoría de la elección pública- desarrollada por autores de lo que se conoce como la Escuela de Virginia -James Buchanan, Anthony Downs y Gordon Tullock, entre otros- va a hegemonizar el discurso académico y político respecto de las reformas estatales, en paralelo a la hegemonía que la Escuela de Chicago y los economistas austriacos lo harán en el campo de la economía. Someramente la teoría de la *public choice* va a sostener la primacía de la lógica de mercado y las consecuencias socialmente negativas de las intervenciones estatales, las cuales solo se justifican por la existencia de bienes públicos puros<sup>7</sup>.

Esta teoría afirma que todos los seres humanos buscan principalmente su propio beneficio, y que esta pulsión hace que, los políticos y los funcionarios se comportan como buscadores de rentas (*rent seeking*) aprovechándose de la asimetría de información con respecto de los contribuyentes para quedarse con una porción de sus ingresos.

Si bien esta situación es inevitable, puede minimizarse a partir de tres estrategias centrales:

1. Minimizar la intervención estatal todo lo posible
2. Reconfigurar y fortalecer los mecanismos de control del principal sobre los agentes (los ciudadanos sobre los políticos y ambos sobre las burocracias)
3. Promover la adopción en el Estado de prácticas de gestión de la gran empresa privada.

Tanto el “nuevo espíritu del capitalismo” (Boltanski y Chiapello, 1999) -flexible, fluido, global- como la ofensiva neoconservadora -apuntada hegemonícamente desde el plano de las ideas por universidades, *think tanks* y organismos multilaterales- van a plasmarse bajo las propuestas de la llamada “Nueva Gestión Pública” (NGP).

Privatizaciones, tercerizaciones, parametrización de la gestión, separación entre diseño e implementación de políticas, nuevas formas de presupuestación, gestión por resultados, flexibilización y agencialización, constituirán la nueva caja de herramienta en la gestión de lo público.

Como afirman Tullock (2005) y William Niskanen (1971), mientras que las empresas privadas tienden a la eficiencia y a la maximización de las ganancias, las burocracias se encaminan inexorablemente a maximizar sus presupuestos y a una sobreproducción de sus servicios más allá de las necesidades y demandas sociales, como forma de aumentar su propio poder y alcanzar beneficios corporativos.

Esta tendencia natural de la burocracia debe ser continuamente combatida con mecanismos de ajuste que cercenen la tendencia al empoderamiento y al crecimiento del gasto burocrático: extensión de las instancias de control, generación de múltiples canales de información, continua ampliación del ámbito de las tercerizaciones y privatizaciones.

Hablamos en el apartado 4 de las diferentes tendencias en el análisis de lo estatal. Puede decirse que las tres primeras –que propician, respectivamente, una gestión *algorítmica*, *libertaria* o *neoliberal pragmática*- acuerdan con los principios generales de la NGP.

Sin embargo, y más allá de que pudieran convivir en una eventual administración conjunta, el proyecto de gestión de cada una de esas posiciones obliga a diferentes énfasis en los varios

elementos del proceso administrativo.

Como vimos, la idea *algorítmica* tiende a vincularse con elementos del llamado “gobierno abierto”, instancia que tiene un hito en su desarrollo a partir del “Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto” emitido por el presidente de EE. UU., Barack Obama en 2009. En este memorando se propone una serie de estrategias para el acceso libre a la información estatal y a las actividades que el Gobierno realiza, permitiendo así el ejercicio de la opinión ciudadana. Esas ideas fueron mutando hasta proponer el reemplazo de la casi totalidad de la organización burocrática del Estado –y gran parte de la responsabilidad de la conducción política- por una serie de algoritmos que arbitrarían entre los actores, y asignarían recursos y responsabilidades.

Los *ultraconservadores libertarios* tienen un herramental más asociado al ajuste estructural en su etapa más radicalizada, y con el objetivo de reestablecer, *mutatis mutandis*, lo que fue llamado “Estado gendarme”, dedicado exclusivamente a sostener el orden y la propiedad<sup>8</sup>.

Por último, los *neoliberales pragmáticos* tienen como principal adalid al actual gobierno de los EEUU y al Banco Mundial. Su reformismo con respecto al programa neoliberal se hace patente en propuestas de asociación entre países para detener definitivamente la pandemia y garantizar la vacunación universal como estrategia para lograr la seguridad sanitaria. Pero no sólo esto; en el caso del calentamiento climático sostienen la necesidad de “miles de proyectos público-privados de gran envergadura que combinen los recursos de todo el mundo (Gobiernos, bancos multilaterales de desarrollo, fundaciones, inversionistas privados y compradores de créditos de carbono) para reducir las emisiones, ampliar el acceso a la electricidad y adaptarse a un clima cambiante”<sup>9</sup>.

Para cerrar el presente acápite digamos que, más allá de las evidencias que nos deja la pandemia, las críticas a la implantación de la NGP en los Estados latinoamericanos han sido sólidas y diversas (Cao, Laguado Duca, Rey, 2020; Prats Catalá, 1998; Ramio Matas, 2001). Entre los principales argumentos críticos, destacaremos dos: uno más global -la especificidad de los Estados frente a las empresas, la diversidad de fines que persigue y la imposibilidad de medirlos en términos empresariales-; y otro más de orden regional –la NGP fue pensada como superación de burocracias sólidas y consolidadas, situación inexistente, *grosso modo*, en América Latina-.

## 5.2. Del mercado a la sociedad y el papel de los Estado en la gobernanza democrática

En esta sección hablamos del formato de gestión estatal que se desprende del discurso “*societal*” que se presentó en el apartado anterior. Recordamos que esta postura sostiene que la salida del neoliberalismo y de la pandemia solo puede provenir de asociaciones autónomas de la sociedad civil.

Como vimos, la crisis del Estado de Bienestar sentó las condiciones para la aplicación de políticas ortodoxas en lo económico y neoutilitaristas en lo institucional. La implantación de una larga lista de medidas expedidas bajo esta idea de orden, no solo no solucionó los

problemas de subdesarrollo, pobreza y desempleo, sino que los agudizó en las zonas en las que fue aplicada. En cambio, países como los del sudeste asiático, que no habían sucumbido a las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito, experimentaron, de la mano de un Estado poderoso y muy activo, niveles de desarrollo y crecimiento económico incomparablemente superiores (Evans, 1996).

En 1997 el propio Banco Mundial publicó el informe “El Estado en un mundo en transformación” (Banco Mundial, 1997) en el que señalaba que, si bien las estrategias de desarrollo estado-céntricas habían fallado, los modelos mercado-céntricos, que habían renegado de lo estatal, tampoco habían obtenido resultados.

Con este influyente emisor del discurso, sumado a los efectos devastadores de las reformas neoliberales, se hicieron visibles nuevas ideas en el campo de la economía y la política, entre las cuales destacaron las que proponían la superación del tecnocratismo unidimensional y las que presionaban por una redefinición -selectiva y pautada- de las instituciones y del Estado en el proceso económico y social.

Las bases conceptuales de estas propuestas se asentaron en la amplia familia del neoinstitucionalismo. Siguiendo el reconocido trabajo de Hall y Taylor (1996) se pueden reconocer tres corrientes: el institucionalismo económico, el institucionalismo sociológico y el institucionalismo histórico. Actualmente, con los trabajos de Vivian Schmidt (2008) entre otros, emerge un institucionalismo discursivo que reclama la centralidad de las ideas y discursos en los procesos de cambio político.

En el debate político y académico en nuestra región, hubo varias voces que enfatizaron en la relevancia de las instituciones para el desarrollo económico, siguiendo la línea de los trabajos de Douglas North (1993). Desde su punto de vista, las instituciones son reglas de acción -formales o informales- que tienen la capacidad de promover el desarrollo económico y la iniciativa empresarial o, por el contrario, obstaculizarla. Desde este nuevo paradigma, promovido por el Banco Mundial, los entramados institucionales debían actuar *market-friendly* calibrando correctamente los incentivos, garantizando el cumplimiento de los contratos y los derechos de propiedad, y minimizando los costos de transacción.

Desde el punto de vista del Estado y la administración pública, el neoinstitucionalismo se yuxtapuso con diversas propuestas del NGP y de manera secundaria -con más presencia en el plano académico que político- en el desarrollo de las capacidades estatales para la implementación de políticas públicas. Ahora la propuesta de los organismos multilaterales de crédito consistía en promover capacidades estatales que solo unos años antes habían sido desmontadas con las reformas estructurales y el discurso de defensa del Estado *Mínimo* (Fernández, 2006).

La revalorización del rol de las instituciones en el desarrollo económico va a ser acompañada por otro concepto muy promocionado: el de la sociedad civil como espacio de construcción de la voluntad colectiva y como ente de control del Estado en dos aspectos: a) control de la “caja negra” de la Administración Pública, y b) muro de contención democrático ante las tendencias autoritarias del Estado.

La valorización de la transparencia -ya presente en la NGP- y de la calidad institucional, sometidas a parámetros, mediciones y *rankings* globales, se constituyeron en eficaces dispositivos de disciplinamiento. Como señalan diversos estudios (Rabotnikof, 2001; Sorj, 2007) la sociedad civil va a ser identificada como una red de Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), ubicadas en la cristalina esfera de lo social en contraposición a la opacidad del Estado y del sistema político.

La reivindicación de la participación ciudadana bajo la forma “onegeizada” se basaba en la eficacia –gracias a la enorme reducción de los costos políticos de transacción –de este tipo de grupos para gerenciar proyectos sociales, y en el hecho de que su abordaje del conflicto convierte a las víctimas de las políticas generales de ajuste en beneficiarios de proyectos focalizados.

Rápidamente, la estatalidad nacional y subnacional se vería atravesada por redes comunitarias y globales de ONGs, que, en muchos casos representaban demandas auténticas de las poblaciones vulnerables, y en otros oficiaban de *lobbies* de grupos de interés, en particular, como “brazos operativos de intereses transnacionales” (García Linera, 2011).

Por otro lado, la cogestión de servicios sociales públicos se constituyó en un mecanismo especialmente promovido por el enfoque socio-céntrico frente a la rigidez e impersonalidad del modelo burocrático y la mercantilización de la Nueva Gestión Pública (Cunill Grau, 1999).

Bajo esta perspectiva se va a empezar a promover una pluralización / democratización de la oferta pública de servicios, de modo que además del Estado y las empresas privadas, sean los propios ciudadanos organizados en comunidades, asociaciones y ONGs, los encargados de hacer llegar servicios públicos a los territorios.

Cabe señalar que la sociedad civil tiene una larga historia de protagonismo en barrios y territorios mediante la formación de lazos solidarios y de aprendizajes colectivos de auto-organización; esta capacidad popular fue crucial durante la virtual desaparición del Estado en la crisis del 2001 en Argentina y luego, como hemos visto, constituirán apoyos invaluable en la gestión de la pandemia del COVID. En esos álgidos momentos, las sociedades de fomento, bibliotecas populares, clubes de barrio, y organizaciones de la economía social entre otras, garantizaron alimento, educación, cuidados, acompañamiento psicológico, e información institucional, entre otros.

Sin duda estas diversas formas de organización social representaron la única alternativa de acceso a determinados bienes y servicios sociales para muchos sectores de la población. No obstante, como gestión pública, la cogestión ha aparejado diversos problemas, como el desigual acceso de los beneficiarios, la fragmentación, la descoordinación y la captura por parte de algunos actores de los recursos estatales, así como la formación de nuevas formas de patrimonialismo, prebendarismo, clientelismo y coloniaje (Cunill Grau, 1999; Sorj, 2007; García Linera, 2011)

Como señala Rossel Odriozola (2010), en muchos casos la “caja negra” del Estado fue sustituida por una multiplicidad de cajas negras de cogestión ciudadana sobre las cuales no ha sido posible ejercer *accountability* y en las que el potencial democratizador que reclaman sus

promotores no se condice con la evidencia empírica que muestra la constitución de nuevas jerarquías sociales y nuevas formas de poder oculto bajo el discurso – antipolítico y antiestatal – de esta forma de gestionar por parte de la sociedad civil.

Por último, pero no menos importante, la propuesta sociocéntrica no puede garantizar ni el control ni la regulación de los grandes poderes corporativos, pues debilita al Estado, obligado a compartir su autoridad con las asociaciones civiles, mientras que éstas, a su vez, no tienen tampoco la fuerza para ejercer aquel control.

### 5.3. Neoweberianismo y proyecto popular: articulaciones y tensiones.

Para terminar este paneo sobre las estrategias estatales/administrativas, veamos el discurso 5), el que procede de la perspectiva que llamamos *populista*.

El agotamiento del neoliberalismo en la región a fines del siglo XX dio paso a un giro a la izquierda con la llegada de gobiernos de base popular en países como Argentina, Venezuela, Uruguay, Brasil, Ecuador, Honduras, Paraguay y Bolivia. La base de sustentación política de muchos de estos nuevos gobiernos, fueron las organizaciones sociales que habían resistido el neoliberalismo hegemónico desde las calles, por fuera del sistema político profundamente deslegitimado.

La ola populista logró un desplazamiento clave: recuperó la política como espacio de transformación social -vis a vis, el mercado y el discurso socio-céntrico- articulando desde el Estado un conjunto de demandas sociales que habían sido desplazadas o ignoradas. Entre ellas, la cuestión del trabajo, la salud, la educación y los ingresos, pero también con demandas específicamente políticas de reconocimiento de nuevos sujetos -jóvenes, mujeres, trabajadores de la economía popular- no solo como actores sociales, sino como actores políticos.

Estos gobiernos de base popular entrañaron un laboratorio político, en el sentido de que usaron tanto estrategias clásicas, como experimentales, lo que dio lugar a nuevas formas de institucionalidad. Con esas estrategias se puso en el centro de la escena política el Estado, pero buscando y logrando articulaciones a nuevas y viejas formas de politicidad popular y militancia<sup>10</sup>.

La “vuelta del Estado”, ocurrida bajo la égida de gobiernos populares, debe interpretarse como un proceso de recomposición de la autonomía estatal que, con múltiples contradicciones y fronteras políticas, se proponía constituirse en arbitro / compensador del proceso social económico y político (Thwaites Rey, Sanmartino, 2018).

Para llevar adelante esta tarea, desde los gobiernos populistas se buscó cambiar el perfil del funcionario del Estado: ni burócrata -incompetente y falto de compromiso- ni técnico -neutral y conservador-. En su lugar, un funcionario comprometido y militante. Este viraje no fue ignorado pues generó intensos debates políticos y conceptuales, en tanto supone un nuevo capítulo de la clásica contraposición weberiana entre política y administración.

Estos gobiernos operaron, por un lado, un proceso de re-centralización del aparato del Estado

y a partir de ello pusieron en marcha un conjunto de políticas públicas dirigidas a impactar en diferentes espacios del todo social. Hubo así un nuevo protagonismo estatal, que era inevitable que creciera en articulación con las organizaciones populares, situación que también se hizo extensiva a un conjunto de dilemas de coordinación inter- jurisdiccional con gobiernos locales y provinciales.

Respecto de la magnitud y perfil del papel que asumieron las organizaciones sociales bajo esos gobiernos, tomando responsabilidades en la administración pública en áreas vinculadas a sus demandas, si bien ha sido estudiada (Gradin 2012; Cortez, 2008), creemos que amerita ser trabajado con más profundidad y variedad teórica.

En todo caso hay que hacer notar que la lógica estatalista de la articulación liderada por el Estado Nacional estuvo siempre en alianza/tensión con las contrapartes estatales y de la sociedad civil, pues si bien ella las empoderó y les asignó recursos, contravino sus aspiraciones de autonomía.

La revitalización del Estado como herramienta de transformación social que van a impulsar los gobiernos populares, supondrá una transformación tanto de prácticas de gestión como de modos de habitar el entramado estatal (Cao, Rey, Laguado Duca, 2018). Por el lado de las primeras, se avanzó en:

- (i) estrategias de integralidad a fin de reducir la fragmentación heredada de los procesos de reforma estatal
- (ii) estrategias de coordinación tanto horizontal -dirigidas a promover mecanismos de articulación intersectorial (Cunill Grau, 2011)-, como vertical, avanzando en mecanismos de coordinación intergubernamental para acoplar los diversos niveles de gobierno (federal, provincial y local)
- (iii) territorialización de las políticas públicas y de los dispositivos de gestión -sobre todo en áreas sociales y laborales- en consonancia con la territorialidad de las organizaciones, de los conflictos y de las demandas sociales
- (iv) replanteamiento de la planificación desde una perspectiva política transformadora buscando superar tanto las lógicas incrementalistas conservadoras como las tecnocráticas esencialmente despolitizantes
- (v) profundización y resignificación de la participación social en la construcción del aparato del Estado para permitir e incentivar la entrada de nuevos actores en el entramado estatal. En este marco, la resignificación viene por una nueva forma de concebir la sociedad civil, más allá de la lógica del ciudadano-consumidor y del discurso onegeista propiciado por el Banco Mundial. En este orden de ideas, bajo el populismo, el signifiante “pueblo” va a reemplazar al de “gente” o al de “sociedad”.

Analizando la situación actual del Estado populista, se hace notar que la pandemia interpeló al conjunto de las capacidades estatales que, luego de 2003, con carencias y fronteras, se habían reconstruido luego del vendaval neoliberal que desguazo el Estado latinoamericano como no sucedió en ninguna parte del mundo.

La capacidad de procesamiento de datos que se puso en juego con la implementación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFEE), el Programa de Asistencia de Emergencia al Empleo y la Producción (ATP) y el Programa de Recuperación Productiva (REPRO); la articulación intersectorial y la territorialidad con las cuales se implementaron políticas de salud, asistencia social y seguridad, así como también la coordinación interjurisdiccional para coordinar las políticas de ASPO y DISPO en la etapa más crítica de la pandemia, y luego los operativos de vacunación, dan cuenta del enorme esfuerzo desplegado.

Este conjunto de estrategias y prácticas de gestión si bien fue distinto al que se hubiera esperado de un gobierno con ideas neoliberales, no fué propuesto, al menos de forma explícita, para forjar un nuevo paradigma específicamente popular de gestión estatal.

Desde nuestro esquema conceptual esta cuestión es central para la estabilización de un discurso y una práctica política y de gobierno contra-neoliberal. Las luchas hegemónicas por los modelos de Estado tienen en la institucionalización de los modelos de gestión un nudo fundamental que, por lo tanto, no puede quedar intacto; el modelo de la NGP, que emergió ante la crisis del modelo burocrático, sigue siendo el que se usa “por defecto”.

Al respecto ya existe un conjunto de propuestas agrupadas bajo la etiqueta de neoweberianismo que propone un debate teórico con la NGP, y que intenta sistematizar las transformaciones en el gobierno y la gestión del Estado, que han emergido del ciclo populista de inicios del siglo XXI en algunos países de América Latina (Larrouqué, 2018). Entendemos que este esfuerzo es productivo en tanto sea articulado a la gestión pública con los debates y ajustes necesarios.

Respecto de los elementos constitutivos de un modelo de gestión estatal acorde a los objetivos populistas, la repolitización de la acción estatal, la recuperación del espíritu público de los administradores, el universalismo, y el control de los servicios públicos, son aspectos centrales.

Como señala Moriconi Becerra (2011) retomando el trabajo de Pollit y Bouckaert (2004), este nuevo paradigma recupera elementos propiamente weberianos -como la reafirmación del rol del Estado y la democracia representativa-, y principios clásicos -como la igualdad ante la ley y la seguridad legal- con elementos específicamente neoweberianos -como: una mayor sensibilidad a las necesidades y preferencias de los ciudadanos, la modernización del derecho administrativo, la lógica de resultados, la incorporación de formas de democracia participativa y la re-orientación de los criterios de profesionalización de las burocracias- fortaleciendo con esta mezcla las capacidades gerenciales del Estado para la satisfacción de las demandas ciudadanas.

Ciertamente hay una base común con la propuesta de Peter Evans (2003) de asumir una estrategia híbrida en la administración pública que combine las capacidades burocráticas con la atención a las señales de la sociedad y el mercado, construyendo o fortaleciendo formas de democracia deliberativa.

Naturalmente la ambición de recuperar los aspectos más benéficos de cada una de las lógicas, neutralizando las tendencias contraproducentes (burocratismo e inmovilismo; mercantilización

eficientista; bloqueo de decisiones y deliberacionismo) mediante la imposición de tendencias compensatorias, es tentadora. No obstante, es más razonable asumir que más que armonizarse, las distintas lógicas tenderán a chocar entre sí aparejando severas consecuencias en la capacidad de respuesta estatal a las demandas sociales, con la consecuente pérdida de legitimidad ante la sociedad.

En este escenario conceptual plagado de tensiones, nos hacemos eco de la observación de Moriconi Becerra (2011) respecto de que tanto las perspectivas neoweberianas como las *neopúblicas* comparten una base de tipo racionalista, que avala el discurso técnico y lo orienta fuertemente con una interpelación ética -la ética profesional del servidor público- como base de la reforma administrativa.

Bajo esta perspectiva ético/técnica se pierde de vista que cada una de las lógicas administrativas es, en palabras de Jessop (2018) un conjunto de dispositivos en el que determinados poderes, proyectos y actores se articulan en el aparato del Estado buscando convertirse en tendencia hegemónica.

Aceptar la convivencia armónica de la hibridación que propone el neoweberianismo tanto en el trabajo de Larrouqué como el de Evans nos lleva más al terreno teórico de la democracia dialogante y consensualista que al terreno adversarial y hegemónico sobre el cual las experiencias populistas, como proyectos de impugnación al neoliberalismo, se han construido.

En este sentido, los intentos de desenganchar la propuesta de reforma administrativa de las dinámicas de poder y los imaginarios que alimentan los proyectos políticos, corren el riesgo de caer en tecnocratismos. La clásica tensión weberiana entre política y administración se nos revela de nuevo. No obstante, entendemos que lo más relevante de la propuesta neoweberiana es que, aunque sea tímida y acotada, defiende una recuperación de la dimensión de la política. Esto, si bien apareja no pocas tensiones con la gramática de los gobiernos populares, tiene la virtud de visibilizarlas y ponerlas en discusión. Aún con las objeciones que se le puedan hacer, esta perspectiva es más enriquecedora que las respuestas de la NGP y las propuestas sociocéntricas, las cuales eluden esta tensión central y eligen sacrificar la política, y, sobre todo la primera, optan por una dimensión puramente procesal de la democracia.

## 6. Palabras Finales

Lo primero que queremos remarcar es la profundidad de la huella que, en un sentido o en otro, dejará la pandemia del COVID 19 en el horizonte social. Se trata de un fenómeno global, con pocos antecedentes equiparables. Igualmente relevante es la actuación estatal frente a ella: contradiciendo los discursos que los actores más poderosos de Occidente habían sostenido hasta el mismo momento de su inicio, el sector público ocupó el lugar central en la lucha sanitaria y en las políticas de mitigación de los daños que la pandemia generó.

Un primer elemento a destacar de este segundo e importante fenómeno, es que las herramientas con las que se enfrentó la pandemia no surgieron de la nada: fue la

institucionalidad sobreviviente después de años de las reformas bajo la disciplina del mercado, que desmontó y desarticuló los sistemas sanitarios, educativos, de vivienda y de protección social. Como señalamos a modo de conjetura orientadora, en aquellos países en los que la institucionalidad bienestarista fue desmontada con menor profundidad relativa, la respuesta a los desafíos del Covid-19 fue más efectiva que en los países en donde los criterios empresariales habían penetrado con mayor intensidad en las políticas públicas y la arquitectura estatal.

En cuanto a la proyección de la crisis, queremos destacar que las dudas –y hasta la desorientación- que por estos días se observa con relación al futuro cercano, no son una originalidad de la época. Es una regla que el reconocimiento de la transición entre etapas es un hecho *expost*. Así, por ejemplo, hubo pocos trabajos que pudieron anticipar uno de los hechos más influyentes de los últimos cincuenta años: la implosión del universo soviético y la consecuente disolución del mundo bipolar. Es que, como se sostiene en el *bestseller* *Sapiens*, existen dificultades para poder anticipar y hasta reconocer cambios epocales:

*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? (Harari, 2014).*

La incapacidad del modelo empresarial neoliberal para la gestión de los asuntos colectivos quedó expuesta de modo flagrante con la pandemia: nadie pudo objetar que el Estado protagonizara la gestión sanitaria, económica y de orden público. Sin embargo sería apresurado suponer que la salida de la crisis sanitaria dejará un Estado comprometido con lo público y lo colectivo. Si ello ocurre, dependerá de la capacidad que los sectores populares tengan de construir un proyecto político alternativo que se sedimente institucionalmente tanto en las formas de ocupación del Estado como en la articulación con el denso entramado de solidaridades y comunidades de base, que desde hace décadas vienen resistiendo el despojo, luchando y reinventando un horizonte igualitario y democrático.

Dada la distancia entre las tres constelaciones ideológicas que venimos describiendo – neoliberal, sociademócrata, populista- todo parece indicar que, al menos en el corto plazo, se dibuja un horizonte con escenarios agonísticos. En él, fuerzas políticas con claras diferencias programáticas entrarán en colisión por dirimir el proyecto político a desplegar.

Pero ya no se puede negar que se ha superado el monótono consenso neoliberal impuesto a partir de la caída del campo socialista y estamos insertos –hace por lo menos un década- en un escenario con una pluralidad efectiva<sup>11</sup> de oferta política.

Dada la historia y el momento latinoamericano en general, y argentino en particular, es importante reforzar el compromiso con el procesamiento político/institucional de la puja política, y rechazar expresamente los atajos y los actos de violencia<sup>12</sup>.

Otro elemento a resaltar es la necesidad de hacer consistente el patrón de gestión con el proyecto político. No se trata solamente de que al tema no se le ha prestado la suficiente atención -claramente tiene menos desarrollo que los otros dos elementos de nuestra triada conceptual Contexto General / Forma de Estado- sino que se lo suele abordar como un

concepto “técnico”.

En el texto pusimos el foco en el ámbito institucional/burocrático de la gestión estatal, justamente porque consideramos imprescindible hacer su análisis ideológico y organizacional, así como también, a la inversa, analizar las formas en que determinadas ideologías o imaginarios se sedimentan en instituciones, técnicas y prácticas sociales.

Dicho de manera directa, sostenemos que cada abordaje estatal necesariamente debe desarrollar herramientas que sean consistentes con su visión estratégica. No es muy difícil colegir que los instrumentos para desplegar el ajuste estructural y construir un Estado mínimo son muy distintos de los que se necesitan para el desarrollo de un perfil estadocéntrico.

Este elemento es, además, un importante termómetro del nivel de hegemonía alcanzado. Como ya dijimos, el alineamiento de las tres dimensiones nos indica que este proceso se ha consolidado y cristalizado en instituciones y cultura organizacional; las desarticulaciones entre estas esferas, por su parte, son síntomas de fracturas o contradicciones políticas más que de desarreglos de índole técnica, más allá de que estas incongruencias efectivamente puedan existir.

En suma, como continuidad o tensión, es esperable que las pugnas discursivas y conflictos políticos sobre el rol y el sentido estatales, impacten en las tres dimensiones; el debate sobre los modelos de gestión es el que se presenta menos maduro, aún dentro de la comunidad de práctica.

Y en este aspecto, es notorio que, en el ámbito del pensamiento populista, la construcción conceptual, tecnológico y herramental del modelo de gestión es el menos desarrollado. En cierto sentido este trabajo quiere funcionar como una base conceptual y un acicate para el despliegue de esa tarea.

## Bibliografía

- ABAD, Sebastián y CANTARELLI, Mariana (2012). *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Buenos Aires: Editorial Hidra
- AGAMBEN, Giorgio (2020). *¿En qué punto estamos? La epidemia como política*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo
- ARBOLEDA, Martín (2021) *Gobernar la utopía. Sobre la planificación y el poder popular*. Buenos Aires. Caja Negra.
- Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo en transformación*. Washington DC. Banco Mundial.
- BECK, Ulrich (2002). *La sociedad del riesgo*. Madrid: Paidós.
- BLUTMAN, G. y CAO, H. (2017). “De dogmas vigentes, caminos sinuosos y regresos al futuro. escenarios estatales, con un soslayo a américa latina y la argentina” *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos* - Vol. 5 / Nº2 segundo semestre 2017 - Universidad Tecnológica Metropolitana - Facultad de Administración y Economía – Chile.
- BLUTMAN, G. y CAO, H. (2019) “El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030” (orgs.). Buenos Aires: Editorial Edición.
- BLUTMAN, G. y CAO, H. (2017). “De dogmas vigentes, caminos sinuosos y regresos al futuro. escenarios estatales, con un soslayo a América latina y la argentina” *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos* - Vol. 5 / Nº2 segundo semestre 2017 - Universidad Tecnológica Metropolitana - Facultad de Administración y Economía – Chile
- BOLTANSKI, Luc y CHIAPPELLO, Eve (1999). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- BRENNER, Neil; PECK, Jamie y THEODORE, Nick (2011). “¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas” en *Urban* Nº21 pp 21- 40.
- BROWN, Wendy (2016). *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. Madrid: Morata.
- CALDERÓN, César y LORENZO, Sebastián (2010) *Open Government, Gobierno Abierto*. España: Algón Editores.
- CAO, Horacio; LAGUADO DUCA, Arturo; Rey, Maximiliano (2018). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958 -2015*. Buenos Aires: Prometeo.
- CAO, Horacio, LAGUADO, Arturo y REY, Maximiliano (2021). *El futuro del Estado en una perspectiva de desarrollo inclusivo*, en “Desafíos para un modelo de desarrollo soberano e inclusivo en América Latina”. Buenos Aires: CLACSO/UMET.
- HAN, Byung-Chul (2016). *Psicopolítica. Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*, Barcelona: Herder Editorial.
- CIOLLI, Vanesa (2018). “Burocracia estatal: entre la internacionalización y la territorialidad”. *En Relaciones Internacionales*, 38, 79-98.
- COLECTIVO SITUACIONES (2009). *Inquietudes en el impasse. Dilemas políticos del presente*. Buenos Aires: Tinta Limon
- CORTES, Martín (2008) *Movimientos sociales y Estado. Entre la autonomía y la institucionalidad*.

informe final del concurso: Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2008.

CUNILL GRAU, Nuria (1999). "Retos de la reforma de la segunda generación. ¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la administración pública?" En *Nueva Sociedad*, 160.

CROZIER, Michael; HUNTINGTON, Samuel y WATANUKI, Joji (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to The Trilateral Commission*, New York: University Press

DREYFUS, Françoise (2012). *La invención de la burocracia*. Buenos Aires: Biblos.

ESPOSITO, Roberto (2020). "Biopolítica y Coronavirus". En *Filosofía & Co*. Disponible en internet <https://www.filco.es/biopolitica-y-coronavirus/>

EVANS, Peter (1996). "EL Estado como problema y como solución". En *Desarrollo Económico*, 140, 529-559.

EVANS Peter (2003). "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia delegativa". *Reforma y Democracia*, 25, 7-32.

FERNANDEZ, Víctor; GUEMES, María Cecilia y VIGIL, José Ignacio (2006). "Estado y desarrollo en los discursos del Banco Mundial" En *Problemas del Desarrollo*, 37, 33-71.

GARCIA LINERA, Álvaro (2020). "El Estado ante el coronavirus. El péndulo de la 'comunidad ilusoria'". En *Revista Sociedad*, 40. Recuperado de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistasociedad/article/view/5609>.

GARCIA LINERA, Álvaro (2011) *El onegeismo enfermedad infantil del derechismo*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional; Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional

GARCIA LINERA, Álvaro (2010). *La construcción del Estado en García Linera, A.; Laclau, E. y O'Donnell. Tres pensamientos políticos*. Conferencias organizadas por las Facultades de Ciencias Sociales y Filosofía y Letras de la UBA. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Buenos Aires

GIDDENS, Anthony (1994). *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*. Madrid: Catedra.

GRADIN, Agustina (2012). "Militar el Estado: las prácticas de gestión del Movimiento Barrios de Pie en el Programa de Promotores para el cambio social durante el periodo 2005 – 2008" EN *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 2, 98-125.

HALL, Peter y TAYLOR, R. (1996) "Political Science and the three New Institutionalism". En *Political Studies*, 44, 936-957.

HARARI, Yuval Noah (2014) "Sapiens. De animales a dioses" Editor digital: Titivillus 06.04.16 ePub r1.5.

JESSOP, Bob (2017). *Estado: pasado, presente, futuro*. Madrid: La Catarata.

KROY, Moshe (2010) *La libertad política y sus raíces en la metafísica* -<https://mises.org/es/library/la-libertad-politica-y-sus-raices-en-la-metafisica>. (recuperado 0/11/2021)

LACLAU, Ernesto (2005). *La Razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

LAVALL, Christian y DARDOT, Pierre (2016). La nueva razón del mundo: Ensayo sobre la sociedad neoliberal. Barcelona: Gedisa.

LARROUQUÉ, Damian (2018) “Que se entiende por Estado neoweberiano? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana”. En *Reforma y Democracia*, 70, 9-30.

MANN, Micael (2006). “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados” En *Relaciones Internacionales* [online], (5) (Madrid, España: Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales-Universidad Autónoma de Madrid). Disponible en:

<https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/4863/5332> [acceso 11/02/2020]

MBEMBE, Achille (2011). *Necropolítica*. Madrid: Meslusina.

MILEI, Javier (2019). *Libertad, libertad, libertad: Para romper las cadenas que no nos dejan crecer*. Buenos Aires: Galerna.

MOUFFE, Chantal (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

MORICONI BECERRA, Marcelo (2011). *Retórica, política y administración pública. Porque fallan las reformas administrativas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana - CLACSO

MODONESI, MASSIMO (2018). *Revoluciones Pasivas en América*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana

MOREIRA SLEPOY, Javier y SANTIAGO, Graciela (coordinadores) (2020). *Estado y neoliberalización en la Argentina contemporánea. Transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Sociales

MOREIRA SLEPOY, Javier (2020) *El Covid 19 y un nuevo protagonismo estatal*. En Carolina Bautista, Anahí Durand y Hernán Ouviaña (Editores). *Estados Alterados. Reconfiguraciones estatales, luchas políticas y crisis orgánicas en tiempos de pandemia* (pp. 322-333). Buenos Aires: CLACSO; Muchos Mundos Ediciones; Instituto de Estudios de América latina y el Caribe – IELAC.

MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven y BRINKS, Daniel (2021). *La ley y la trampa en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

NEGROPONTE, Nicholas (1998). *Ser Digital*. Buenos Aires: Editorial Atlántida.

NISKANEN, William (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: University of Chicago Press.

NORTH, Douglas (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

OCHOA ENRIQUEZ, Haydeé y ESTÉVEZ, Alejandro (2006) “Presentación” en “El poder de los expertos. Para comprender la tecnocracia” Ochoa Enriquez, Haydeé y Estévez, Alejandro (Coordinadores) – Centro de Estudios de la Empresa. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – Universidad de Zulia – Zulia, Venezuela

O DONNELL, Guillermo (2008). *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. *Reforma y Democracia*, 42, 5-30.

OSZLAK, Oscar (1994). *Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. CLAD. Selección de documentos clave. Octubre.

PANIZZA, Francisco (2002). "Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya." *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 13, 59-93.

PECK, Jamie (2012). "Neoliberalismo y crisis actual". En *Revista Documentos y aportes en administración pública*, 19, 7-27.

POLLIT, Christopher y BOUCKAERT, Geert (2017). *Public Management Reform. A comparative Analysis into the age of Austerity*, 4º Ed. Oxford: Oxford University Press.

PRATS CATALA, Joan (1998). *Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista* " *Reforma y Democracia*, 11, 9-48.

RAMIO, Carles (2001). "Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas: modelo de Estado y cultura institucional" *Reforma y Democracia*, 21, 75-116.

RABOTNIKOK, Nora (2001). "La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo". *Nueva Sociedad*, 171, 20-41.

RABOTNIKOK, Nora y AIBAR, Julio (2012). "El lugar de lo público en los Nacional – Popular. Una nueva experimentación democrática. *Nueva Sociedad*, 240, 254-67.

RANCIERE, Jacques (2007). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión

ROSSEL ODRIOZOLA, María Cecilia (2010). "Tercer sector y prestación de servicios sociales públicos: la "caja negra" de la participación ciudadana en la gestión pública y su impacto en los regímenes de bienestar corporativos" En *Reforma y Democracia*, 47, 191-236.

ROTHBARD, Murray (1973) *Por una nueva libertad: el manifiesto libertario*  
<https://www.mises.org/es/wp-content/uploads/2012/11/El-Manifiesto-Libertario.pdf> (recuperado 10/11/2021)

SANMARTINO, Jorge (comp.) (2020) *La teoriza del Estado después de Poulantzas*. Buenos Aires: Prometeo.

SCHMIDT, Vivian (2008) "Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and Discourse". *Annual review of Political Science*, 11, 303-326.

SORJ, Bernardo (2007). ¿Pueden las ONGs reemplazar al Estado? *Sociedad civil y Estado en América Latina* EN *Nueva Sociedad*, 210, 126-140.

SRNICEK, Nick (2018). *Capitalismo de plataformas*. Buenos Aires: Caja Negra.

STREEK, Wolfgang (2016). *Los ciudadanos como clientes*, EN *¿Cómo terminará el capitalismo? Ensayos sobre un sistema en decadencia*, Madrid: Editorial Verso y Traficantes de Sueños.

TAPIA, Luis (2010) *El Estado en condiciones de abigarramiento*. En *El Estado. Campo de Lucha* (pp. 97 – 218). Bolivia: CLACSO

TANNEHILL, Morris y Linda (2007). *The Market for Liberty*. Alabama: The Ludwig von Mises Institute.

THWAITES REY, Mabel (2020). Prologo. En Carolina Bautista, Anahí Durand y Hernán Ouviaña (Editores). *Estados Alterados. Reconfiguraciones estatales, luchas políticas y crisis orgánicas en tiempos de pandemia* (pp. 10-16). Buenos Aires: CLACSO; Muchos Mundos Ediciones; Instituto de Estudios de América latina y el Caribe – IELAC.

THWAITES REY, Mabel y OUVIÑA, Hernán. (comps) (2018). *Estados en Disputa. Auge y fractura del*

Ciclo de Impugnación al neoliberalismo en América Latina. Buenos Aires: CLACSO – Instituto de Estudios de América latina y el Caribe (IEALC)- Transnational Institute.

TOFFLER, Alvin (1986). La tercera Ola. España: Hispamérica Ediciones.

TULLOCK, Gordon (2005) The economics of politics. Indianapolis: Univesity of New Mexico Press.

VAROUFAKIS, Yanis (2021). El tecno-feudalismo está tomando el control. En Proyect Syndicate.

Disponible en internet. <https://www.project-syndicate.org/commentary/techno-feudalism-replacing-market-capitalism-by-yanis-varoufakis-2021-06/spanish>

VILAS, Carlos (2010). “Las “idas” y “regreso” del Estado” En *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 49, 101-148.

ZAVALETA MERCADO, Rene (2009). El Estado en América Latina”. En La autodeterminación de las masas. (pp. 321- 355) Bogotá: CLACSO - Siglo del Hombre Editores.

ZIBECHI, Raúl (2006). Dispersar el poder. Los movimientos sociales como poderes antiestatales. Buenos Aires: Tinta Limón.

---

1 Los autores vienen trabajando desde hace más de un lustro. Ver, por ejemplo, Blutman y Cao (2017 y 2019); Cao, Rey y Laguado (2016 y 2021) y Moreira Slepoy (2020) Moreira Slepoy y Santiago (2021)

2 Con la excepción de Cuba y las complejidades de Venezuela.

3 En Blutman y Cao (2019) tratamos el tema con detalle.

4 La periodización del capitalismo es un tema sujeto a debate; buena parte de la literatura especula con que la pandemia ha cerrado la etapa de hegemonía del capitalismo financiero inaugurada en 1973.

5 Al respecto puede verse la recopilación de Ochoa Enríquez y Estévez (2006)

6 Como en tantos otros casos, el término “gobernanza” ha devenido en múltiples sentidos. Uno de ellos es el que citamos aquí.

7 “Los bienes públicos puros son aquellos que el mercado por sí solo es incapaz de proporcionar, pero que son fundamentales para la sociedad. Por lo tanto, el Estado debe proveerlos y asegurar su distribución.

8 Uno de los textos más utilizados por quienes sustentan estas ideas es “El manifiesto libertario” de Rothbard (1973: 422) “El libertarianismo es la culminación lógica de la ahora olvidada oposición de la “Antigua Derecha” (de las décadas de 1930 y 1940) al New Deal, la guerra, la centralización y la intervención estatal”. Más cercano a estos tiempos y a estas tierras, ver Milei (2019).

9 Declaración del Banco Mundial “Garantizar una sólida recuperación para los países en desarrollo” <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2021/10/15/ensuring-a-strong-recovery-for-developing-countries>, recuperada el 10/11/2021

10 Aquí disentimos con lecturas que afirman que a instancias de estos gobiernos se produjo una despolitización bajo la forma de revolución pasiva (Modonesi, 2018), o la cooptación de los movimientos por parte del Estado (Zibechi, 2006), o la desarticulación de las luchas sociales (Colectivo Situaciones, 2009).

11 Decimos efectiva, porque es razonable pensar en gobiernos de diferente signo ideológico. En los ‘90 había ofertas políticas alternativas, pero parecía utópico pensar en que pudieran llegar al gobierno y una vez allí desplegar un programa diferente al del ajuste estructural.

12 Que por estos días están crecientemente presente en los libertarios.